



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1151

Bogotá, D. C., viernes, 29 de noviembre de 2019

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

### PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 253 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se modifican los artículos 31, 32 y 131 de la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular algunos aspectos relacionados con la moción de censura y actualizar esta figura en el reglamento del Congreso conforme a las disposiciones constitucionales.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 31 de la Ley 5ª de 1992, así:

**Artículo 31. Convocatoria a la Audiencia de Moción de Censura.** Comprobada por la Mesa Directiva de la respectiva Cámara que la moción de censura reúne los requisitos exigidos por el artículo 135 ordinal 9, se expedirá la correspondiente resolución y la notificará al Presidente de la República, **e inmediatamente informará al funcionario o funcionarios** interesados de los cargos que fundamentan la proposición de moción de censura.

**Dentro de los diez días siguientes el Presidente deberá convocar la sesión plenaria para la realización de la audiencia al funcionario respecto del cual se propuso la moción.**

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 5ª de 1992, así:

Artículo 32. **Audiencia de Moción de Censura.** En la sesión plenaria citada para la audiencia del funcionario respectivo se hará el debate sobre la moción de censura con la presencia del Ministro, **Superintendente o Director de Departamento Administrativo,** previa su comunicación, se **llevará a cabo** con el siguiente orden:

1. Verificado el quórum, el Secretario de la Corporación dará lectura a la proposición presentada contra el respectivo funcionario.
2. Inicialmente se concederá el uso de la palabra a un vocero de cada partido, grupo o movimiento político, bien para apoyar u oponerse a la moción; luego al Ministro. El Presidente de la Respectiva Cámara limitará la duración de las intervenciones en los términos de este Reglamento.
3. Concluido el debate se procederá a la votación de la moción de censura.

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 131 de la Ley 5ª de 1992, así:

Artículo 131. Votación Secreta. No permite identificar la forma como vota el Congresista. Las rectificaciones solo serán procedentes cuando el número de votos recogidos no sean igual al de los votantes.

Esta votación solo se presentará en los siguientes eventos:

- a) Cuando se deba hacer elección;
- b) Para decidir sobre proposiciones de amnistías o indultos. Aprobada la votación secreta, el Presidente dispondrá repartir papeletas que tengan impresas, en una de sus caras, la leyenda “Sí” o “No”, y espacios para marcar. El Secretario llamará a cada Congresista, según el orden alfabético de su apellido, para que deposite la papeleta en la urna dispuesta para el efecto. Previamente el Presidente designará una comisión escrutadora.
- c) **La votación de la moción de censura de que trata el artículo 135-9 de la Constitución Política.**

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

Cordialmente,

Cordialmente,

ROY BARRERAS  
Senador

RODRIGO LARA RESTREP  
Senador

GUILLERMO GARCIA REALPE  
Senador

JUAN FELIPE LEMOS URIBI  
Senador

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A través de este Proyecto de Ley Orgánica se actualizan las normas del Reglamento del Congreso – Ley 5ª de 1992, que regula la figura de la moción de censura de conformidad con las normas constitucionales que fueron modificadas en el año 2007, toda vez que antes de la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2007 las mociones de censura promovidas contra Ministros se llevaban a cabo en sesión de Congreso Pleno, adicional a esto luego de la reforma constitucional se habilitó también la posibilidad de realizar moción de censura a los superintendentes y directores de departamento administrativo. Todas estas disposiciones no fueron modificadas en la Ley 5ª de 1992, lo que ha generado que se generen una serie de zonas grises en la aplicación de esta importante figura de control político.

Las normas a modificar y actualizar, conforme a las normas constitucionales, son las siguientes:

TEXTO VIGENTE LEY 5ª DE 1992	TEXTO PROPUESTO PROYECTO DE LEY
	<b>Artículo 31. Convocatoria a la audiencia de moción de censura.</b> Comprobada por la Mesa Directiva de la respectiva Cámara que la moción de censura reúne los requisitos exigidos por el artículo 135 ordinal 9, se expedirá la correspondiente resolución y la notificará al Presidente de la República, <b>e inmediatamente informará al funcionario o funcionarios</b> interesados de los cargos que fundamentan la proposición de moción de censura. Dentro de los diez días siguientes el Presidente deberá convocar la sesión plenaria para la realización de la audiencia al funcionario respecto del cual se propuso la moción.
Artículo 32. Debate en el Congreso Pleno. Reunido el Congreso en un solo cuerpo para adelantar el debate sobre	<b>Artículo 32. Audiencia de Moción de Censura.</b> En la sesión plenaria citada para la audiencia del funcionario

TEXTO VIGENTE LEY 5ª DE 1992	TEXTO PROPUESTO PROYECTO DE LEY
la moción de censura, las deliberaciones, con la presencia del Ministro o Ministros interesados, previa su comunicación, se observarán con el siguiente orden:  1. Verificado el quórum, el Secretario de la Corporación dará lectura a la proposición presentada contra el respectivo Ministro o Ministros. 2. Inicialmente se concederá el uso de la palabra a un vocero de cada partido, grupo o movimiento con representación congresional, bien para apoyar u oponerse a la moción; luego al Ministro. El Presidente del Congreso limitará la duración de las intervenciones en los términos de este Reglamento. Parágrafo. Si en un partido, grupo o movimiento no hubiere acuerdo sobre apoyo u oposición a la moción, se designará un vocero por cada una de las organizaciones políticas. 3. Concluido el debate el mismo Presidente señalará día y hora, que será entre el tercero y el décimo día, para votar la moción de censura.	respectivo se hará el debate sobre la moción de censura con la presencia del Ministro, <b>Superintendente o Director de Departamento</b> Administrativo, previa su comunicación, se llevará a cabo con el siguiente orden:  1. Verificado el quórum, el Secretario de la Corporación dará lectura a la proposición presentada contra el respectivo funcionario. 2. Inicialmente se concederá el uso de la palabra a un vocero de cada partido, grupo o movimiento político, bien para apoyar u oponerse a la moción; luego al Ministro. El Presidente de la Respectiva Cámara limitará la duración de las intervenciones en los términos de este Reglamento.  3. Concluido el debate se procederá a la votación de la moción de censura.

Adicional a lo anterior en este Proyecto de ley, se establece una excepción adicional a la votación nominal y pública y es la relativa a la votación de las mociones de censura que de acuerdo con la Constitución Política de Colombia, artículo 135, se proponga respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos.

La Moción de Censura es una importante figura de control político, que ejerce el Congreso, respecto del Gobierno Nacional, es de carácter constitucional y tiene como principal efecto la separación del cargo del funcionario respecto del cual se proponga.

De acuerdo con un estudio de la Universidad de los Andes, sobre la figura de la Moción de Censura:

*En sistemas presidenciales como el colombiano, en los cuales el poder político del ejecutivo lo determina en gran medida la configuración del poder en el legislativo, la obtención de la mayoría absoluta para obtener la moción de censura de los ministros del gabinete está mediada por el balance de fuerzas existente. Un presidente que cuente con el apoyo de un partido mayoritario o en su defecto de una coalición mayoritaria en el Congreso, difícilmente verá amenazada la estabilidad de sus ministros como consecuencia de una decisión que les exija la separación del cargo. Incluso, en situaciones en las que tal coalición no existe y al interior de la institución hay una fragmentación interpartidaria, la aplicación de la medida es improbable. La probabilidad de aplicar la medida aumenta cuando el tamaño de*

la oposición es alto y sobre todo, cuando esta supera a la mitad de los legisladores. En tal caso, la mayoría absoluta requerida es factible. Este último escenario no se ha presentado en ninguna de las legislaturas que se han formado después de aprobada la Constitución de 1991<sup>1</sup>.

Esta situación, aunada a la obligatoriedad de hacer una votación nominal y pública genera que se torne nugatoria la posibilidad de prosperidad de esta figura. Desde el año 1991 hasta octubre del año 2019 se han propuesto veintiocho<sup>2</sup> mociones de censura y ninguna ha obtenido la mayoría requerida para desvincular del cargo al funcionario sometido a este tipo de control.

Las mociones de censura han sido presentadas principalmente contra Ministros de las carteras de Interior, Justicia, Agricultura, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Defensa y a pesar de que a partir del año 2007 el trámite de esta figura se tornó un poco más fácil de tramitar, al someterse a votación solo por la Cámara Legislativa que la presentó, sigue sin traducirse en una figura de control político con efectos prácticos.

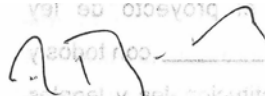
Así las cosas, tomando en cuenta la libertad de configuración legislativa de carácter orgánico, se propone a través de este proyecto de ley, dar una garantía a los congresistas que participan en la votación de la Moción, para que lo hagan desprovistos de todos tipo de presiones a través del mecanismo de votación secreta, definida por la Corte Constitucional como un tipo de votación excepcional pero igual legítima en las democracias partidistas:

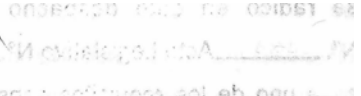
*Con este propósito se observa que la implementación de la votación secreta, no desconoce ninguna de las limitaciones que se imponen al ejercicio de dicha potestad de regulación, previamente señaladas en esta providencia (ver supra 6.5.3). En efecto, dicho sistema de votación no impide la realización de la democracia, ni tampoco establece restricciones carentes de fundamento a la consolidación de la voluntad democrática. Como se ha explicado, se trata de una excepción legítima a la regla de la votación pública y nominal, que se ampara en el propio Texto Constitucional (C. P., artículo 133) y que apunta a la protección de un objetivo superior válido, como lo es la garantía de la independencia congresional, con unas elecciones libres y sin coacciones, en desarrollo de un acto de contenido eminentemente político. En este sentido, la excepción prevista en el literal a) del artículo 3° de la Ley 1431 de 2011, se enmarca igualmente dentro del amplio margen de configuración normativa que este Tribunal le ha otorgado al legislador, en la regulación de la función electoral y de los procesos a través de los cuales ella se materializa.*

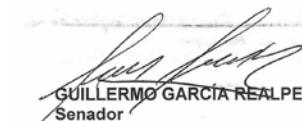
En este sentido la ampliación de la votación de carácter secreto se está fortaleciendo otra de las

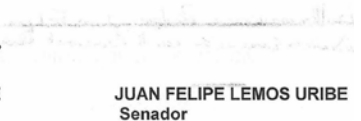
importantes funciones del Congreso de la República, como lo es el Control Político, de tal suerte que la figura de la Moción de censura se traduzca en un mecanismo eficaz de control de la gestión del gobierno, en pro del bienestar de la sociedad que espera que el poder constituido abogue principalmente por la búsqueda del interés general, lo cual se logra cuando en importantes decisiones se ejerce el derecho al voto sin ningún tipo de presiones de carácter externo.


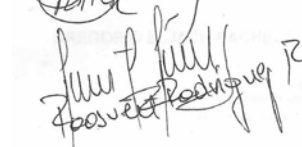

Cordialmente,

  
ROY BARRERAS  
Senador

  
RODRIGO LARA RESTREPO  
Senador

  
GUILLERMO GARCÍA REALPE  
Senador

  
JUAN FELIPE LEMOS URIBE  
Senador

## SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 13 del mes Noviembre del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 253 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Roy Leonardo Barreras Montealegre, Rodrigo Lara Restrepo

Guillermo García Realpe, Juan Felipe Lemos Uribe, José Ritter López Peña,

Andrés Felipe García Zuccardi, Roosevelt Rodríguez Rengifo.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá D.C., 13 de noviembre de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 253 de 2019 Senado**, por medio de la cual se modifican los artículos 31, 32 y 131 de la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones”, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Roy Leonardo Barreras Montealegre, Rodrigo Lara Restrepo, Guillermo García Realpe, Juan Felipe Lemos Uribe, José Ritter López Peña, Andrés Felipe García Zuccardi, Roosevelt Rodríguez Rengifo*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

EL Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

<sup>1</sup> <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/lamocion-de-censura-en-colombia-un-evento-poco-probable/5987/>

<sup>2</sup> Conteo propio a través de la página web [www.secretaria-senado.gov.co](http://www.secretaria-senado.gov.co), tomando como número 28 la propuesta respecto a la Ministra de Transporte votada el pasado 07 de octubre con una votación de diecisiete votos por el Sí y 63 por el No.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Noviembre 13 de 2019

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

Cúmplase.

El presidente del Honorable Senado de la República,  
*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se crean mecanismos para el fomento y el desarrollo de la apicultura y la meliponicultura, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

CAPÍTULO I

#### De la naturaleza, finalidad y propósitos

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos para incentivar el fomento y desarrollo de la apicultura y la meliponicultura, y sus actividades complementarias.

Para ello, se implementarán las políticas públicas y la ejecución de proyectos y programas que garanticen el fomento y la protección de la apicultura y la meliponicultura, su ambiente y desarrollo como componente estratégico en conservación del ecosistema.

Artículo 2°. *Definiciones.*

- a) **Apicultura:** el conjunto de técnicas para la cría y manejo de abejas *Apis Mellifera* orientadas al aprovechamiento sostenible de sus bienes y servicios.
- b) **Meliponicultura:** el conjunto de técnicas para la cría y manejo de abejas del género melípona orientadas al aprovechamiento de sus productos.
- c) **Apicultor:** quien se dedica a la apicultura y deriva de esta actividad su sustento económico de manera parcial o total.
- d) **Meliponicultor:** quien se dedica a la meliponicultura y deriva de esta actividad su sustento económico de manera parcial o total.
- e) **Apiario:** sitio o lugar en el cual se ubica un conjunto de colmenas de abejas *Apis Mellifera*.
- f) **Melipoario:** sitio o lugar en el cual se ubica un conjunto de colmenas de abejas del género melípona.
- h) **Polinización cruzada:** transferencia del polen de una planta hacia otra a través de un agente polinizador externo.
- i) **Polinización dirigida:** tecnología aplicada a la polinización de uno o más cultivos específicos con el fin de mejorar tanto la calidad como la cantidad de frutos.

- j) **Flora apícola:** especies vegetales que proveen néctar, polen y resinas para las abejas.

Productos de las abejas: Aquellos generados a partir de la apicultura y la meliponicultura.

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

- l) **Apiterapia:** Utilización de los productos de las abejas en beneficio de la salud humana y la nutrición.

Artículo 3°. Corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ejercer la rectoría para el fomento y desarrollo de la apicultura y la meliponicultura. Este deberá integrar las políticas, estrategias, programas, proyectos, metodologías y mecanismos que inciden en el fomento de la apicultura, tales como producción, distribución y comercialización de los productos de las abejas en el territorio nacional.

**Parágrafo:** Se desarrollarán acciones tendientes a fortalecer, robustecer y visibilizar el rol de la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura (CPAA). PE.

Artículo 4°. Corresponde a la autoridad nacional competente, Instituto Colombiano Agropecuario, o quien haga sus veces, la protección sanitaria de la apicultura y la meliponicultura. Para estos efectos, esta autoridad deberá expedir en el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, una guía para el manejo, preservación, protección y conservación de la apicultura y la meliponicultura.

#### CAPÍTULO II

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

Artículo 5°. Para efectos de fomentar y desarrollar la meliponicultura, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con sus entidades adscritas y vinculadas, deberá expedir en el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, la política pública de fomento y desarrollo de la apicultura y la meliponicultura que podrá buscar, entre otros:

1. Desarrollar un sistema de registro de apiarios y meliponarios.

2. Realizar el censo apícola y establecer los mecanismos de actualización permanente.
3. Implementar mecanismos de financiación favorables para los apicultores y meliponicultores que cubran las actividades principales y derivadas de la cría de abejas.
4. Fomentar el incremento de la producción de productos apícolas.
5. Implementar programas que garanticen la sanidad de las abejas y la inocuidad de los productos de las abejas en el eslabón primario.
6. Desarrollar planes, programas y estrategias de manejo, selección y mejoramiento genético que propenda por abejas sanas, productivas y de baja defensividad.
7. Actualizar y disponer desde el Instituto Colombiano Agropecuario los protocolos para la importación de material genético apícola.
8. Fomentar y proteger la apicultura y la meliponicultura como componente importante de la agricultura.
9. Promover un adecuado esquema de seguro que cubra eventuales afectaciones a la producción apícola.
10. Contribuir al mejoramiento de la productividad y competitividad del país a través del fomento del servicio de polinización dirigida en cultivos agropecuarios.
11. Impulsar programas de capacitación técnica y tecnológica en el sector apícola, así como certificación por competencias laborales, en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena).
12. Incentivar a los entes territoriales para que asignen recursos propios de su presupuesto para el desarrollo y fomento de la actividad apícola en las diferentes zonas del país.
13. Incentivar y propender por el desarrollo de espacios de fomento como ferias y campañas, inclusión en las compras públicas de productos apícolas, mejoramiento de la infraestructura, promoción del acceso a instrumentos de fomento de la conservación de flora apícola, promoción de planes de investigación desde un punto de vista de valor agregado, el fomento a la investigación para evidenciar el aporte de la apicultura y la meliponicultura e incentivar la creación de empresas.
14. Los apicultores y meliponicultores podrán ser invitados a las reuniones de la cadena apícola para la cual designarán unos voceros que expresen opiniones pero sin voto.

Artículo 6°. El Instituto Colombiano Agropecuario dispondrá de los instrumentos y mecanismos para que los productores que requieran la certificación de Buenas Prácticas Apícolas y/o Agrícolas accedan a esa acreditación.

Artículo 7°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Industria y Comercio, en coordinación con las entidades territoriales apoyarán a los gremios del sector en la realización de congresos, encuentros, campañas, ferias y eventos de tipo académico o comercial para difundir conocimientos apícolas e incentivar el consumo de los productos de las abejas.

### CAPÍTULO III

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

Artículo 8°. Es responsabilidad de todos los apicultores y meliponicultores, registrar sus apiarios y meliponarios e implementar las Buenas Prácticas Apícolas en sus sistemas de producción.

Artículo 9°. Queda prohibida la producción, comercialización, distribución y transformación de miel u otro producto de la colmena adulterado o falsificado, así como la publicidad engañosa referente a los productos apícolas. Quien lo haga, además de las sanciones previstas en la normatividad vigente, incurrirá en las siguientes sanciones adicionales:

1. Multas de 10 a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv), en la primera vez
2. Cierre del establecimiento por treinta (30) días, en la segunda vez.
3. Cancelación del registro de inscripción y cierre definitivo del establecimiento, en la tercera vez.

Artículo 10. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en concordancia con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Salud, desarrollará acciones coordinadas para:

1. Promover el acceso a instrumentos de fomento gubernamentales a empresas nacionales, que realicen programas de conservación tanto de abejas como de flora apícola.
2. Fortalecer la red de laboratorios de referencia, reconocida por la autoridad competente, que realice análisis de laboratorio para residuos de PQA y antibióticos en los productos de las abejas y en material biológico, así como la identificación de plagas y enfermedades que afectan a las abejas.
3. Impulsar la denominación de origen de los productos de la apicultura y meliponicultura.
4. Fomentar la Investigación en apiterapia y la comercialización de productos apícolas como nutraceuticos.
5. Promover la exportación de productos y subproductos apícolas. Reglamentar los requisitos de calidad de estos productos que se deben cumplir para la exportación y para las importaciones.

### CAPÍTULO IV

#### **De la protección y la defensa de las abejas y polinizadores en general**

Artículo 11. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible liderará la implementación de la

Política Nacional de Conservación de abejas y otros Polinizadores.

Artículo 12. *El Estado ofrecerá incentivos para los titulares de derechos en predios rurales que destinen como mínimo el cinco por ciento (5%) del total de su área para el crecimiento de flora nativa.*

Artículo 13. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el término de un año, implementará programas tendientes a:

1. Impulsar la investigación, restauración y conservación de flora apícola.
2. Desarrollar la caracterización de las especies de abejas y otros polinizadores y sus servicios ecosistémicos para diseñar programas, tendientes a su conservación.
3. Desarrollar incentivos a los apicultores por el pago de servicios ambientales.
4. Impulsar, en coordinación con las autoridades territoriales, políticas de manejo de abejas en zonas urbanas.

Artículo 14. Para efectos de proteger y preservar la apicultura, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá expedir en el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, una guía para el manejo y preservación de los nidos y enjambres de abejas.

**Parágrafo.** La guía para el manejo y preservación deberá contener los lineamientos para el correcto proceso de conocimiento, manejo y reducción del riesgo de la presencia de abejas en áreas urbanas y rurales diferentes a su hábitat natural y las disposiciones relativas a las autoridades e instituciones a nivel municipal que tengan a su cargo la atención de esos incidentes y emergencias.

## CAPÍTULO V

### De la organización de productores apícolas

Artículo 15. Las autoridades del orden nacional y territorial promoverán y apoyarán toda iniciativa de organización gremial de apicultores y meliponicutores y podrán asignarle recursos para su desarrollo y fortalecimiento.

### Disposiciones Finales

Artículo 16. *Reglamentación.* La presente ley deberá ser reglamentada por el Gobierno Nacional a través de las entidades competentes, en el plazo de un (1) año siguiente a la entrada en vigor de la presente ley.

Artículo 17. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la *Gaceta del Congreso, Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.



CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA  
Senador de la República

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2019

*por medio de la cual se crean mecanismos para el fomento y el desarrollo de la apicultura y la meliponicultura, y se dictan otras disposiciones*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### I. Objetivo de la iniciativa

Esta iniciativa legislativa tiene como propósito incentivar el fomento y desarrollo de la apicultura, entendida como el conjunto de técnicas para la cría y manejo de abejas *Apis Mellifera* orientadas al aprovechamiento sostenible de sus bienes y servicios, y la meliponicultura, entendida como el conjunto de técnicas para la cría y manejo de abejas del género *Melipona* orientadas al aprovechamiento de sus productos, así como sus actividades complementarias.

En este sentido se crea la Política Pública de fomento y desarrollo de la apicultura y la meliponicultura, el cual será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas, la cual propenderá por el desarrollo de planes y estrategias, la implementación de mecanismos y programas, el fomento y la promoción de la apicultura y la meliponicultura.

El objetivo de la ley es lograr una especie de código de buenas prácticas agrarias para el fomento de la apicultura en el entorno de las plantaciones agrícolas, el cual debe ser asumido por los agricultores y apicultores para compatibilizar y potenciar ambas actividades en el país.

En apicultura debemos considerar que existe una relación particular que las abejas mantienen con el medio ambiente. La producción de miel depende de un ambiente sano para las abejas y proveedor de abundante floración. Al mismo tiempo, a través de la producción de miel, las abejas permiten la valorización del ambiente y de la biodiversidad y se vuelven soporte de desarrollo social. La apicultura puede ser también un factor positivo para hacer frente a dos grandes.

#### II. Contenido de la iniciativa

El proyecto se estructura en seis capítulos que a lo largo de 17 artículos que desarrollan las herramientas, programas, incentivos y sistemas que se consideran fundamentales para el desarrollo de la apicultura y de la meliponicultura en el territorio nacional.

#### Capítulo I. De la naturaleza, finalidad y propósitos.

Artículo 1°. Objeto de la ley.

Artículo 2°. Definiciones.

Artículo 3°. Rectoría del fomento y desarrollo de la Apicultura y la Meliponicultura.

Artículo 4°. Protección sanitaria de la Apicultura y la Meliponicultura.

#### Capítulo II. Fomento y desarrollo de la apicultura y la cría de abejas.

Artículo 5°. Política Pública de fomento y desarrollo de la Apicultura y la Meliponicultura.

Artículo 6°. Certificación de Buenas Prácticas Apícolas.

Artículo 7°. Apoyo a los gremios del sector apícola.

### Capítulo III. De la calidad y comercialización de productos y servicios de las abejas.

Artículo 8°. Registro de apiarios y meliponarios.

Artículo 9°. Prohibición y sanciones sobre productos apícolas adulterados o falsos.

Artículo 10. Acciones coordinadas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Salud.

### Capítulo IV. De la protección y la defensa de las abejas y polinizadores en general.

Artículo 11. Implementación de la Política Nacional de Conservación de abejas y otros polinizadores.

Artículo 12. Incentivos para los propietarios de predios rurales.

Artículo 13. Implementación de programas a cargo del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 14. Manejo y preservación de la apicultura.

### Capítulo V. De la organización de productores apícolas.

Artículo 15. Apoyo a las iniciativas de organización gremial Apícola y Melipónica.

#### Disposiciones finales.

Artículo 16. Reglamentación.

Artículo 17. Vigencia.

### III. Justificación de la iniciativa.

Esta iniciativa legislativa se presenta con base en las facultades consagradas en la Constitución Política de Colombia, en sus artículos 114, 150 y 154 y en la Ley 5ª de 1992 en su artículo 140.

La apicultura o el cultivo de abejas es una actividad agropecuaria orientada a la crianza de abejas (del género *Apis*) y a prestarles los cuidados necesarios con el objeto de obtener los productos que son capaces de elaborar y recolectar, con el fin de satisfacer las necesidades que el hombre tiene de estos<sup>1</sup>. Esta iniciativa responde a la necesidad inaplazable de que en el país se debe hacer un mayor esfuerzo para la protección de las abejas y a otros polinizadores, so pena de sufrir una gran disminución en materia de seguridad alimentaria.

Son diversos los motivos por los que las abejas se encuentran gravemente amenazadas en nuestro país. El cambio climático, los plaguicidas, la pérdida de biodiversidad, la contaminación y sobre todo por “el afán de aumentar la producción agrícola, están acabando con nuestros mejores aliados en la agricultura: los polinizadores”<sup>2</sup>, los cuales le generan mayor calidad y rendimientos a más del 75% de los cultivos alimentarios en el mundo.

### IV. Situación actual

Mientras el mundo advierte sobre una posible extinción de abejas, en Colombia la situación parece ser diferente, pues de acuerdo con datos de la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura, del Ministerio

de Agricultura, el número de colmenas ha ido en aumento. Mientras en 2012 había 88.111, al cierre del año pasado ascendió a 114.509, aproximadamente<sup>3</sup>.

Tenemos que tener en cuenta que en Colombia contamos con unas amenazas que en el futuro pueden perjudicar directa o indirectamente el desarrollo de la apicultura y la meliponicultura como lo son el cambio climático, que debido a la tala indiscriminada de árboles pone en peligro la flora y en riesgo las cuencas hídricas, componente fundamental para la preservación de las abejas. No menos grave el uso indiscriminado de agroquímicos y mezclas de diferentes productos como insecticidas, acaricidas y fertilizantes que afectan en gran magnitud las colmenas de abejas.

Una de las bondades de nuestro país es que nos encontramos en una posición geográfica privilegiada, contamos con una gran diversidad de flora y fauna lo que facilita el desarrollo de la apicultura y meliponicultura en nuestra región, pero los recursos destinados al fomento de la actividad apícola son insignificantes y no aportan al crecimiento de los apicultores en el país, siendo estos los que garantizan el crecimiento y la producción de esta industria.

La actividad apícola es ideal como alternativa a la sustitución de cultivos ilícitos, conlleva desarrollo a zonas recuperadas del conflicto armado y beneficia a sectores y poblaciones vulnerables del campo colombiano.



CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA  
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA  
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)  
El día 12 del mes Noviembre del año 2019  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 250 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: Hs: Carlos Felipe Mejía Mejía

SECRETARIO GENERAL

SESIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 12 de noviembre de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 250 de 2019 Senado *por medio de la cual se crean*

<sup>1</sup> <https://revistas.ucm.es/index.php/RCCV/article/download/RCCV0909220139A/22393>

<sup>2</sup> <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/las-abejas-editorial-el-tiempo-424666>

<sup>3</sup> <https://sostenibilidad.semama.com/medio-ambiente/articulo/en-colombia-no-desaparecen-las-abejas-crece-su-produccion/44098>

*mecanismos para el fomento y el desarrollo de la apicultura y la meliponicultura, y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador Carlos Felipe Mejía Mejía. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 12 de noviembre de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2019**  
**SENADO**

*la cual se modifica la estructura nacional de donación, trasplante de órganos y por componentes anatómicos en Colombia y se dictan otras disposiciones*

Índice

**1. Exposición de motivos**

1.1. Introducción

1.2. Objeto del proyecto de ley

1.3. Características generales del proceso de donación y trasplante de órganos y tejidos

1.4. Componentes anatómicos y clasificación de donantes

1.5. Comportamiento de la donación de órganos y tejidos en Colombia

1.6. Marco normativo de la donación y trasplante de órganos y tejidos en Colombia

1.7. Coordinación Nacional de la Red de Donación y Trasplantes

1.8. Financiamiento de los niveles y procesos de donación y trasplante

2. Articulado

**1. Exposición de Motivos**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2019**  
**SENADO**

*por la cual se modifica la estructura nacional de donación, trasplante de órganos y componentes anatómicos en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

**1.1. Introducción**

La donación de componentes anatómicos (órganos y tejidos) es probablemente el mayor gesto de altruismo y solidaridad que una persona puede tener con otro ser humano. Según el Ministerio de Salud y Protección Social, un solo donante puede afectar de manera positiva la salud de 55 personas<sup>1</sup>, lo que evidencia el valor que tiene la donación de órganos y tejidos al constituirse en un poderoso mecanismo para salvar vidas.

No obstante, como se explicará más adelante, las tasas de donación en Colombia son bajas frente al número de personas que necesitan un trasplante. Por otro lado, si bien es cierto la legislación vigente y el modelo de donación existente han logrado un incremento significativo de la donación, entendida esta como la intención de donar componentes anatómicos con fines terapéuticos, también lo es el hecho de que el número de extracciones no ha tenido la misma evolución, debido a varios factores que se estudiarán más adelante.

La estructuración de la Red de Donación y Trasplantes y de sus procesos se realizó a través del Decreto 2493 de 2004. Esto favoreció la organización de diversos elementos tanto de las actividades de donación como de trasplantes, existentes para esa fecha; puntualizando aspectos estructurales del modelo de Red para el país, para lo cual recogió algunos elementos de un modelo internacional (“Modelo Español”), sin embargo, no consideró los requisitos de adaptación al sistema sanitario y político-administrativo del país. También quedó desarticulada la máxima autoridad. Por lo que después de 14 años de creada la Red a través de este Decreto es indispensable repensar bajo las nuevas necesidades en el tema la organización actual.

**1.2. Objeto del proyecto de ley**

Así las cosas, este proyecto de ley pretende crear un departamento administrativo a nivel nacional el cual busque establecer una serie de medidas orientadas a incrementar la extracción efectiva y posterior trasplante de componentes anatómicos con fines terapéuticos.

Internacionalmente las estructuras que organizan los procesos de Donación y Trasplantes se realizan en forma de Red con distintos niveles, este esquema organizativo es ideal toda vez que busca maximizar los esfuerzos de la donación y captación de componentes anatómicos en los niveles locales para que se beneficien más pacientes a nivel territorial y nacional. En Colombia esta estructura ha mostrado avances desde su creación, no obstante, debe revisarse la estructuración interna de cada nivel.

<sup>1</sup> MinSalud (2017). El nuevo giro sobre la donación de órganos en Colombia. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/COM/enlace-minsalud-92-donacion.pdf>



El presente proyecto de ley está dividido en tres capítulos: el primero, se crea el Departamento Administrativo de Donación y Trasplante Órganos; en el segundo, se establecen reglas de financiación; y en el tercero, incentivos para la donación de órganos.



### 1.3. Características generales del proceso de donación y trasplante de órganos y tejidos<sup>2</sup>

Para pacientes cuyos órganos no funcionan correctamente o no sirven en lo absoluto, el trasplante de órganos resulta una excelente alternativa no solo para prolongar la vida sino para mejorarla. El trasplante de órganos es un tratamiento médico por medio del cual los órganos, tejidos y células de una persona enferma, son reemplazados por las de un donante.

Según el Ministerio de Salud y Protección Social, la donación se define como “un acto voluntario por el cual una persona en vida o su familia después de la muerte autorizan la extracción de órganos y tejidos para trasplante, con el fin de ayudar a otras personas”<sup>3</sup>. Se trata de un acto humanitario, anónimo y completamente altruista, ya que por éste no se recibe ningún tipo de contraprestación.

Cualquier persona mayor de edad y civilmente capaz puede donar un componente anatómico, siempre y cuando se cumplan los requisitos médicos (idoneidad del órgano o tejido a trasplantar) y legales (consentimiento del donante o presunción legal de donación) para efectuar el proceso. No obstante, de acuerdo a las modificaciones introducidas por la Ley 1805 de 2016, todo ciudadano puede registrar manifestar su oposición a la presunción legal de donación, bien sea mediante documento escrito autenticado que deberá radicar ante el Instituto Nacional de Salud (INS) o al momento de realizar el trámite de afiliación a una Empresa Promotora de Salud (EPS), la cual deberá igualmente informar al Instituto Nacional de Salud (INS). Los menores de edad también pueden ser donantes previo consentimiento informado de sus representantes legales, bajo estricto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias al respecto.

### 1.4. Componentes anatómicos y clasificación de donantes

Los órganos y los tejidos son componentes anatómicos que pueden ser trasplantados bajo condiciones específicas. Según el Ministerio de Salud y Protección Social, una persona puede donar los siguientes órganos: corazón, pulmones, hígado, riñones, intestino y páncreas. Asimismo, es posible

donar estos tejidos: córneas, piel, huesos, médula ósea, vasos sanguíneos, válvulas cardíacas, cartílagos, tendones, esclera y membrana amniótica.<sup>4</sup>

Existen dos tipos de donantes: donantes vivos y donantes fallecidos. Los donantes vivos son aquellas personas mayores de edad que en pleno uso de sus facultades deciden donar órganos o tejidos a algún familiar. En particular, en vida es posible donar un riñón, una parte del hígado, de un pulmón o del páncreas, sangre periférica, médula ósea, sangre de cordón umbilical, el tejido óseo, membrana amniótica y fragmentos de piel. Por otra parte, los donantes fallecidos son aquellas personas que ofrecen sus componentes anatómicos para que sean extraídos después de su muerte. Para que estas personas puedan donar sus órganos de manera efectiva, es necesario que la muerte se produzca en un hospital y que ésta haya sido producto del cese total e irreversible de la actividad cerebral (muerte encefálica). En caso de muerte por paro cardiorrespiratorio irreversible, solo es posible donar tejidos.<sup>5</sup>

Las consideraciones anteriores obedecen, en parte, al tiempo de sobrevivencia que tienen los órganos una vez son extraídos. Puntualmente, conservándolos en líquidos especiales de preservación y a bajas temperaturas, el corazón puede ser trasplantado en un término de cuatro (4) a seis (6) horas, el hígado en un lapso de ocho (8) a doce (12) horas y los riñones entre veinticuatro (24) y treinta (30) horas<sup>6</sup>. Con el presente proyecto se espera que esta cadena de preservación sea efectiva y que el Estado sea garante de la misma.

Por último, la asignación de órganos se realiza con base en una serie de consideraciones específicas que determinan la compatibilidad entre el donante y el receptor y con ésta el éxito del trasplante. Para tales efectos, se tiene en cuenta el grupo sanguíneo, la edad, el peso y la talla de receptor y donante para garantizar la compatibilidad biológica. Adicionalmente, se considera el grado de urgencia o necesidad del receptor y el tiempo que lleva esperando un trasplante.

### 1.5. Comportamiento de la donación de órganos y tejidos en Colombia

Según informe del Instituto Nacional de Salud, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1805 de 2016 se evidenció un aumento importante en la donación, es decir, hubo un incremento en la intención de donar componentes anatómicos con fines terapéuticos, que en 2017 correspondió a 2023 donantes registrados. Sin embargo, lo que continúa siendo fluctuante es el número de extracciones debido a diversas razones, motivo por el que sólo se presentaron 441 casos de donantes reales en el 2017.

<sup>4</sup> Ibídem.

<sup>5</sup> Coordinación Regional 2 de la Red de Donación y Trasplantes de Órganos y Tejidos. (s.f.). Recuperado de [https://www.dssa.gov.co/donacionytrasplantes/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=20:donacion-de-organos-y-tejidos&Itemid=135#faqnoanchor](https://www.dssa.gov.co/donacionytrasplantes/index.php?option=com_k2&view=item&id=20:donacion-de-organos-y-tejidos&Itemid=135#faqnoanchor)

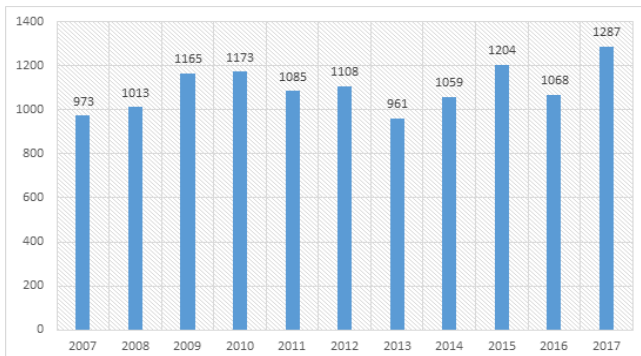
<sup>6</sup> Coordinación Regional 2 de la Red de Donación y Trasplantes de Órganos y Tejidos. (s.f.). Recuperado de [https://www.dssa.gov.co/donacionytrasplantes/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=20:donacion-de-organos-y-tejidos&Itemid=135#faqnoanchor](https://www.dssa.gov.co/donacionytrasplantes/index.php?option=com_k2&view=item&id=20:donacion-de-organos-y-tejidos&Itemid=135#faqnoanchor)

<sup>2</sup> MinSalud. Preguntas frecuentes sobre donación de órganos. Recuperado de [https://www.minsalud.gov.co/Documents/Archivos-temporal-jd/abc-donacion-organos%20\(1\).pdf](https://www.minsalud.gov.co/Documents/Archivos-temporal-jd/abc-donacion-organos%20(1).pdf)

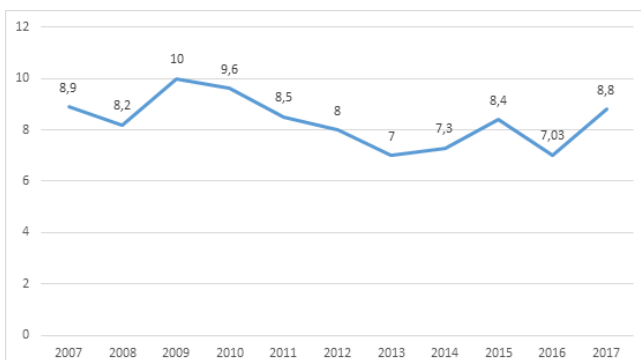
<sup>3</sup> Ibídem.

Pese a ello, al revisar las cifras del número de trasplantes realizados en los últimos 10 años, se puede ver la fluctuación descrita y el incremento del 20% en el último año. (Ver gráfico 1: Histórico número de Trasplantes).

**Gráfico 1: Histórico número de Trasplantes**

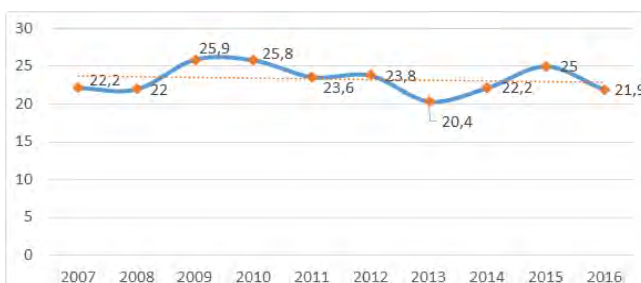


**Gráfico 2. Tasa de donantes reales por millón de habitantes (p.m.p.)**



Fuente: Sistema Nacional de Información en Donación y Trasplantes.

**Gráfico 3. Tasa de trasplantes por millón de habitantes (p.m.p.)**



Fuente: Sistema Nacional de Información en Donación y Trasplantes.

Los datos expuestos en las tablas 1 y 2 confirman la acuciante situación que atraviesan los receptores de tejidos. Al analizar el número efectivo de donantes reales y compararlo con el número de personas en lista de espera (personas que se encuentran esperando un trasplante), se encuentra que existe una gran disparidad entre la oferta y la demanda de órganos y tejidos en el país. En promedio, el número de donantes es apenas una tercera parte del número de personas que se encuentran esperando algún tipo de órgano. Sumado a esto, las cifras muestran que pese a pico de donación evidenciado tras la entrada en vigencia de la Ley 1805 de 2016, el número de personas con necesidad de trasplantes ha aumentado en un desde el año 2010.

**Tabla 1: Donantes reales en Colombia**

Año	Donantes Fallecidos	Donantes Vivos	Donantes Reales	Variación Anual
2008	363	67	430	-
2009	449	79	528	22,8%
2010	439	73	512	-3,0%
2011	392	78	470	-8,2%
2012	373	94	467	-0,6%
2013	329	118	447	-4,3%
2014	346	139	485	8,5%
2015	405	166	571	17,7%
2016	343	166	509	-10,9%
2017	441	170	611	
<b>Promedio total:</b>			<b>503</b>	

Fuente: Sistema Nacional de Información en Donación y Trasplantes

En cuanto al tipo de componentes anatómicos más solicitados, los datos del Sistema Nacional de Información en Donación y Trasplantes evidencian que, por mucho, el riñón es el órgano más requerido por los pacientes en Colombia, ocupando más del 90% del total de necesidades. A este le siguen el hígado y corazón con valores promedio del 5% y 1%, respectivamente. Este comportamiento es constante a lo largo de los años estudiados. (Ver tabla 2).

**Tabla 2: Personas en lista de espera para trasplante por órgano**

Órgano/Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Riñón	949	743	932	997	1220	1604	1991	1906	2360	2316
Hígado	144	74	62	50	72	103	118	74	139	133
Corazón	7	5	9	12	24	31	27	17	24	16
Pulmón	8	4	2	8	6	1	16	21	28	23
Riñón – Páncreas	5	4	2	4	8	16	14	7	5	0
Intestino	1	2	0	2	3	1	1	2	3	0
Riñón – Hígado	0	2	0	0	0	8	10	0	4	0
Corazón – Pulmón	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Multivisceral	1	1	0	1	1	0	0	0	7	0
Corazón – Riñón	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0
Páncreas	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Vías Aéreas	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>1117</b>	<b>835</b>	<b>1007</b>	<b>1074</b>	<b>1335</b>	<b>1767</b>	<b>2179</b>	<b>2028</b>	<b>2570</b>	<b>2488</b>

Fuente: INS - Sistema Nacional de Información en Donación y Trasplantes.

Ahora bien, para tener un panorama aún más completo, es necesario revisar el número de trasplantes por tipo de órgano reportados al Instituto Nacional de Salud, de los cuales el 71,6% de los trasplantes

realizados fueron de riñón, seguidos por el 20% de hígado, 5,7% de corazón, 1,16% de pulmón y 1,16 de trasplantes combinados. (Ver Tabla 3. Trasplantes realizados por tipo de órgano)

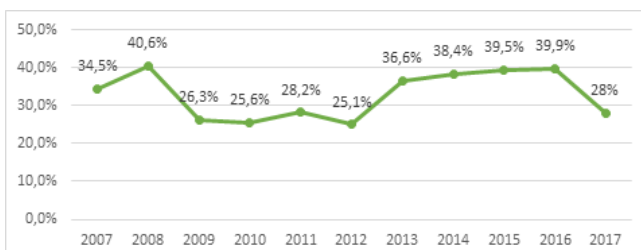
**Tabla 3. Trasplantes realizados por tipo de órgano**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Riñón	693	705	846	868	798	767	674	745	844	745	922
Hígado	192	195	231	212	185	207	177	211	251	228	258
Corazón	60	83	57	60	82	99	81	72	64	58	74
Pulmón	7	14	5	6	4	13	8	10	17	16	15
Riñón – Hígado	6	7	13	8	6	8	14	11	13	12	
Riñón – Páncreas	8	4	9	12	3	5	3	3	10	5	
Intestino	4	2	0	4	2	3	2	5	3	3	
Multivisceral	0	1	1	2	2	2			1	0	
Páncreas	0	1	1	0	2	0	1	0		0	15
Corazón – Riñón	0	0	0	0	0	2	1	2	1	1	
Vías aéreas	3	1	1	1	1	2	0	0	0	0	
Corazón - Pulmón	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	
<b>Total</b>	<b>973</b>	<b>1.013</b>	<b>1.165</b>	<b>1.173</b>	<b>1.085</b>	<b>1.108</b>	<b>961</b>	<b>1.059</b>	<b>1.204</b>	<b>1.068</b>	<b>1.287</b>

Fuente: RedDataINS. Respuesta derecho de petición INS febrero de 2018.

Por otro lado, la tasa de negativa familiar, es decir, el porcentaje de familias con potenciales donantes que se opondrían expresamente a la donación, presenta un comportamiento desfavorable. Los datos indican que, en el último año, la tasa de negativa familiar ante un virtual escenario de donación por parte de su ser querido, se redujo al 28%, rompiendo notablemente la tendencia de aumento que se había generado desde el año 2012. (Ver Gráfico 4).

**Gráfico 4. Tasa de Negativa Familiar**



Fuente: Sistema Nacional de Información en Donación y Trasplantes.

Según informa el Instituto Nacional de Salud<sup>7</sup>, pese al incremento de la donación evidenciado tras la entrada en vigencia de la Ley 1805 de 2016, el número de extracciones efectivas de componentes anatómicos continúa siendo fluctuante. Esto obedece a una serie de factores que impiden que un donante potencial no logre llegar a ser un donante real, entre las que se encuentran:

1. Atención pre hospitalaria que direcciona de manera inadecuada hacia una IPS que no puede garantizar el mantenimiento de un potencial donante en un paciente neurocrítico.
2. Fallas en el manejo clínico que contraindican el uso de los órganos en la IPS generadora

Finalmente, al realizar una comparación entre las tasas de donación para donantes reales en América Latina, para el 2016 Colombia ocupaba el séptimo lugar entre 16 países. (Ver Tabla 4. Comparativo tasas donación para donantes en América Latina).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Uruguay	19,1	19,1	14,4	20	15,8	17,1	20	13,2	16,8
Brasil	7,2	8	9,9	11,2	12,4	12,7	13,4	13,6	14,2
Argentina	13,1	12,5	14,5	14,9	15,3	13,7	13,3	13,6	11,8
Cuba	16,6	12,1	9,3	11,3	9,9	8,3	11	13,9	11,4
Chile	7,1	6,5	5,4	6,5	8,6	5,9	6,9	6,7	7,4
Panamá	1,8	3,7	3,7	7,1	6,7	5,6	7,2	6,4	7,3
Colombia *	8,2	10	9,6	8,5	8	7	7,3	8,4	7
Ecuador		1,2	2,2	2,2	3,6	4	3,1	3,9	5,1
Costa Rica		5,3	3,5	5,1	3,1	4,5	3,7	7,1	4,7
México	3,1	2,8	2,8	3,1	3,6	3,6	3,4	3,5	3,7
Paraguay	2,1	3	1,9		7,5	1,9	1,3	1,5	1,6
República Dominicana		0,9	1,1	1,7	1,7	1,6	2,8	0,7	1,4
Perú	0,8		3,2	4,3	3,2	3,2	2,4	2,6	
Venezuela	3,3	3,2	3,4	3,8	4,7	3,7	1,7	1,7	
Bolivia	2,2			1					

Fuente: Respuesta derecho de petición INS del 12 de diciembre de 2017, relacionando información del Newsletter 2009-2017.

<sup>7</sup> Respuesta derecho de petición, INS febrero de 2018.

### **1.6. Marco normativo de la donación y trasplante de órganos y tejidos en Colombia**

La Ley 9ª de 1979, más conocida como el Código Sanitario, estableció los primeros lineamientos sobre la donación, el trasplante y la recepción de órganos, tejidos o líquidos orgánicos utilizables con fines terapéuticos, e impuso al Ministerio de Salud la obligación de establecer las normas sobre preservación, transporte, almacenamiento y disposición final de órganos, tejidos y líquidos orgánicos o de seres vivos para trasplantes en otros usos terapéuticos, a fin de eliminar cualquier riesgo para la salud o el bienestar de la comunidad.

Posteriormente, la Ley 73 de 1988 dictó disposiciones básicas respecto al proceso de donación y trasplante de componentes anatómicos. En particular, estableció la necesidad de contar con el consentimiento del paciente o de sus deudos para poder efectuar la extracción de órganos. Además, prohibió de manera expresa el ánimo de lucro en la donación o suministro de componentes anatómicos, y estableció quiénes están facultados para actuar como deudos de un paciente y cómo debe procederse en caso de necesidad de practicar una autopsia medicolegal.

Luego surgió el Decreto 2493 de 2004 que reglamentó parcialmente las Leyes 9ª de 1979 y 73 de 1988. Esta norma reguló de manera completa y detallada la donación, obtención, preservación, almacenamiento, transporte, destino y disposición final de órganos y tejidos (exceptuando la sangre o componentes sanguíneos), así como los procedimientos de trasplante o implante en seres humanos. Con este decreto, el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez fue pionero en la legislación sobre donación de órganos y tejidos en Colombia.

Para atender la necesidad de combatir la comercialización de componentes anatómicos con fines de trasplante, surgió la Ley 919 de 2014, para establecer la prohibición de cualquier forma de compensación, pago en dinero o en especie por los componentes anatómicos, e instituir penas de tres (3) a seis (6) años de prisión para quienes trafiquen, compren, vendan o comercialicen órganos o tejidos humanos.

Finalmente se encuentra la Ley 1805 de 2016, que introdujo la ampliación de la presunción legal de donación de componentes anatómicos para fines de trasplantes y demás usos terapéuticos, abriendo la posibilidad a quienes no deseen ser donantes de órganos puedan expresar su voluntad mediante documento escrito que deberá autenticarse ante Notario Público y radicarse ante el Instituto Nacional de Salud o al momento de realizar el trámite de afiliación a una Empresa Promotora de Salud (EPS), la cual deberá informar al Instituto Nacional de Salud (INS) al respecto.

Entonces, si bien es cierto las disposiciones normativas existentes han representado importantes avances en el tema, es menester incluir un par de modificaciones que permitan incentivar

### **1.7. Coordinación Nacional de la Red de Donación y Trasplantes**

Hoy en día la coordinación de la Red Nacional de Donación y Trasplantes se ha realizado desde el Instituto Nacional de Salud, la misma requiere fortalecerse, debido a que esta entidad maneja distintos temas en salud pública, cuyos recursos no están focalizados a la Red, siendo este un grupo funcional más en la compleja estructura institucional de esta entidad. Actualmente, su recurso humano es de 4 profesionales de planta, un auxiliar administrativo y 6 de contrato los cuales dependen de la disponibilidad de recursos financieros, siendo superada por el recurso humano existente en algunas Secretarías de Salud a cargo del nivel regional en su recurso humano y financiero a pesar del nivel de coordinación.

Parte de la propuesta de reorganización de la Red se centra en la creación de una Organización o Centro Nacional de Donación y trasplantes de Colombia independiente, el cual se encargaría de coordinar y regular todas las actividades relacionadas con procesos de donación y trasplante de órganos, tejidos y células en el país, en conjunto con las entidades territoriales, con el fin de garantizar la operación de la Red y velar por la transparencia y equidad de los procedimientos de trasplante realizados en todo el país. Esta entidad debe ser dependiente del nivel más alto de la rama ejecutiva, por lo que se propone que este al nivel de un departamento administrativo o una unidad administrativa especial.

Este Centro Nacional de Donación y Trasplantes de Colombia debe reagrupar las actividades operativas de la Red que hoy en día están en cabeza de los entes territoriales, pero que no son realizadas por los mismos o carecen de continuidad, debido a que es una actividad desfinanciada. De igual forma esta entidad debe tener libertad en la formulación de política y reglamentación que organice diversos aspectos de las actividades de donación y de trasplantes, debido a la desactualización del marco normativo que hoy en día tiene este tema, permitiendo la rápida actualización de las normas que guían estos procesos a la par de los rápidos desarrollos científicos que se dan en esta área. Una de las principales funciones que tendría esta entidad sería el pago de los procesos de donación de manera directa a las entidades o profesionales que se encarguen de estas actividades al interior de las IPS generadoras, esto aseguraría el reconocimiento directo de estos costos independientemente de que los procedimientos sean efectivos o no, sino que asegure que se promuevan todas las actividades de donación al interior de las entidades, contrario a lo que ocurre actualmente donde las IPS generadoras en algunos casos no son reconocidas frente a los recursos que destinan a los procesos de donación. En este punto, otro aspecto que deberá asumir esta entidad corresponde a la logística de traslado de componentes anatómicos, por lo que siendo una entidad con capacidad de pago de servicios puede gestionar esta actividad.

A continuación, se presenta un esquema general propuesto para esta organización:



Fuente: Elaboración propia.

En este punto vale la pena resaltar que la mayor parte de los países europeos y de la región cuentan con este modelo de organización nacional para la donación y trasplantes, a excepción de países en América Latina como Chile y Bolivia. Este esquema ha demostrado los mejores resultados en términos de tasas de donación y trasplantes.

**Nivel Territorial**

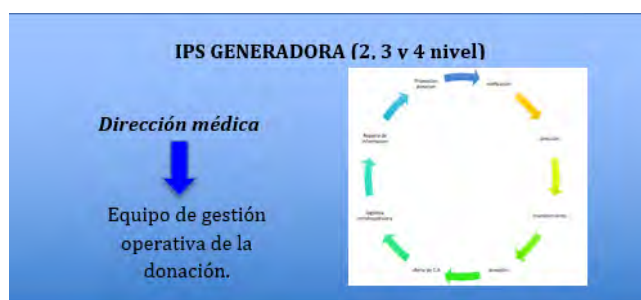
Actualmente se encuentran 6 regionales dependientes de 6 secretarías de salud del país, las cuales a lo largo de la historia de la Red han evidenciado limitantes en su funcionamiento, especialmente por recursos y por qué su conformación es diferente a la organización político-administrativa del país. El nivel territorial de la Red, debe estructurarse teniendo en cuenta las competencias dadas a los entes territoriales, modificando bien sea las competencias o funciones que deben desempeñar dentro de la Red o cambiar su estructura a nivel de departamentos o de un conjunto diferente de entes territoriales. Una de las competencias que debe ser replanteada es su funcionamiento 24 horas que tiene actualmente dentro de la red, puesto que el mismo en 4 de las 6 regionales actuales no se cumple, por lo que la actividad operativa debe ser centralizada en el organismo nacional.

Uno de los mayores retos corresponde a la organización de un modelo que responda a las necesidades del proceso de donación de componentes anatómicos. Esta propuesta plantea la creación de unidades funcionales en las IPS generadoras de órganos y tejidos (IPS de segundo a cuarto nivel, que dispongan de UCI y urgencias), estas unidades se conformaran de acuerdo con su potencial generador y los lineamientos de conformación estarán dados por la Coordinación Nacional.

**Modelo de Gestión de Donación**

Las IPS generadoras tendrán contacto directo con el nivel central para la regulación de los procesos de donación que se generen en su institución, el alcance de funciones será intrahospitalario y deberán asegurar la atención de los procesos de donación dentro de la IPS.

Esta propuesta independiza las funciones de donación de las IPS trasplantadoras y de los bancos de tejidos. La vigilancia del cumplimiento de la conformación y funcionamiento de las unidades de donación al interior de las IPS generadoras están a cargo de las Secretarías de Salud, por medio del Programa de auditoría a la Red del nivel territorial.



**1.8. Financiamiento de los niveles y procesos de donación y trasplante**

**Nivel Nacional**

El financiamiento del nivel nacional, es el más considerable dentro de esta propuesta, debido a que la creación de una nueva entidad, implica la gestión de todos los recursos para su entrada a funcionamiento. Una vez puesta en marcha esta organización la misma podrá gestionar recursos a través de proyectos de inversión, gestión de recursos por servicios, gestión de recursos por proyectos de investigación, convenios.

Al ser una entidad a este nivel, tendría una financiación específica para el tema y a su vez puede gestionar recursos nacionales (proyectos de inversión) o internacionales que también tendrían destinación específica. Además de las posibilidades de contratación de recurso humano que asuma las actividades que hoy en día no son efectuadas por los niveles locales y regional (especialmente en donación). El financiamiento de esta entidad tendría las siguientes fuentes:

- Un porcentaje de las rentas cedidas con destinación al sector salud; consumo de licores y, explotación del monopolio de juegos de suerte y azar.
- Recursos propios de la nación
- Recursos propios a través de convenios, proyectos de inversión, entre otros.

Este nivel tendrá una dirección general o gerente de acuerdo con la figura seleccionada para la creación de la entidad, este deberá ser un profesional del área de la salud especializado con experiencia de más de 10 años en el tema, el cual será nombrado por el presidente de la república o por el consejo directivo según la naturaleza de la entidad a crear.

**Nivel Territorial**

El financiamiento del nivel territorial está cubierto con las competencias que ya tienen las secretarías de salud. Por una parte, el ente territorial no tendrá que disponer recursos para su funcionamiento 24 horas debido a que esta función es asumida desde el nivel central.

Por otra parte, las acciones de auditoría, al ser realizadas por cada secretaria de salud son asumidas por las áreas de vigilancia y control y las mismas tienen un límite sobre las entidades de su ente territorial, sin usar recursos para otros entes territoriales.

En cuanto a las acciones de promoción están ya cubiertas por el PIC, al quedar a cargo de cada secretaria de salud, quien se obliga a su realización, pues no quedan subordinadas a una coordinación regional, tal como ocurre hoy en día donde en una regional es solo el departamento sede quien asume esta responsabilidad.

**Nivel local donación – trasplante**

Este es uno de los puntos de mayor análisis dentro de la reestructuración de la Red. Se propone separar los pagos las actividades de donación de las de trasplante. Hoy en día tanto las actividades del proceso de donación como las del proceso de trasplantes están cubiertas en el plan de beneficios, sin embargo, ambas quedan a cargo de la IPS trasplantadora en una sola tecnología “el trasplante”, por lo que se requiere que la donación sea una tecnología independiente en la cual se visibilicen sus costos reales.

Debido a que actualmente la donación está financiada se propone que los recursos de los procesos de donación (a partir del segundo diagnóstico de muerte encefálica o una vez diagnosticada la PCR) se dirijan al nivel nacional de la red, quien se encarga de pagar los procesos efectivos o no a las IPS generadoras.

Lo anterior permite un control único al proceso y una reducción de los pasos del flujo de recursos asociados a la donación, para tal fin se deberán establecer un piso

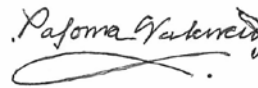
y techo de los procesos de donación diferenciándolos (donante efectivo y no efectivo; donante de un órgano, multiorgánico, totipotencia o de solo tejidos), lo que permite un recobro fijo de cada proceso, reconociendo todos los recursos empleados en su ejecución.

Ahora bien, al tener el nivel central el flujo de los recursos de los procesos de donación es este organismo el encargado de asegurar el procesamiento del perfil infeccioso del donante e inmunológico, pues esta entidad deberá contratar estos servicios con una o múltiples entidades en cada ciudad generadora asegurando el proceso de donación hasta la logística intrahospitalaria del rescate.


De esta forma se unifica y asegura el proceso de donación tanto de órganos como como de tejidos y a partir del rescate del componente anatómico, su transporte y trasplante en adelante son costos sumidos por el asegurador del receptor a la IPS trasplantadora.

Cordialmente,

Cordialmente,



Paloma Susana Valencia Laserna  
Senadora de la República de Colombia



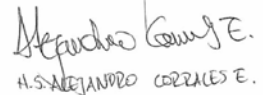
(ALIO) Felice Ramon



Carlos Meisel



Carlos Meisel



Alejandro Corrales E.  
H.S. ALEJANDRO CORRALES E.

**2. Articulado**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2019  
SENADO**

*por la cual se modifica la estructura nacional de donación, trasplante de órganos y por componentes anatómicos en Colombia y se dictan otras disposiciones*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**CAPÍTULO I.**

**Departamento Administrativo**

Artículo 1°. *Objeto:* La presente ley tiene por objeto: 1) modificar la estructura nacional de donación, trasplante de órganos y componentes anatómicos en Colombia; 2) crear la Dirección Nacional de Donación y Trasplante de Órganos; y 3) establecer unos beneficios para fortalecer de la donación, trasplante de órganos y componentes anatómicos.

Artículo 2°. *Dirección Nacional de Donación y Trasplante de Órganos.* Créese un Departamento Administrativo que se denominará Dirección Nacional de Donación y Trasplante de Órganos, como un organismo que coordina y regula todas las actividades relacionadas con procesos de donación, trasplante de órganos y componentes anatómicos con el fin de garantizar la operación de la Red de Donación y Trasplantes de Órganos y Tejidos y velar por la transparencia y equidad de los procedimientos de trasplante realizados en todo el territorio nacional.

**Parágrafo. Funciones.** La Dirección Nacional de Donación y Trasplante de Órganos, tendrá las siguientes funciones:

1. Actuar como la máxima autoridad y entidad de referencia nacional en salud pública y coordinador técnico de las redes de: donación y trasplantes de órganos y tejidos.
2. Coordinar, asesorar y dirigir la Red Nacional de Donación y Trasplantes de Órganos y Tejidos.
3. Definir estrategias e impulsar y coordinar los planes y programas de transferencia de tecnología y de asistencia técnica para la Red Nacional de Donación y Trasplantes de Órganos y Tejidos, en coordinación con el Ministerio Salud y Protección Social.
4. Manejar los ingresos relacionados con las actividades relacionadas con la donación y trasplante de órganos y componentes anatómicos
5. Y las demás que sean necesarias para su funcionamiento.

**Artículo 3°. Estructura.** La Dirección Nacional de Donación y Trasplante de Órganos tendrá la siguiente estructura:

1. Un Consejo Directivo
2. Un Gerente General
3. Una secretaria general
4. Un Consejo de Red
5. Un Comité de ética e investigación
6. Seis subdirecciones: Dirección de Información, Dirección de Promoción para la Donación y el Trasplante, Dirección de Biovigilancia, Dirección de Operación de la Red, Dirección de Vigilancia.

**Parágrafo 1°.** El Ministerio de Salud reglamentará las funciones de la estructura general de la Dirección Nacional de Donación y Trasplante de Órganos en un periodo no mayor a los (6) meses de la promulgación de esta ley.

**Parágrafo 2°.** El gerente General de acuerdo con la figura seleccionada para la creación de la entidad, deberá ser un profesional del área de la salud especializado con experiencia de más de 10 años en el tema, el cual será nombrado por el presidente de la república o por el Consejo Directivo según lo establezca el Ministerio de Salud.

**Artículo 4°. Red de Donación y Trasplantes de Órganos y Tejidos.** Las funciones de la Red de Donación y Trasplantes de Órganos y Tejidos a nivel regional y territorial serán definidas por la Dirección Nacional de Donación y Trasplante de Órganos en un periodo no mayor a (6) meses desde la instauración de la dirección administrativa.

El financiamiento del nivel territorial está cubierto con las competencias que ya tienen las secretarías de salud. El ente territorial no tendrá que disponer recursos para su funcionamiento dado que será asumida desde la dirección administrativa nacional.

## CAPÍTULO II

### Financiación

**Artículo 5°. Financiación de la Dirección Nacional.** La Dirección Nacional de Donación y Trasplante de Órganos, como Departamento Administrativo tendrá una financiación según lo establecido en la Ley 489 de 1998. De igual manera los procesos de Donación y Trasplante de órganos obtendrán recursos adicionales de:

1. Un porcentaje de las rentas cedidas con destinación al sector salud; consumo de licores y, explotación del monopolio de juegos de suerte y azar.
2. Recursos propios de la nación
3. Recursos propios a través de convenios y proyectos de inversión.

El Ministerio de Salud y la Dirección Nacional de Donación y Trasplante de Órganos en un periodo no mayor a (6) meses realizará un estudio de financiación sobre los tres literales de este artículo y establecerá su ejecución.

**Artículo 6°. Sostenibilidad del sistema.** Los recursos obtenidos en materia de donación y trasplante de órganos y componentes anatómicos a nivel nacional se destinarán a la Dirección Nacional de Donación y Trasplante de Órganos quien se encargará de pagar los procesos efectivos a las IPS generadoras. De igual manera, será función de la Dirección Nacional establecer en rubros separados los ingresos obtenidos por donación y por trasplante. La Dirección Nacional reglamentará la estructura de pagos y la eficiencia de los mismos.

**Artículo 7°. Sistema de información nacional.** La Dirección Nacional de Trasplante de Órganos diseñará un sistema de información con tecnología adecuada que permita integrar las bases de datos del sistema nacional de trasplante de órganos.

El sistema de información será un software al cual tendrán acceso las Instituciones Prestadoras de Salud, los Bancos de Tejidos y Médula Ósea, el Ministerio de Salud Protección Social, Instituto Nacional de Salud, y todos los que la Dirección Nacional de Trasplante de Órganos considere pertinente.

El sistema de información deberá proveer información inmediata y actualizada de: donantes efectivos, vivos y potenciales; receptores potenciales y efectivos, al igual que el monitoreo después del trasplante. De igual manera, deberá tener la relación de órganos reportados y órganos rescatados.

## CAPÍTULO III

### Beneficios de Donación

**Artículo 8°. Beneficios IPS por investigación.** Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) habilitadas con programas de trasplante de órganos que implementen programas de investigación científica para la efectividad en los procesos de trasplante de órganos o que adquieran capital físico para el mismo tendrán un descuento tributario hasta del 10% en el impuesto de renta. El Ministerio de Salud reglamentará los beneficios de este artículo.

Artículo 9°. *Beneficios IPS por donantes potenciales* Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) habilitadas con programas de trasplante de órganos que reporten anualmente más donantes potenciales obtendrán un descuento tributario tendrán un descuento tributario hasta del 5% en el impuesto de renta. El ministerio de Salud reglamentará los beneficios de este artículo.

Artículo 10. *Beneficios donantes.* Toda persona que bajo la reglamentación ejerza como donante vivo obtendrá el beneficio de un seguro de deceso, el cual cubrirá porcentaje del 50% de los gastos funerarios. El seguro será pagado por el Gobierno Nacional. De igual manera obtendrá otros beneficios establecidos por la Dirección Nacional de Donación y Trasplante de Órganos.

Artículo 11. *Libre escogencia.* El receptor del componente anatómico podrá seleccionar a libre escogencia el centro donde quiere realizarse el trasplante. La Dirección Nacional le proveerá de la información nacional sobre lugares autorizados.

Artículo 12. *Estudio nacional.* El Ministerio de Salud y Protección Social junto la Dirección Nacional de Donación y Trasplante de Órganos realizará un estudio social sobre la efectividad de la reincorporación laboral, social y educativa de los pacientes trasplantados.

Artículo 13. *Receptores.* Los criterios de distribución para los posibles receptores de los componentes anatómicos deberán ser reglamentados por Dirección Nacional de Donación y Trasplante de Órganos de en los seis (6) meses a la promulgación de esta ley. La Lista de Espera deberá ser a nivel nacional.

Artículo 14. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y derogara todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,

Paloma Valencia-Laserna  
Senadora de la República

Gregorio Eljach Pacheco

Lidio Arturo García Turbay

Carlos Felipe Valencia

### SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 18 del mes Noviembre del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 254 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: HS. Paloma Valencia Laserna

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 18 de noviembre de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 254 de 2019 Senado, *la cual se modifica la estructura nacional de donación, trasplante de órganos y por componentes anatómicos en Colombia y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Paloma Susana, Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Alejandro Corrales Escobar, Carlos Manuel Meisel Vergara, Carlos Felipe Mejía Mejía*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión **Séptima** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 18 de noviembre de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

### CONTENIDO

Gaceta número 1151 - Viernes, 29 de noviembre de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA	Págs.
Proyecto de ley orgánica número 253 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifican los artículos 31, 32 y 131 de la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones .....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 250 de 2019 Senado, por medio de la cual se crean mecanismos para el fomento y el desarrollo de la apicultura y la meliponicultura, y se dictan otras disposiciones. ....	4
Proyecto de ley número 254 de 2019 Senado, la cual se modifica la estructura nacional de donación, trasplante de órganos y por componentes anatómicos en Colombia y se dictan otras disposiciones .....	8