



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 828

Bogotá, D. C., martes, 1º de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 25 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

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 365 DE 2020 CÁMARA

*por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto:** El objeto de la presente ley es reglamentar medidas necesarias para desincentivar el consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, cigarrillos, tabacos, picadura de tabaco, rapé y chimú mediante medidas fiscales que, a su vez, contribuyan en el recaudo de recursos con la destinación desarrollada en las leyes aplicables a la materia.

**Artículo 2º: Modifíquese el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:**

**Artículo 211.** A partir de la expedición de la presente ley, las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado serán las siguientes:

1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros, columnas de tabaco para calentar y cigarrillos, \$7.785 por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido.

2. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimú será de \$655 pesos.

Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año inmediatamente siguiente a la expedición de la presente ley, en un porcentaje equivalente al del crecimiento del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) más cuatro puntos. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará antes del 1o de enero de cada año las tarifas actualizadas.

**PARÁGRAFO 1º:** Los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos serán destinados a financiar el aseguramiento en salud, así como fortalecer en materia de financiamiento el sistema de rastreo y localización de tabaco y alcohol liderado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

**PARÁGRAFO 2º:** Dentro de las anteriores tarifas se encuentra incorporado el impuesto con destino al deporte creado por la Ley 30 de 1971, en un porcentaje del 16% del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo.

**PARÁGRAFO 3º:** La tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos especificada en este artículo aplica también para los Productos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN). El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará la materia.

**Artículo 3º. Modifíquese el artículo 6º de la Ley 1393 de 2010, el cual quedará así:**

**Artículo 6º.** El impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado se adiciona con un componente ad valorem equivalente al 10% de la base gravable, que será el precio de venta al público efectivamente cobrado en los canales de distribución definidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Este componente ad valorem será liquidado y pagado por cada cajetilla por los responsables del impuesto en la respectiva declaración y se registrará por las normas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.

**PARÁGRAFO 1º.** Para la picadura, rapé y chimú, el ad valorem del 10% se liquidará sobre el valor del impuesto al consumo específico de este producto, al que se refiere este artículo.

**PARÁGRAFO 2º.** La participación del Distrito Capital de Bogotá del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado se registrará por lo dispuesto en el artículo 143 de la Ley 2010 de 2010 y demás normas concordantes.

**PARÁGRAFO 3º.** La destinación de este componente ad valorem será la prevista en el artículo 7º de la Ley 1393 de 2010.

**PARÁGRAFO 4º:** El componente ad valorem al que se refiere este artículo aplica también para los Productos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN).

**Artículo 4º. Vigencias y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

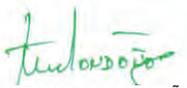
Cordialmente,



**JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA**  
Senador de la República



**KATHERINE MIRANDA PEÑA**  
Representante a la Cámara



**JORGE EDUARDO LONDOÑO**  
Senador de la República



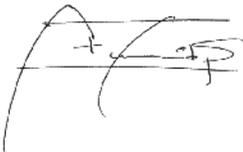
**JOSE DAVID NAME CARDOZO**  
H. Senador de la República



**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle del Cauca



**JOSE LUIS CORREA LOPEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Caldas



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Senador de la República



**JORGE ELÉCER TAMAYO MARULANDA**  
Representante a la Cámara



**MAURICIO TORO ORJUELA**  
Representante a la Cámara  
Bogotá



**WILSON ARIAS CASTILLO**  
Senador de la República



**FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. OBJETO DE LA INICIATIVA**

El presente proyecto de ley tiene por objeto disminuir los daños en salud que causa el consumo de cigarrillos, tabaco, cigarrillos, Productos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), a partir del desincentivo de su consumo mediante el incremento en la tarifa de venta al público. El aumento de precios dirigido al consumidor, en gran medida contribuye a disminuir su adquisición, lo cual, proporcionalmente beneficia la salud de la población y mitiga los efectos nocivos tanto para la población con hábitos de consumo, como para la población no fumadora.

**II. CONTEXTO DE LA INICIATIVA**

**a. Antecedentes jurídicos**

**→ Viabilidad jurídica de iniciativas legislativas en materia de impuestos**

Desde el preámbulo de la Constitución Política, pasando por los primeros artículos de la Carta Política, principalmente teniendo en cuenta el artículo 2 de este texto, donde se consagran los fines del mismo, se indica:

**"ARTICULO 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares." (Resaltado fuera de texto).

En seguida cuando se enlista los diferentes Derechos Fundamentales que rigen nuestro país y en específico para el caso la vida, honra, dignidad y salud, entre otros, debe observarse como es obligación del Estado hacer que sus habitantes vivan en un entorno de armonía.

En tal medida, cuando se va decantando el catálogo de derechos fundamentales se hace mención a la protección de los niños, resaltando la integridad física, la salud y una alimentación equilibrada para ellos, así, la disposición es totalmente aplicable al proyecto de ley, en vista que la infancia es un segmento de la población que más consume los productos que se están gravando. El artículo 44 de la Constitución Política indica:

**"ARTICULO 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. (...)" (Resaltado fuera de texto).<sup>1</sup>

Adicionalmente, el artículo 49<sup>2</sup> señala que la prestación del servicio de salud está a cargo del Estado, y se resalta la obligación de toda persona por procurar por el cuidado integral de su salud, nuevamente se es enfático en que el proyecto de ley propuesto busca hacer efectivos estos mandatos constitucionales.

**"ARTICULO 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. (...). Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad. (...)" (Resaltado fuera de texto).

Por su parte, en lo referente a los artículos de índole tributario encontramos el artículo 95-9 en donde se indica que uno de los deberes de los ciudadanos es contribuir a los gastos del Estado, por otro lado el artículo 338 donde se consagra el principio de legalidad tributaria e indica que los tributos de orden deben tener establecidos en la ley todos los elementos del impuesto, tal como se realiza en el presente proyecto de ley, y por último el artículo 359 que establece la posibilidad de establecer rentas con destinación específica cuando se trate de inversión social.

**"ARTÍCULO 95.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad."

**"ARTÍCULO 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos

<sup>1</sup> De conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 1098 de 2006, "por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia" los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una buena calidad de vida que supone la generación de condiciones que les aseguren, entre otros aspectos, una alimentación nutritiva y equilibrada desde la concepción, cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada.

<sup>2</sup> Sobre el artículo ver la siguiente jurisprudencia concordante: C-479-92; C-517-92; C-559-92; C-560-92; C-580-92; C-590-92; C-176-96; C-045-2001; C-506-2001; C-540-2001; C-580-2001; C-646-2001; C-742-2001; C-828-2001; C-837-2001; C-867-2001; C-921-2001; C-1173-2001; C-1250-2001; C-006-2002; C-010-2002; C-013-2002; C-092-2002; C-109-2002; C-130-2002; C-157-2002; C-176-2002; C-184-2002; C-066-03; C-331-03; C-040-04; C-124-04; C-227-04; C-349-04; C-510-04; C-355-06; C-1041-07; C-260-08; C-491-12.

deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (...)"

"**ARTÍCULO 359.** No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.

**2. Las destinadas para inversión social.**

3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías." (Resaltado fuera de texto).

En lo atinente a la **iniciativa congresional en materia tributaria**, es menester aclarar que **NO** existe iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional en temas tributarios, es un mito que se está volviendo realidad y está tomando fuerza en contra de las iniciativas del Congreso de este tipo, para cercenar desde un inicio cualquier debate que se proponga por nosotros frente al tema.

Por lo anterior, se debe recordar que el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, habla que el Gobierno Nacional es el único que puede tener iniciativa cuando se decreten **exenciones** de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, y lo referente al numeral 11 del artículo 150 de la misma norma.

Así, es imperativo destacar que el numeral 11 del artículo 150 de la C.P. se refiere a temas de índole presupuestal o de gasto público cuando dice "11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración" como ya lo ha mencionado la Corte Constitucional en varios pronunciamientos<sup>3</sup>, por lo cual no existe iniciativa exclusiva gubernamental en este aspecto, y es perfectamente posible que cualquier Congresista proponga *motu proprio* cualquier creación, modificación o eliminación de tributos, siempre y cuando no se propongan exenciones a los ya existentes de orden nacional y el debate inicie en la Cámara de Representantes, conforme indica el artículo 154 en comento.

Si hubiera iniciativa exclusiva legislativa en temas tributarios, el artículo 154 de la C.P. hubiera hecho referencia al numeral 12 del artículo 150 de la *norma normarum* el cual dice: "12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley." De tal modo, la restricción esta para asuntos presupuestarios y de ninguna manera para temas tributarios.

Por lo anterior, mal haría una ponencia en pedir o esperar un aval del Ministerio de Hacienda por este aspecto, pues no se puede supeditar el poder tributario del Congreso a la voluntad del Gobierno Nacional como ha venido sucediendo.

<sup>3</sup> Ver sentencias de la Corte Constitucional: C-447-92; C-448-92; C-510-92; C-057-93; C-072-93; C-112-93; C-206-93; C-261-93; C-271-93; C-364-93; C-416-93; C-502-93; C-548-93; C-197-2001; C-1249-2001; C-527-03; C-066-18;

**b. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto cuenta con cuatro (4) artículos junto con el objeto y la vigencia. El objeto y ámbito principal del proyecto se dirige a disminuir los daños en salud que causa el consumo de cigarrillos, tabaco, cigarrillos, Productos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), a partir del desincentivo de su consumo mediante el incremento en la tarifa de venta al público. El aumento de precios dirigido al consumidor, en gran medida contribuye a disminuir su adquisición, lo cual, proporcionalmente beneficia la salud de la población y mitiga los efectos nocivos tanto para la población con hábitos de consumo, como para la población no fumadora. Dicho incremento, técnicamente expuesto encamina dos vías:

Por un lado, modificar el artículo 211 de la Ley 223 de 1995 y determinar el incremento sobre las tarifas del impuesto al consumo que desde 2019 será: para el tabaco, cigarro, cigarrillo y cigarrillos de seis mil pesos (\$6.000) por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido. Y de quinientos pesos (\$500) por cada gramo de picadura, rapé o chimú. Lo que proponemos es, además, que dicho gravamen recaiga en los Productos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN).

El incremento será escalonado anualmente a partir del año siguiente a la promulgación de la presente ley y se actualizará de acuerdo al porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el DANE más cuatro puntos.

Por otro, modificar el artículo 6º de la Ley 1393 de 2010, dentro del cual proponemos que los Productos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) sean igualmente gravados, además del impuesto al consumo, por el componente ad valorem (según el valor) equivalente al 10% de la base gravable, de la misma manera en cómo lo están actualmente el cigarrillo, tabaco, picadura, rapé y chimú y con ello se determine el precio de venta al público que efectivamente será cobrado en los canales de distribución que tendrán que ser definidos por el DANE.

**c. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA**

Las medidas que buscan garantizar el bienestar de los colombianos en materia de salud pública son una necesidad imperiosa. A continuación, se referencian de forma sucinta unos datos recopilados por investigadores de la Fundación Anaás, expertos en el estudio de la incidencia en el tabaco en Colombia<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Las cifras expuestas a continuación se encuentran disponibles en el siguiente documento: "Nota de Política 01" de autoría de Blanca Llorente y Norman Maldonado, expertos en materia de tabaco. Disponible en: <https://fundacionanaas.org/proyectos>.

- Colombia, aproximadamente, tiene 2.8 millones de fumadores adultos. La población fumadora se mantuvo relativamente estable entre 2008 y 2013 y entre 2016 y 2017 cayó en términos absolutos.
- En 2015 en Colombia 88 personas murieron por día a causa del tabaquismo, y esto equivale al 16,1 % de las muertes en mayores de 35 años. Además, fumar disminuye, en promedio, la duración de la vida de un colombiano en 7 años.
- En Colombia tratar enfermedades asociadas con el consumo de tabaco costo \$ 4.69 billones en 2015, lo que equivale a 0,6 % del PIB en ese año

Asimismo, la conveniencia de esta iniciativa legislativa encuentra asidero en el Convenio Marco para el Control del Tabaco, aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 1109 de 2008, ordena una serie de medidas que el Estado Colombiano debe impulsar, fomentar e implementar, a saber<sup>5</sup>:

- Proteger las políticas públicas de la interferencia de la industria tabacalera (Art. 5.3)
- **Adoptar medidas de precios e impuestos que reduzcan el consumo (Art. 6)**
- Proteger contra la exposición del humo de tabaco - Espacios libres de humo (Art. 8)
- Reglamentar contenido e información sobre los productos de tabaco (Art. 9 y 10)
- Regular el empaquetado y etiquetado – advertencias sanitarias (Art. 11)
- Educar al público y promover la participación intersectorial (Art 12)
- Prohibición total de la publicidad, promoción y patrocinio (Art. 13)
- Programas eficaces de cesación (Art. 14)
- Eliminar el comercio ilícito (Art. 15)
- Prohibir venta a menores, venta al menudeo y máquinas dispensadoras (Art. 16)
- Alternativas al cultivo y elaboración de productos de tabaco (Art. 17)
- Proteger el ambiente (Art. 18)

<sup>5</sup> Ibidem

- Cooperación y comunicación (Parte VII) (**Subrayado fuera de texto**)

Un aspecto muy importante subyacente a las medidas aprobadas dentro del Convenio Marco involucra la adopción y medidas de precios e impuestos en materia de tabaco. En el mismo sentido, todas estas medidas involucran una universalidad: la consolidación de medidas efectivas que permitan desincentivar el consumo de tabaco. Esto reviste una importancia máxima toda vez, de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud, "el precio del cigarrillo en Colombia es bajo comparado con el de otros países de ingreso similar"<sup>6</sup>

Esto se evidencia en la forma en que la Ley 1819 de 2016 reglamenta aspectos de precios en materia de tabaco en Colombia. Así, la ley impone una tarifa de impuesto consistente en un valor de \$2100 por cajetilla de 20, una sobretasa del 10 %, y la tarifa general del IVA del 19 %. Con este contexto claro, el presente proyecto de ley busca implementar un ajuste a las tarifas del tabaco en Colombia, buscando incluir productos derivados y asociados, teniendo en cuenta el auge de los mismos y las cifras alarmantes de consumo.

**d. EL AUMENTO DE PRECIOS COMO MEDIDA DE SALUD PÚBLICA**

El presente proyecto de ley propende por un reajuste de la tarifa del precio del cigarrillo por una razón fundamental: **el Sistema de Salud destina cientos de miles de millones de pesos para atender problemas de salud de personas consumidoras de cigarrillo**. No se puede olvidar que, tal como se referencia en líneas anteriores, fumar causa una serie de enfermedades muy complejas y costosas de tratar: enfermedades cardíacas, neumonía, accidente cerebrovascular, cáncer de pulmón, entre otras graves enfermedades.

En un estudio publicado por el Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria (IECS)<sup>7</sup> se pueden evidenciar las siguientes cifras:

- En 2015 en Colombia 88 personas murieron por día a causa del tabaquismo, y esto equivale al 16,1 % de las muertes en mayores de 35 años. Además, fumar disminuye, en promedio, la duración de la vida de un colombiano en 7 años.

<sup>6</sup> Las referencias recopiladas se encuentran en el siguiente documento: "Nota de Política 01" de autoría de Blanca Llorente y Norman Maldonado, expertos en materia de tabaco. Disponible en: <https://fundacionanaas.org/proyectos>.

<sup>7</sup> Estudio disponible en el siguiente documento: "El tabaquismo en Colombia" de autoría del Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria (IECS) de Argentina en el año 2017. Disponible en: [https://www.iecs.org.ar/wp-content/uploads/Flyer\\_tabaquismo\\_COLOMBIA.pdf](https://www.iecs.org.ar/wp-content/uploads/Flyer_tabaquismo_COLOMBIA.pdf).

- En Colombia tratar enfermedades asociadas con el consumo de tabaco costó \$ 4.69 billones en 2015, lo que equivale a 0,6 % del PIB en ese año.

Estas cifras ilustran una realidad muy preocupante: **la grave crisis financiera del Sistema de Salud en Colombia** podría solventarse a mediano y largo plazo con la desincentivación de productos como el tabaco. El aumento de precios del cigarrillo, tal como se ha venido desarrollando, cumple con esa función. El acceso monetario a los productos como el cigarrillo es un factor esencial para evaluar el enorme daño que le causan a la salud de la población. A esto se le debe añadir un factor muy importante: el acceso que tiene la población menor de edad y adolescente al cigarrillo y a los dispositivos electrónicos derivados.

**e. VENTAJAS PARA LA SALUD DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA A PARTIR DEL AUMENTO DE PRECIOS DEL CIGARRILLO**

Finalmente, es menester referenciar una serie de datos que contribuyen a justificar la importancia y viabilidad del presente proyecto. Blanca Llorente y Norman Maldonado, académicos expertos en materia de tabaco, realizan un resumen<sup>9</sup> profundamente valioso para la discusión del aumento de precios del cigarrillo como medida de salud pública. Exponen a su vez evidencia científica encaminada a demostrar que, tal como lo indican la OMS y la OPS en profusos lineamientos de política pública, el aumento del impuesto al cigarrillo incrementa el precio del mismo dando lugar a los siguientes efectos positivos:

- **Con el aumento de precios, se desincentiva el consumo de cigarrillo y sus derivados, reduciendo la causación de Enfermedades No Transmisibles (ENT), dando lugar a los siguientes eventos:**
  - ◆ Se disuade a las personas que aún no fuman.
  - ◆ Ayuda para que los que apenas están experimentando dejen de hacerlo.
  - ◆ En Colombia el aumento de \$700 a \$2100 entre 2016 y 2018 produjo un incremento real de 39.5 % en el precio de los cigarrillos y redujo en 16.7 % el consumo.
- **Se protege de forma efectiva a la población infantil y adolescente:**
  - ◆ La mayor parte de los fumadores en Colombia pertenecen a este segmento de la población.
  - ◆ La población joven responde a los aumentos de precio del cigarrillo.
- **Reduce la utilización de servicios en salud, mitigando el costo de atención de las ENTs y reduce los costos asociados a discapacidad.**

<sup>8</sup> Nota de Política 01" de autoría de Blanca Llorente y Norman Maldonado, expertos en materia de tabaco. Disponible en: <https://fundacionanaas.org/proyectos>.

→ **Se estima que el aumento logrado cercano al 50 % en el precio de los cigarrillos evitaría 45.049 muertes en los próximos 10 años, de acuerdo con el estudio adelantado por el Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria (IECS)<sup>9</sup>.**

→ **En términos de equidad y acceso a los servicios de salud, el grupo de fumadores de menores ingresos ahorraría 4 veces más en costos de tratamiento que el de ingresos más altos<sup>10</sup>**

**f. CONCLUSIONES**

Tal como se ha venido afirmando a lo largo de la presente exposición de motivos, las medidas desarrolladas en el proyecto de ley se enfocan en crear medidas de salud pública. Estas medidas se consideran prioritarias teniendo en cuenta la grave crisis financiera del Sistema de salud; actualmente, el enfoque del Sistema es gravoso para las finanzas del Estado. Si estas medidas se implementan de forma sostenida, lo que se estará logrando es avanzar hacia un modelo de salud con un enfoque preventivo.

El tabaco y sus productos derivados hacen parte de la cotidianidad de muchas personas en nuestro país. Es perfectamente legítimo, en el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad, consumir cigarrillo y sus productos derivados. No obstante, este proyecto busca consolidar una de las tantas necesidades con las que cuenta el Sistema de Salud en Colombia: si una persona es consumidora habitual de cigarrillo, con las medidas propuestas en la presente iniciativa, estará haciendo un aporte monetario a futuro para fortalecer las finanzas de un Sistema de Salud que, con toda certeza, va a tener que atenderlo/a por enfermedades derivadas del consumo.

**III. PROPOSICIÓN**

En virtud de lo anterior, solicito a la Secretaría General de la Cámara de Representantes dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley: **"Por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones"**

<sup>9</sup> Estudio disponible en el siguiente documento: "El tabaquismo en Colombia" de autoría del Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria (IECS) de Argentina en el año 2017. Disponible en: [https://www.iecs.org.ar/wp-content/uploads/Flyer\\_tabaquismo\\_COLOMBIA.pdf](https://www.iecs.org.ar/wp-content/uploads/Flyer_tabaquismo_COLOMBIA.pdf).

<sup>10</sup> La explicación a este fenómeno la plantean Blanca Llorente y Norman Maldonado en los siguientes términos: "Esto ocurre porque personas con menores ingresos, al fumar menos o dejar de fumar, se enferman menos. Los cambios en el hábito de fumar ocurren porque las personas de menores ingresos son más sensibles al aumento en los precios; a su vez, el mayor ahorro en este segmento de hogares se da porque son más vulnerables frente al riesgo financiero por los altos costos de tratamiento de las enfermedades asociadas con el consumo de cigarrillo."

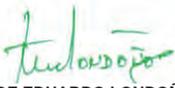
Cordialmente,



**JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA**  
Senador de la República

Katherine Miranda P.

**KATHERINE MIRANDA PEÑA**  
Representante a la Cámara



**JORGE EDUARDO LONDOÑO**  
Senador de la República



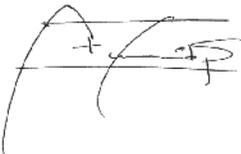
**JOSE DAVID NAME CARDOZO**  
H: Senador de la República



**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle del Cauca



**JOSE LUIS CORREA LOPEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Caldas



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Senador de la República



**JORGE ELÉCER TAMAYO MARULANDA**  
Representante a la Cámara



**MAURICIO TORO ORJUELA**  
Representante a la Cámara  
Bogotá



**WILSON ARIAS CASTILLO**  
Senador de la República



**FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 366 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se toman medidas para proteger los derechos de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas y se dictan otras disposiciones.*

Proyecto de Ley N.° \_\_\_\_

\*POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS NATURALES QUE CELEBREN CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS CON ENTIDADES PÚBLICAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES\*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger los derechos de las personas naturales que celebran contratos de prestación de servicios con entidades públicas, mediante el mejoramiento de las condiciones de ejecución contractual, de tal forma que los deberes de cotización al Sistema de Seguridad Social Integral sean más justos, se eviten responsabilidades fiscales para las entidades contratantes y se prevengan prácticas de evasión y elusión de aportes.

Artículo 2°. Afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral del Contratista. Las afiliaciones al Sistema de Seguridad Social Integral de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas se realizarán luego de la firma de acta de inicio del respectivo contrato. El contratista deberá acreditar las afiliaciones correspondientes al Sistema de Seguridad Social Integral posteriormente a la firma de dicha acta.

Artículo 3°. Excepción al contratista para continuar en el régimen subsidiado de salud. Atendiendo a la duración del contrato de prestación de servicios, el contratista podrá gozar de una excepción para permanecer en el régimen subsidiado de salud. El contratista que suscriba y ejecute contratos de prestación de servicios, cuya duración sea igual o inferior a tres (03) meses y cuya asignación sea inferior a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), podrá permanecer en el régimen subsidiado de salud, si se encuentra en esa condición, o ser beneficiario de su cónyuge o compañero permanente. En caso de permanecer en el régimen subsidiado de salud o como beneficiario de su cónyuge o compañero permanente, sus aportes se destinarán al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA). En el caso contrario, el contratista deberá estar afiliado al régimen contributivo después de la firma del acta de inicio y sus aportes se destinarán a la entidad a la que se haya afiliado.

Artículo 4°. Cotización y liquidación del contratista. La cotización al Sistema de Seguridad Social Integral de las personas naturales que se encuentran vinculadas a entidades públicas por medio de contratos de prestación de servicios la cotización de seguridad social se efectuará de la siguiente manera:

La cotización al Sistema General de Salud corresponderá al 12.5% del ingreso base de cotización, porcentaje del cual la entidad contratante aportará el 8.5% y el contratista el 4%.

La cotización al Sistema General de Pensiones corresponderá al 16% del ingreso base de cotización, porcentaje del cual la entidad contratante ejercerá el pago del 12% y el contratista 4%.

Los aportes a riesgos laborales correrán por cuenta de la entidad contratante y corresponderán al nivel del riesgo al que está expuesto el contratista en el desarrollo de sus funciones contractuales.

Los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral deberán ser asumidos por la entidad contratante y el pago deberá efectuarlo a mes vencido por la ejecución del contrato de prestación de servicios. Por ello, ninguna entidad contratante podrá exigir para la ejecución del contrato, la afiliación o cotización al Sistema de Seguridad Social Integral.

Parágrafo. Los contratistas de prestación de servicios tendrán derecho a que los contratantes los afilien a un plan de caja de compensación que ofrezca mínimo un acceso a beneficios en educación, capacitación, así como acceso a espacios de recreación, deporte y turismo. Este plan deberá tener una cobertura familiar en las mismas condiciones que se ofrecen para los planes ordinarios. Las Cajas de Compensación ofrecerán también servicios de subsidio de vivienda, créditos, subsidios monetarios, descuentos en el plan complementario de salud y otros beneficios que deberán ser adquiridos directamente por los contratistas de prestación de servicios con un aporte mínimo de 1% sobre el 40% del valor del contrato.

Artículo 5°. Novedad de retiro al terminar el contrato. Para el caso de las personas naturales que se encuentren vinculadas con entidades públicas a través de contratos de prestación de servicios, la entidad contratante estará obligada a informar la novedad de retiro al término de contrato suscrito. En todo caso, se presumirá que el no pago de la cotización se debe a la terminación del contrato de prestación de servicios.

Artículo 6°. Estabilidad contractual reforzada para madres gestantes. Conságrese la estabilidad contractual reforzada para las personas naturales mujeres que tengan un contrato de prestación de servicios suscrito a una entidad pública, quienes durante la ejecución contractual queden en estado de embarazo o sean madres adoptantes, siempre que informen de su condición durante la ejecución de éste. La entidad contratante deberá garantizar la renovación del contrato por un tiempo igual a los 6 meses de lactancia, sin que esa vinculación genere relación laboral.

La estabilidad contractual reforzada se aplicará de igual forma que opera la estabilidad laboral reforzada para las personas naturales, que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta e indefensión por embarazo sin que sea necesaria la demostración de un contrato realidad.

Queda prohibido a cualquier entidad pública o privada dar por terminado o no renovar un contrato de prestación de servicios a las personas que se encuentren en estado de embarazo o lactancia sin que medie la autorización previa y expresa de un inspector de trabajo.

En el caso en el que la contratista gestante adquiera unas obligaciones, conforme a su perfil profesional, que le puedan generar un riesgo futuro, deberá ser reubicada y sus obligaciones tendrán que ser modificadas.

Parágrafo 1. Para dar aplicación a la estabilidad contractual reforzada, la contratista deberá informar a la entidad pública su condición antes de la terminación del contrato.

Artículo 7°. Estabilidad contractual reforzada por enfermedad laboral en ejecución contractual y multa por desvinculación de personas en circunstancias de debilidad manifiesta. Conságrese la estabilidad contractual reforzada para los contratistas que durante la ejecución inicial contractual sean declarados por la autoridad de medicina laboral correspondiente con enfermedad profesional o accidente laboral.

La estabilidad contractual reforzada se aplicará de igual forma que opera la estabilidad laboral reforzada para las personas naturales, que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta o deterioro del estado de salud, sin que sea necesaria la demostración de un contrato realidad.

Queda prohibido a cualquier entidad pública o privada dar por terminado o no renovar un contrato de prestación de servicios a las personas que se encuentren en situación de grave deterioro del estado de salud sin que medie la autorización previa y expresa de un inspector de trabajo.

En el caso de los contratistas que sean declarados por la autoridad de medicina laboral correspondiente con enfermedad profesional o accidente laboral, la entidad contratante deberá renovar el contrato hasta que surta el trámite de la calificación del riesgo de enfermedad laboral. Si el contratista adquirió unas obligaciones, conforme a su perfil profesional, que le puedan generar un riesgo futuro éste deberá ser reubicado y sus obligaciones tendrán que ser modificadas.

Parágrafo 1. Sin perjuicio de los efectos jurídicos del reconocimiento de un contrato realidad, la entidad pública que dé por terminado o no renueve un contrato de prestación de servicios a las personas que se encuentran en las circunstancias descritas en este artículo, sin la autorización previa y expresa del respectivo inspector de trabajo, deberán pagar al contratista la totalidad de los honorarios dejados de percibir durante el tiempo en que se haya interrumpido la vinculación contractual, así como el pago de una indemnización correspondiente al 30% de los honorarios dejados de percibir en ese mismo período.

Artículo 8°. Licencia de maternidad y descanso remunerado en caso de aborto. La licencia de maternidad y el descanso remunerado en caso de aborto se aplicará a los contratos de prestación de servicios ejecutados por personas naturales, para las mujeres en estado de embarazo o lactancia sin que medie la autorización previa y expresa de un inspector de trabajo.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



VICTOR MANUEL ORTIZ JOYA  
Representante a la Cámara por Santander.



CARLOS JULIO BONILLA SOTO  
Representante a la Cámara, departamento del Cauca.



ALEJANDRO VEGA PÉREZ  
Representante a la Cámara, departamento del Meta.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:

Con esta iniciativa se pretende incrementar la protección de los derechos de las personas naturales que celebran contratos de prestación de servicios con entidades públicas, mediante el mejoramiento de las condiciones de ejecución contractual, de tal forma que los deberes de cotización al Sistema de Seguridad Social Integral sean más justos, se eviten responsabilidades fiscales para las entidades contratantes y se prevengan prácticas de evasión y elusión de aportes.

Con el fin mencionado este el proyecto de ley tomas las siguientes medidas:

- En primer lugar, el proyecto busca que las afiliaciones al Sistema de Seguridad Social Integral de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas se realizarán luego de la firma de acta de inicio del respectivo contrato. crear mecanismo que concilien la discusión legislativa cuando se presente una colisión entre derechos fundamentales o conexos y el principio de responsabilidad fiscal.
- En segundo lugar, el proyecto de ley crea una excepción al contratista para continuar en el régimen subsidiado de salud.
- En tercer lugar, el proyecto busca modificar la forma de cotización y pago de los aportes de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas.
- En cuarto lugar, el proyecto de ley quiere hacer claridad sobre las responsabilidades frente a la novedad de retiro para evitar cargas extras sobre las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas.
- En quinto lugar, esta iniciativa busca que las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas cuenten con la estabilidad laboral reforzada en caso de embarazo o de enfermedad laboral durante la realización de sus obligaciones laborales.
- En sexto lugar y último, el proyecto busca garantizar que las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas cuenten con licencia en caso de embarazo y aborto.

MARCO NORMATIVO:

La figura de los contratos de prestación de servicios con personas naturales está reglada en el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual estableció:

Artículo 34. Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos patronos de sus trabajadores y no representantes ni simples intermediarios, las personas que contraten la ejecución de una o varias obras o labores en beneficio ajeno por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. Pero el beneficiario del trabajo, dueño de la obra o base industrial a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a esos trabajadores<sup>1</sup>.

Dicho artículo fue modificado por el artículo 3o. del Decreto 2351 de 1965. El texto de dicho artículo resultado de esa modificación fue el siguiente:

1o) Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos {empleadores} y no representantes ni intermediarios, las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras o la prestación de servicios en beneficios de terceros, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. Pero el beneficiario del trabajo o dueño de la obra, a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a esos trabajadores.

2o) El beneficiario del trabajo o dueño de la obra, también será solidariamente responsable, en las condiciones fijadas en el inciso anterior, de las obligaciones de los subcontratistas frente a sus trabajadores, aún en el caso de que los contratistas no estén autorizados para contratar los servicios de subcontratistas.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> DEL TRABAJO, Código Sustantivo; SOCIAL, Justicia. Código sustantivo del trabajo. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp>, 1950.

<sup>2</sup> GUTIÉRREZ BARRAGÁN, Camila, et al. Proyecto de reforma al Código Sustantivo del Trabajo "Terminación del contrato de trabajo por parte del trabajador con justa causa"(Literal b, artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 7 del Decreto 2351 de 1965). 2003. Tesis Doctoral. Universidad de la Sabana.

Frente a esta figura podemos establecer algunos principios que rigen esta figura de contratación:

- Se trate de obras contratadas por una remuneración determinada.
- El contratista asuma todos los riesgos de la ejecución, lo que le da una gran desprotección.
- El contratista, en caso de ser persona jurídica o persona natural, goza de la libertad para nombrar y remover el personal para la realización de sus obligaciones contractuales.
- El contratista goza de plena autonomía tanto desde el punto de vista técnico para la ejecución de las obras, el objetivo es cumplir con las obligaciones contractuales diseñadas por el su empleador.
- Dentro de la ejecución de sus obligaciones contractuales el contratista debe utilizar sus propias herramientas y medios de trabajo.

Pero la utilización de esta figura dentro de la administración pública es cada día mas frecuente, esta figura no debe utilizarse para encubrir relaciones laborales en contratos de prestación de servicios, como lo ha reconocido la Corte Constitucional:

*La Corporación consideró que, a diferencia de lo sostenido por el actor, la distinción realizada por el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo, busca proteger al trabajador de posibles encubrimientos de verdaderas relaciones laborales a través de contratistas independientes. En otras palabras, lo que persigue el legislador es diferenciar y hacer viables los derechos de los trabajadores contratados por terceros, que desarrollan actividades propias y misionales de la empresa beneficiada, a través de la imposición de su responsabilidad solidaria en el pago de los salarios y demás prestaciones sociales. Esta distinción es además razonable y proporcionada<sup>3</sup>.*

CONDICIONES DE LOS CONTRATISTAS:

Según estudio de la Universidad de los Andes la contratación por órdenes de prestación de servicios ha aumentado en la última década:

Los datos de empleo de la última década reflejan el aumento en la proporción de personas contratadas por Órdenes de Prestación de Servicios (OPS) por año de inserción al mercado laboral en el sector público. Mientras que dentro del grupo de quienes ingresaron al mercado laboral en 2007 solo 20 % se vinculó mediante un contrato OPS, en 2017 esa proporción se elevó a 70 %. Si bien este cambio en la probabilidad de ser contratista puede estar asociado

<sup>3</sup> Sentencia del Corte Constitucional C-593 de 2014.

a cambios en la forma de ingreso a la carrera del empleo público, también se ha visto materializado en un aumento dramático del número de contratos por prestación de servicios en los últimos años. De acuerdo con estadísticas de Colombia Compra Eficiente, en apenas dos años, el número de contratos por prestación de servicios en el sector público pasó de 189.357 en 2014 a 243.427 en 2016, en la mayoría de los casos con el objetivo de desempeñar funciones permanentes de la administración pública.<sup>4</sup>

Este aumento ha afectado notablemente la calidad del empleo y las expectativas de calidad de trabajo de los jóvenes que se vinculan a una entidad pública. El aumento en el uso de esa figura ha impactado en la calidad del empleo público, impacto generado incluso con las personas que más preparadas se encuentran para la administración pública, según el estudio de la Universidad de los Ande:

La relación entre el año de inserción al mercado laboral por tipo de educación solo afecta la calidad del empleo a través de los efectos de la contratación por prestación de servicios. Creemos que este supuesto es plausible teniendo en cuenta que antes de 2007 la posibilidad de tener contrato por prestación de servicios era baja para la población en general, mientras que después de 2007 se experimenta un aumento y este es diferencial por nivel educativo.<sup>5</sup>

Según ese estudio las percepciones de los contratistas frente a la calidad de su condición de trabajo son bastante desafortunada:

Específicamente, ser contratista aumenta la probabilidad de desear cambiar de trabajo (27 pp), disminuye la probabilidad de estar satisfecho con el trabajo (28 pp), y con los beneficios ofrecidos por el trabajo (78 pp) y con la jornada de trabajo (49 pp). Finalmente, disminuye la probabilidad de tener una percepción de trabajo estable (50 pp). Estos resultados no solo sobreviven a la presencia de controles y efectos fijos, sino que se mantienen una vez limitamos la muestra a aquellas personas que trabajan treinta o más horas a la semana.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Pablo Sanabria Pulido, María Alejandra González, Óscar Becerra. ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo. Notas de Política. N.35. 2019.

<sup>5</sup> Pablo Sanabria Pulido, María Alejandra González, Óscar Becerra. ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo. Notas de Política. N.35. 2019.

<sup>6</sup> Pablo Sanabria Pulido, María Alejandra González, Óscar Becerra. ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo. Notas de Política. N.35. 2019.

CONFLICTO DE INTERÉS:

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto de la iniciativa versa sobre el mejoramiento de las condiciones de las personas naturales que celebran Contratos de prestación de Servicios con entidades públicas, optimizando sus condiciones de trabajo, garantías laborales, siendo más justo y claro el sistema de cotización al sistema de seguridad social. [...] como se puede entrever aquí los beneficios son erga omnes, lejos de beneficiar a alguien en particular.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado en sentencia 02830 del 16 de julio de 2019:

*"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".<sup>7</sup>*

Así mismo, es oportuno señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.<sup>8</sup>

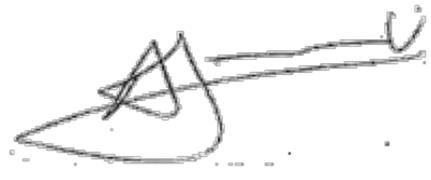
*"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

<sup>7</sup> Sentencia del Consejo de Estado 02830 del 16 de julio de 2019.  
<sup>8</sup> Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019.



CARLOS JULIO BONILLA SOTO  
 Representante a la Cámara, departamento del Cauca



ALEJANDRO VEGA PÉREZ  
 Representante a la Cámara, departamento del Meta.

- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."*

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Por otra parte, la ley en mención además de establecer las circunstancias en las cuales se presenta los conflictos de interés, prevé las situaciones en las cuales NO hay conflictos de interés. [...]

**"Cuándo el congresista participe discuta vote proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores"** negrilla fuera del texto original.

Como se evidencia en la anterior normatividad, la figura del "Conflicto de interés" se predica de una situación en donde su votación y discusión puede generar beneficios de carácter particular, actual y directo, en favor del Congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, luego no es dable predicar el mismo frente a una expectativa, frente a una posibilidad, o situaciones que en el momento no existen, tiene que haber certeza de un beneficio o del perjuicio, tiene que ser un hecho cierto y no hipotético.



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA  
 Representante a la Cámara, departamento de Santander.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 367 DE 2020  
 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto social.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 7º. 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.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Quando se trate de proyectos de ley que busquen desarrollar, satisfacer o proteger derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional o aquellos conexos a estos: el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe contemplar la posibilidad de financiamiento de la iniciativa a corto, mediano y largo plazo dentro de las metas de sostenibilidad fiscal del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Así mismo, el gobierno nacional deberá incluir el actual gasto incurrido para garantizar el cumplimiento de dichos derechos.

En efecto, todo concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe incluir cálculos propios del gobierno nacional, y no puede incluir cifras de gremios que representen interés privados dentro de la iniciativa.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Artículo 2. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA  
Representante a la Cámara por Santander.



CARLOS JULIO BONILLA SOTO  
Representante a la Cámara, departamento del Cauca.

*ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad, competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.<sup>1</sup>*

Con este artículo constitucional se hizo necesario la adopción de un marco normativo al trámite del diagnóstico fiscal de una iniciativa legislativa, para el cual se promulgo la Ley 819 de 2003. Según esta norma el diagnóstico de impacto fiscal consta de los siguientes pasos, señalando que son varios los actores responsables en determinar el costo fiscal de una iniciativa, es pues una función compartida entre el legislativo y el ejecutivo.

- (i) Se debe incluir 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: función del legislativo.
- (ii) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto considerando el Marco Fiscal de Mediano Plazo, función del Ejecutivo.
- (iii) Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Este procedimiento está establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003:

*Artículo 7º. 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.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución*

<sup>1</sup> LEGISLATIVO, Acto. de 2011, por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal, 1 de julio de 2011. 3.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:

Con esta iniciativa se pretende aumentar la reglamentación existente frente al Concepto de Control Fiscal que puede emitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a las Iniciativas legislativas que tramita el Congreso de la República. Para esto el proyecto de ley toma las siguientes medidas:

- En primer lugar, el proyecto busca crear mecanismo que concilien la discusión legislativa cuando se presente una colisión entre derechos fundamentales o conexos y el principio de responsabilidad fiscal.
- En segundo lugar, el proyecto de ley quiere evitar la utilización de cifras o estudios que generan conflicto de interés frente a las iniciativas de interés. Aplicando la última normatividad vigente frente el conflicto de interés.

MARCO NORMATIVO:

Desde la promulgación del acto legislativo 3 de 2011 que en su artículo 1 modificó el artículo 334 constitucional, se ha entendido que la dirección de la economía está a cargo del estado en su conjunto, y se debe administrar de manera racionalizada con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial en un marco de sostenibilidad fiscal. Esto repercute, según este acto legislativo, que el diagnóstico de impacto fiscal de una iniciativa legislativa debe ser un mecanismo de funcionamiento armónico que debe existir entre las dos ramas del poder público, el legislativo y el ejecutivo.

*"Artículo 334. La Dirección General de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.*

*El Estado de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas en particular las de menores*

*de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.*

*Pero como este mecanismo involucra a distintos actores, que a su vez actúan de manera independiente uno del otro, se generan permanentes conflictos entre el legislativo y el ejecutivo, más cuando el concepto que puede emitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.<sup>2</sup>*

ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO:

Dentro de esta propuesta de ley se plantean dos cambios a la ley que reglamenta la materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal. Se plantean entonces dos cambios que se explicaran a continuación resolviendo los problemas enunciados en el acápite anterior:

- En primer lugar, el proyecto busca crear mecanismo que concilien la discusión legislativa cuando se presente una colisión entre derechos fundamentales o conexos y el principio de responsabilidad fiscal.
- En segundo lugar, el proyecto de ley quiere evitar la utilización de cifras o estudios que generan conflicto de interés frente a las iniciativas de interés. Aplicando la última normatividad vigente frente el conflicto de interés.

Pero el funcionamiento de este mecanismo a estado lejos de funcionar de manera armónica ha generado múltiples conflictos y choques entre el legislativo y el ejecutivo a la hora de discutir múltiples iniciativas. Incluso llegando afectar proyectos de ley tan importantes como, por ejemplo:

- Proyecto de ley 062/15C-170/16S, que pretendía disminuir la cotización de los pensionados al régimen contributivo de salud del 12 % al 4 %, que fue declarado inexecutable por un concepto negativo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, negando la posibilidad del aval del Ejecutivo, exigido por el artículo 154 constitucional.
- La sala plena de la Corte Constitucional en la Sentencia C026/20 tumbó los artículos 274 y 275 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que estableció unos nuevos aranceles a las

<sup>2</sup> SALINAS, José Miguel Cárdenas; OLMOS, Hilda Victoria Monroy. Planteamientos sobre la ley 819 de 2003, sobre responsabilidad y transparencia fiscal: una aproximación conceptual en Boyacá. In *Vestigium Ite*, 2016, vol. 10, no 1, p. 139-156.

confecciones provenientes de países con los que Colombia no tiene acuerdos comerciales vigentes.

- Proyecto de ley número 127 de 2015 Senado 277 de 2016 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las personas que prestan sus servicios en los programas de atención integral a la primera infancia y protección integral de la niñez y adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), sus derechos laborales, se establecen garantías en materia de seguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones.

Estos dos ejemplos muestran el poder de veto y el paso que tiene el Concepto de Impacto Fiscal emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a las iniciativas legislativas que se tramitan en el congreso. Por esto, se considera importante regular ese concepto para mejorar el funcionamiento armónico entre las ramas del poder público, más cuando se puede tratar de iniciativas que afecten derechos fundamentales o los conexos a estos, que son deber del estado garantizar. Por lo cual el presente proyecto de ley propone lo siguiente:

Posibilidades de Financiamiento dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo:

La colisión entre derechos fundamentales o conexos y el principio de responsabilidad fiscal dentro de la discusión legislativa ha sido recurrente en los últimos años. El concepto que puede emitir el Ministerio de Hacienda y Crédito ha sido utilizado como herramienta para impedir la culminación de muchas iniciativas legislativas que buscaban proteger derechos fundamentales.

En ese sentido la corte ha dictado algunas consideraciones para encontrar caminos que disminuyan la colisión entre el ejecutivo y el legislativo, al considerar que la sostenibilidad no es un principio que choque con los derechos fundamentales sino es el marco que debe garantizar el cumplimiento de las finalidades del Estado Social y Democrático de Derecho, para alcanzar de manera progresiva:

*Por último, es importante enfatizar que el incidente de sostenibilidad fiscal está sometido a la prohibición prevista en el parágrafo que el Acto Legislativo adicionó el artículo 334 C.P. Este procedimiento, conforme a dicha disposición, no puede aplicarse de manera tal que se menoscaben las posiciones jurídicas que adquieren condición de iusfundamentalidad, restrinjan su alcance o nieguen su protección efectiva. Del mismo modo, el incidente de impacto fiscal reafirma el carácter eminentemente instrumental de la SF y la obligatoriedad*

*que toda actuación dirigida a alterar los efectos de decisión judicial esté unívocamente dirigida a garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del ESDD.<sup>3</sup>*

Como se ve en la cita de la Corte Constitucional ninguna autoridad puede utilizar la sostenibilidad fiscal para restringir o negar una protección efectiva de los derechos fundamentales. En ese sentido se hace necesario limitar el concepto emitido por Hacienda, incluyendo dentro de estos la posibilidad de financiamiento a corto, mediano o largo plazo algo que hoy no incluyó los conceptos de impacto fiscal.

Prevenir cualquier Conflicto de Intereses Público:

Adicionalmente el proyecto busca crear herramientas que permitan prevenir el conflicto de interés dentro de las cifras que se utilizan en el Concepto de Impacto Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dado que como ya lo había señalado la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con los datos, el personal de mayor calificación para esta labor y la experticia para analizar el impacto fiscal de las iniciativas legislativas. En ese sentido no es necesario que esta entidad utilice cifras o estudios de privados que tengan un beneficio directo dentro de la iniciativa estudiada.

**COSTO FISCAL Y CONFLICTO DE INTERÉS:**

Para la modificación de esta ley no se necesita aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público toda vez que no implica más gasto público. Esta ley tampoco debe ser de iniciativa gubernamental, esto con base al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia.

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto de la iniciativa versa sobre el mejoramiento de las condiciones de las personas naturales que celebran Contratos de prestación de Servicios con entidades públicas, optimizando sus condiciones de trabajo, garantías laborales, siendo más justo y claro el sistema de cotización al sistema de seguridad social. [...] como se puede entrever aquí los beneficios son erga omnes, lejos de beneficiar a alguien en particular.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado en sentencia 02830 del 16 de julio de 2019:

<sup>3</sup> C-288-12 Corte Constitucional de Colombia

*"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".<sup>4</sup>*

Así mismo, es oportuno señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:<sup>5</sup>

*"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."*

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Por otra parte, la ley en mención además de establecer las circunstancias en las cuales se presenta los conflictos de interés, prevé las situaciones en las cuales NO hay conflictos de interés. [...]

<sup>4</sup> Sentencia del Consejo de Estado 02830 del 16 de julio de 2019.  
<sup>5</sup> Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019.

*"Cuándo el congresista participe discuta vote proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores"* negrilla fuera del texto original.

Como se evidencia en la anterior normalidad, la figura del "Conflicto de interés" se predica de una situación en donde su votación y discusión puede generar beneficios de carácter particular, actual y directo, en favor del Congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, luego no es dable predicar el mismo frente a una expectativa, frente a una posibilidad, o situaciones que en el momento no existen, tiene que haber certeza de un beneficio o del perjuicio, tiene que ser un hecho cierto y no hipotético.



VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA  
Representante a la Cámara por Santander.



CARLOS JULIO BONILLA SOTO  
Representante a la Cámara, departamento del Cauca.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 368 DE 2020  
CÁMARA**

*por medio del cual se promulga el Código de Ética de los trabajadores sociales en Colombia.*

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

**CAPÍTULO 1**

**OBJETO Y ALCANCE DEL CÓDIGO DE ÉTICA**

**Artículo 1. El objeto.** El objeto del presente Código es proporcionar a los trabajadores sociales lineamientos y orientaciones para el ejercicio profesional, en el marco de los derechos humanos y lo consagrado en la Constitución Política de Colombia. De igual forma, establecer el procedimiento para tratar asuntos disciplinarios por faltas contra la ética.

**Artículo 2. Alcance del código.** El objeto descrito permite a los trabajadores sociales en su intervención profesional:

- a) Contar con lineamientos y orientaciones para las acciones y la toma de decisiones.
- b) Establecer, con principios y valores, las actitudes y prácticas que conlleven al logro de los fines de la profesión.
- c) Orientar los máximos de identidad profesional hacia el principio supremo de la justicia y el bien común en los grupos sociales y sus realidades.
- d) Valorar aquellas virtudes sociales que conduzcan a la convivencia ciudadana y al pleno desarrollo de los ideales.
- e) Actuar con respeto y cuidado por sí mismos y las demás personas.
- f) Generar espacios para la construcción de paz.
- g) Comprometerse en conocer y respetar las normas que reglamentan la profesión.

**CAPÍTULO 2**

**DEL TRABAJO SOCIAL**

**Artículo 3. Dimensiones del Trabajo Social.** Pensar el Trabajo Social implica reconocer sus dimensiones (ontológica, epistemológica, axiológica y práctica), conectadas sinérgicamente e interrelacionadas complejamente con el contexto histórico, social y político. El ser del Trabajo

Social configura, por una parte, el reconocimiento del “otro” y de “los otros” como sujetos sociales y políticos capaces de transformar realidades sociales en los procesos de formación, participación, movilización y acción colectiva; y, por otra parte, el reconocimiento de las condiciones estructurales y coyunturales de las realidades sociales en la que los mismos sujetos, las organizaciones, las instituciones y el Estado se desenvuelven cotidianamente.

**Artículo 4. Definición del Trabajo Social.** El Trabajo Social se concibe como una profesión-disciplina constitutiva de las ciencias sociales, que se desarrolla en el ámbito de las interacciones entre los sujetos, las instituciones, las organizaciones sociales y el Estado, de manera dialógica y crítica. Comporta referentes de intervención que se constituyen en el eje que estructura el ejercicio profesional, confiéndole un sentido social y político para potenciar procesos de transformación social.

**CAPÍTULO 3**

**DE LOS TRABAJADORES SOCIALES**

**Artículo 5. Los trabajadores sociales.** Se reconoce la calidad de profesionales en Trabajo Social a quienes hayan obtenido el título profesional en Trabajo Social, expedido por una universidad debidamente reconocida por el Estado, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 53 de 1977.

**Artículo 6. Sobre otros títulos.** Los títulos honoríficos en Trabajo Social, no los habilita para ejercer la profesión de Trabajo Social.

**Artículo 7. Ejercicio de la profesión.** Para ejercer la profesión de Trabajo Social se requiere estar inscrito ante el Consejo Nacional de Trabajo Social, para que éste expida el registro profesional de conformidad con las normas vigentes.

**CAPÍTULO 4**

**PRINCIPIOS Y VALORES**

**Artículo 8. Definición de principios.** Los principios son los fundamentos, pautas y postulados que constituyen la referencia que orienta el ejercicio profesional.

**Artículo 9. Principios.** Los principios que fundamentan el ejercicio profesional del trabajador social son los expresados en la Constitución Política de Colombia y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, teniendo como base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos dentro de la libertad, la justicia, la paz y el cuidado del medio ambiente. Estos principios deben regir la conducta de los trabajadores sociales en su intervención:

- a) **Justicia.** Es dar a cada uno lo que le corresponde, sin discriminación y reconociendo la diversidad étnica y cultural. Así, los trabajadores sociales están llamados a asumir el compromiso de promover la justicia social para los sujetos, en particular, y para la sociedad, en general.
- b) **Dignidad.** Se refiere al valor inherente y único que merece todo ser humano. Corresponde a los trabajadores sociales el respeto de este principio en las relaciones con los sujetos.
- c) **Libertad.** La autodeterminación de los profesionales en la toma de decisiones y acciones, sin que sus actos afecten los derechos de las personas. Los trabajadores sociales deben desplegar acciones para promover la participación con el fin de evitar o superar condiciones de sometimiento y dominación; como también ayudar a desarrollar la capacidad de tomar decisiones propias, en términos de empoderamiento y pleno desarrollo de sus potencialidades. De igual forma, la libertad se refiere a la autonomía de los trabajadores sociales en su ejercicio profesional.
- d) **Igualdad.** Hace referencia a los mismos derechos y oportunidades para todas las personas, sin discriminación por razones de sexo, raza, origen, lengua, religión, opinión política o filosófica. Por tanto, los trabajadores sociales orientarán su intervención hacia el acceso y goce efectivo de derechos y la reducción de desigualdades, buscando garantizar la supresión de todas las formas sociales, económicas, culturales y políticas de exclusión e inequidad.
- e) **Respeto.** Consideración debida a los otros por su condición de seres humanos. En el ejercicio profesional los trabajadores sociales deben actuar reconociendo los derechos de los sujetos, sus opiniones, las diferencias culturales y las diversas miradas de la realidad social.
- f) **Solidaridad.** Entendida como la intervención en acciones vinculadas a una causa. Se expresa en la voluntad y la capacidad profesional de los trabajadores sociales para direccionar procesos y movilizar recursos con el propósito de atender situaciones de vulnerabilidad de la población y sus demandas sociales, y con mira a lograr cambios o transformaciones para el logro de bienestar, equidad y calidad de vida.
- g) **Confidencialidad.** Otorgar a la información obtenida el carácter de secreto profesional, respetando la privacidad de los sujetos.

**Artículo 10. Valores.** Las características regionales, culturales e institucionales influyen en el reconocimiento que los trabajadores sociales tienen de los valores asociados a su ejercicio; entre otros: honradez, responsabilidad, lealtad, compromiso, tolerancia, espíritu de servicio, sentido de pertenencia, prudencia, humildad. Por tanto, los trabajadores sociales para llegar a definir y acordar los valores, y hasta las virtudes, según el contexto, deben orientarse por los siete

principios descritos en el artículo anterior y tener presente que la comprensión de la diferencia es pilar fundamental para establecer relaciones de diálogo y equidad.

**CAPÍTULO 5**

**DE LOS COMPROMISOS**

**Artículo 11. Compromisos fundamentales de los trabajadores sociales.** Los compromisos fundamentales de los trabajadores sociales son:

- 1) Ejercer la profesión teniendo como base los derechos humanos, buscando el bienestar y desarrollo social.
- 2) Orientar, promover y acompañar procesos de formación, participación, movilización y acción colectiva para el cumplimiento de las políticas públicas.
- 3) Participar activamente en la formulación, desarrollo y evaluación de las políticas sociales, planes, programas y proyectos de bienestar.
- 4) Promover la participación activa de los sujetos en planes, programas y proyectos educativos institucionales, de convivencia, prevención integral de las diferentes problemáticas, seguridad ciudadana, desarrollo productivo y descentralización, que tiendan a mejorar las condiciones sociales y a promover la justicia y el bienestar.
- 5) Orientar y acompañar situaciones y sujetos sociales, con los procesos y métodos propios de la profesión.
- 6) Identificar y sugerir cómo superar los imaginarios sociales excluyentes, discriminatorios y segregadores de la población.
- 7) Promover y trabajar por la convivencia y la paz mediante procesos de intervención que busquen la consecución de la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.
- 8) Fomentar el conocimiento y la protección del medio ambiente.
- 9) Responder a las demandas legítimas y a los derechos reconocidos de los sujetos, familias, grupos y comunidades, en especial de los sectores vulnerables.
- 10) A través de los procesos de intervención, generar incidencia en la resolución de problemas sociales, procesos de transformación y la construcción de tejido social, con diversas metodologías basadas en un cuerpo sistemático de conocimientos que posibiliten, entre otras: sensibilización, prevención, promoción, organización, movilización social e investigación.
- 11) Aportar a la generación de conocimiento sobre el Trabajo Social y las realidades sociales objeto de su intervención.
- 12) No ocultar la verdad mediante información o documentación falsa, adulterada, simulada o fraudulenta.
- 13) Cumplir con las obligaciones contraídas en su ejercicio profesional.

<p>14) Evitar involucrarse en acciones ilegales con el propósito de obtener beneficios económicos.</p> <p><b>Artículo 12. Con los sujetos.</b> En la relación con los sujetos, los trabajadores sociales en su ejercicio profesional se comprometen a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Establecer relaciones basadas en la aceptación y el diálogo, buscando empatía y confianza, para reconocerlos como legítimos y válidos.</li> <li>2) Promover la defensa de los derechos humanos y la dignidad.</li> <li>3) Reconocerlos como múltiples, actuantes, determinantes y constructores de lo social y lo histórico.</li> <li>4) Promover la autonomía y la libre determinación.</li> <li>5) Respetarlos y evitar acciones que les conlleven daños.</li> <li>6) Respetar sus decisiones.</li> <li>7) Acompañarlos con su capacidad profesional y sin discriminación.</li> <li>8) Mantener la confidencialidad de la información recibida, cuidando el buen nombre de las personas.</li> <li>9) Reconocer, comprender e interpretar la cultura y los diferentes contextos que encuentre.</li> <li>10) Solicitar el previo consentimiento para realizar un proceso de intervención.</li> </ol> <p><b>Artículo 13. Con la profesión.</b> En lo relacionado con la profesión, los trabajadores sociales en su ejercicio profesional se comprometen a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Defenderla, identificarse con ella, respetarla y ser leal a la misma.</li> <li>2) Conocer y promover la difusión de la reglamentación de la profesión, conocer, acoger y divulgar las disposiciones establecidas en este Código.</li> <li>3) Contribuir al fortalecimiento de las organizaciones académicas y gremiales, propias de la profesión.</li> <li>4) Mantener una permanente actualización para fortalecer su desempeño profesional.</li> <li>5) Tener como referente la agenda social del país, para dar respuesta a las problemáticas existentes.</li> <li>6) Contribuir al desarrollo del Trabajo Social aportando los conocimientos adquiridos en su experiencia profesional.</li> <li>7) Presentar nuevos aportes producto de investigaciones e intervenciones, argumentando desde lo epistemológico, teórico y metodológico.</li> <li>8) Evitar y no facilitar el ejercicio ilegal de la profesión</li> </ol>	<p>9) Denunciar a los colegas que cometan faltas contra la ética profesional.</p> <p><b>Artículo 14. Con los colegas.</b> En la relación con los colegas, los trabajadores sociales en su ejercicio profesional se comprometen a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Reconocer y respetar su actuar profesional.</li> <li>2) Otorgar al trabajo en equipo disciplinario la importancia requerida para una atención integral.</li> <li>3) Compartir y socializar conocimientos e informaciones que propendan a generar acciones en pro del cambio cuando se requiera.</li> <li>4) Abstenerse de emitir juicios, críticas u opiniones que puedan causar perjuicios morales, personales o profesionales.</li> <li>5) Se prohíbe la competencia desleal y, por el contrario, se debe mantener una actitud de solidaridad, respeto y lealtad.</li> <li>6) Denunciar oportunamente ante el Consejo Nacional de Trabajo Social los casos de violación a lo estipulado en este Código, aportando pruebas debidamente soportadas.</li> <li>7) Reconocer y valorar sus aportes.</li> <li>8) Respetar los derechos de propiedad intelectual.</li> </ol> <p><b>Artículo 15. Con otros profesionales.</b> En la relación con otros profesionales, los trabajadores sociales en su ejercicio profesional se comprometen a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Reconocer y respetar los desarrollos de las demás profesiones.</li> <li>2) Otorgar al trabajo ínter y transdisciplinario la importancia requerida para una atención integral de los sujetos.</li> <li>3) Compartir y socializar conocimientos e informaciones que propendan a la atención integral.</li> <li>4) Abstenerse de emitir juicios, críticas u opiniones que puedan causar lesiones.</li> </ol> <p><b>Artículo 16. Con las organizaciones y las instituciones.</b> En la relación con las organizaciones y las instituciones, los trabajadores sociales en su ejercicio profesional se comprometen a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Ejercer su cargo contando con el registro profesional expedido por el Consejo Nacional de Trabajo Social.</li> <li>2) Mediante procesos de intervención, promover políticas, planes, programas y proyectos impulsados por organizaciones públicas, privadas y sociales, dirigidas a propiciar procesos de inclusión, vinculación y cohesión social.</li> <li>3) Comprometerse con las políticas, planes, programas y proyectos, para buscar la sensibilidad y la responsabilidad social y ambiental.</li> </ol>
<p>4) Realizar un análisis crítico y propositivo frente al objeto social, con miras a la cualificación de los servicios frente a las legítimas demandas e intereses de los sujetos.</p> <p>5) Defender, en las políticas y los programas institucionales, los derechos de los sujetos.</p> <p>6) Analizar, cuando se participe en equipos interdisciplinarios, las decisiones relacionadas con políticas institucionales, para conocer y denunciar violaciones de los principios éticos establecidos en este Código.</p> <p>7) Mantener la confidencialidad de la información.</p> <p>8) Cuidar los elementos que estén a su cargo.</p> <p>9) Manejar con honradez los recursos financieros que se le confíen.</p> <p>10) Evitar acciones simuladas o fraudulentas con fines de ocultamientos financieros.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO 6</b> <b>RÉGIMEN DISCIPLINARIO</b></p> <p><b>Artículo 17. Ejercicio legal de la profesión.</b> Según el artículo sexto de la Ley 53 de 1977, para ejercer la profesión de Trabajo Social se requiere estar inscrito ante el Consejo Nacional de Trabajo Social, que expedirá el documento que así lo certifique. Cualquier contravención a esta obligación es una falta contra la ética profesional.</p> <p><b>Artículo 18. Sujetos obligados.</b> Sólo se podrá adelantar un proceso ético-sancionatorio contra las personas que hayan obtenido o se les haya reconocido el título de trabajador social, de conformidad con el artículo sexto de la ley 53 de 1977 y la normatividad educativa vigente.</p> <p><b>Artículo 19. Faltas.</b> Sin perjuicio de las acciones legales a que dieran lugar, constituyen faltas de los trabajadores sociales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La contravención de las disposiciones legales que regulan la profesión.</li> <li>2. Hacer caso omiso de los principios, valores y compromisos determinados en los capítulos 4 y 5.</li> <li>3. Las disciplinarias que cometan en el ejercicio de su profesión y en el desempeño como servidores públicos o que estén realizando funciones públicas.</li> <li>4. Y todas aquellas conductas que, en el ejercicio de la profesión, tengan la categoría de contravención o delito.</li> </ol>	<p><b>Artículo 20. Faltas graves.</b> Las faltas graves en el ejercicio profesional que podrán conducir a la suspensión de la inscripción ante el Consejo Nacional de Trabajo Social. Se consideran faltas graves las que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Afecten de manera permanente a los sujetos o colectivos.</li> <li>2. Sean reiteradas en contra de la integridad física o psicológica de los sujetos o los colectivos.</li> <li>3. Se relacionen con la comisión de un delito a título de dolo o culpa grave.</li> <li>4. Vulneren los derechos humanos.</li> <li>5. Vayan en detrimento de la profesión y las instituciones.</li> <li>6. Ocasionen perjuicios irreparables, según el “enfoque ético de la acción sin daño”.</li> </ol> <p><b>Parágrafo Primero.</b> Las demás faltas que no se encuentren dentro de las graves, podrán ser calificadas por el Comité de ética como moderadas o leves de acuerdo con las circunstancias de cada caso y los atenuantes o agravantes del artículo 39 de este código.</p> <p><b>Artículo 21. Denuncias.</b> Como lo expresa el artículo octavo de la Ley 53 de 1977, le corresponde al Consejo Nacional de Trabajo Social conocer las denuncias que se presenten por faltas contra la ética profesional y sancionarlas.</p> <p><b>Artículo 22. Presentación de las denuncias.</b> Las denuncias podrán presentarse de manera verbal o por escrito, acompañadas de las pruebas que las soporten o con la solicitud de las mismas, ante el Consejo Nacional de Trabajo Social, indicando las presuntas faltas y los hechos. Éste las recibirá y procederá a hacer los trámites pertinentes para darle curso al proceso, para lo cual conformará un Comité de ética.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Si la denuncia presentada ante el Consejo Nacional de Trabajo Social versa sobre temas distintos a la ética profesional, sobre un tema de conocimiento de otra entidad o que se presente contra una persona que no es trabajadora social, la dirección ejecutiva del Consejo Nacional de Trabajo Social podrá rechazarla de plano, motivando por escrito sus razones.</p> <p><b>Artículo 23. El Comité de ética.</b> El Comité de ética es una instancia autónoma que hace parte del Consejo Nacional de Trabajo Social. Será el encargado de conocer, estudiar y tomar las decisiones de los casos contra la ética profesional. Estará integrado por tres (3) trabajadores sociales y tres (3) suplentes, que serán elegidos por medio de una convocatoria pública, para un periodo de dos (2) años, pudiendo ser reelegidos solamente para el siguiente periodo. Se posesionarán en una reunión ordinaria o extraordinaria del Consejo Nacional de Trabajo Social.</p> <p><b>Parágrafo primero.</b> El cargo de integrante del Comité de ética será <i>ad honorem</i>, para que cumpla con la función pública que se le encomienda, y ejercerá sus labores en la sede del Consejo Nacional de Trabajo Social.</p>

<p><b>Parágrafo segundo.</b> Este Comité de ética se regirá por un reglamento interno elaborado por el Consejo Nacional de Trabajo Social, en los términos del literal “e” del artículo octavo de la Ley 53 de 1977 y de la Ley 734 de 2011 (el Código Único Disciplinario) o las normas que hagan sus veces.</p> <p><b>Parágrafo tercero.</b> La dirección ejecutiva del Consejo Nacional de Trabajo Social, como parte de su función administrativa, apoyará la labor del Comité de ética en el transcurso del proceso ético-sancionatorio. Así mismo, cumplirá con todas las funciones señaladas en este Código.</p> <p><b>Artículo 24. Requisitos para ser integrantes del Comité de ética.</b> Para ser integrante del Comité de ética se deberán cumplir con los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser trabajador social inscrito ante el Consejo Nacional de Trabajo Social.</li> <li>2. Acreditar como mínimo diez (10) años de experiencia en ética profesional en Trabajo Social.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> La experiencia laboral se acreditará a partir de la inscripción como trabajador social, en los términos del artículo sexto de la Ley 53 de 1977.</p> <p><b>Artículo 25. Causales de destitución de los integrantes del Comité de ética.</b> Los integrantes del Consejo Nacional de Trabajo Social, en reunión ordinaria o extraordinaria, decidirán la destitución de cualquier integrante del Comité de ética, por las siguientes causales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Violación a la reserva sobre los procesos sancionatorios contra la ética profesional.</li> <li>2. Violación a la confidencialidad en lo relacionado con el funcionamiento o los asuntos inherentes al Consejo Nacional de Trabajo Social.</li> <li>3. Infringir lo establecido en el numeral 12 del artículo 11 de este Código.</li> <li>4. Inasistencia a tres (3) sesiones sin justa causa.</li> <li>5. Contravenciones disciplinarias, según lo establecido en la Ley 734 de 2011 (el Código Disciplinario Único).</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> Los integrantes del Comité de ética que incurran en las conductas relacionadas con en el numeral 5, igualmente podrán responder ante otras autoridades disciplinarias o judiciales.</p> <p><b>Artículo 26. Prescripciones y caducidades.</b> La prescripción causa la extinción de acción ante el Comité de ética, con respecto a las denuncias de conductas contra la ética, y podrá ser declarada de oficio o a petición de una de las partes. Para no continuar con un proceso por causa del paso del tiempo, existen tres causales.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Con respecto a las conductas activas u omisivas:</b> se causará la prescripción cuando la presunta conducta contra la ética profesional haya acontecido con anterioridad a cinco (5) años, sin que se haya denunciado la misma durante ese plazo; comenzándose a contar desde el momento del acaecimiento de la presunta conducta activa u omisiva; si la conducta es continua, desde el momento en que haya ocurrido el último hecho; y si la conducta es</li> </ol>	<p>omisiva, desde el momento en el que presuntamente haya cesado el deber de actuar por parte del trabajador social denunciado.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. <b>Por inactividad del Comité de ética en el proceso:</b> caducará en un término de tres (3) años contados a partir del denuncia, y en el cual el Comité de ética no haya proferido una decisión. Y de un (1) año contado desde la presentación del recurso de reposición.</li> <li>3. <b>Por inactividad de la presidencia:</b> caducará en el término de un (1) año contado desde la presentación del recurso de apelación.</li> </ol> <p><b>Parágrafo primero.</b> La prescripción que se menciona en el numeral 1 se interrumpe con la presentación del denuncia o con la notificación personal en los casos en los que el Consejo Nacional de Trabajo Social haya decidido iniciar de oficio, de conformidad con el numeral 1 del artículo 30 de este Código.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> La prescripción descrita en el numeral 1 puede ser solicitada por el interesado en la contestación, aportando las pruebas correspondientes para que el Comité de ética le dé término al proceso.</p> <p><b>Parágrafo tercero.</b> En cualquier momento del proceso se tendrá la oportunidad de solicitar la caducidad de los numerales 2 y 3, y antes de que el Comité de ética haya emitido su Decisión.</p> <p><b>Parágrafo cuarto.</b> Para que opere la prescripción o caducidad es necesario que ésta sea decretada por el Comité de ética, ya sea de oficio o a petición de parte.</p> <p><b>Artículo 27. Inhabilidades.</b> Estará inhabilitado para conocer y decidir sobre un proceso contra la ética profesional:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El integrante del Comité de ética o la persona que ejerza la presidencia del Consejo Nacional de Trabajo Social, que tenga parentesco, hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo civil y segundo de afinidad con una de las partes. Por tanto, deberá declararse impedido para participar en el caso cuando conozca los términos de la denuncia.</li> <li>2. El integrante del Comité de ética o quien ejerza la presidencia, que haya conocido con anterioridad alguno de los casos que se adelantan en el Comité de ética, deberá declararse impedido.</li> </ol> <p><b>Parágrafo primero.</b> Para el reemplazo del integrante inhabilitado, el Comité de ética solicitará a dirección ejecutiva la designación del respectivo suplente. Éste adelantará su labor hasta quedar en firme la decisión del caso, e inmediatamente cesará su función.</p>
<p><b>Parágrafo segundo.</b> Si la inhabilidad proviene de la persona que ejerce la presidencia, igualmente ésta deberá informar a la dirección ejecutiva para que los miembros del Consejo decidan la apelación.</p> <p><b>Artículo 28. Notificaciones.</b> Por medio de notificaciones se harán los requerimientos y se informará al denunciado acerca del curso de su proceso. Para la notificación del documento que dé inicio al proceso, el Consejo Nacional de Trabajo Social deberá elaborar la documentación respectiva del acto, adjuntando las copias del denuncia e indicando fecha y hora para una eventual contestación presencial, y si proceden o no recursos, y la entregará oportunamente al trabajador social implicado, de conformidad con el numeral 1 del artículo 67 la Ley 1437 de 2011, o por correo electrónico o certificado, según lo solicitado por el imputado; Si no se tiene conocimiento de ningún lugar físico para notificar el acto, se tendrá que proceder de acuerdo con los artículos 68 y siguientes de la misma ley.</p> <p><b>Artículo 29. Remisión.</b> Lo no previsto en el presente Código de ética, en relación con el procedimiento ético disciplinario de los trabajadores sociales, se aplicarán las normas de la Ley 1437 de 2011.</p> <p><b>Artículo 30. Procedimiento disciplinario.</b> El trabajador social denunciado tendrá la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa en todo momento. Será nula cualquier sanción impuesta que desconozca lo señalado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, con respecto al debido proceso:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Una vez recibida y radicada la denuncia, el Consejo, en un término de 10 días hábiles, enviará copia de la denuncia al profesional respectivo y lo citará para dar su contestación ante el Comité de ética. La contestación también puede presentarse por escrito antes de la citación.</li> <li>2. Para los trabajadores sociales residentes en municipios diferentes a la sede principal del Consejo Nacional de Trabajo Social, la contestación y los descargos podrán hacerse utilizando medios de comunicación virtuales que faciliten, como constancia, la grabación audiovisual.</li> <li>3. El Comité de ética analizará el denuncia y la contestación y decidirá si formula pliego de cargos o archiva el proceso.</li> <li>4. Después de proferido el pliego de cargos, recibidos los descargos correspondientes y practicar las pruebas conducentes, el Comité de ética emitirá su Decisión. Ésta se comunicará al interesado o se le enviará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28.</li> <li>5. Contra la Decisión, el interesado podrá interponer los recursos: de reposición ante el Comité de ética, y de apelación ante la Presidencia del Consejo Nacional de Trabajo Social, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación personal o al envío por correo certificado. Lo anterior en concordancia con lo señalado en los artículos 29 y 31 de la Constitución Política de Colombia.</li> <li>6. Transcurrido el término para interponer los recursos sin que el interesado hubiere hecho uso de ellos o una vez interpuestos hayan sido resueltos, la Decisión quedará en firme y contra</li> </ol>	<p>ella sólo proceden las correspondientes acciones judiciales.</p> <p><b>Artículo 31. Inicio del proceso.</b> El proceso ético sancionatorio podrá iniciarse a petición de parte por medio de una denuncia o de oficio. Recibido el denuncia la dirección ejecutiva deberá enviar una copia al trabajador social implicado en los términos del numeral 1 del artículo anterior. Si el proceso se inicia de oficio, la dirección ejecutiva enviará al trabajador social implicado un escrito señalando los hechos y las presuntas faltas en las que pudo incurrir; además, le enviará otro documento en el que se le informe que se iniciará una investigación preliminar; e igualmente le cursará la notificación respectiva. En cualquier caso, el implicado podrá contestar a los hechos en los términos señalados en este Código.</p> <p><b>Artículo 32. Reparto.</b> La dirección ejecutiva asignará el caso a uno de los integrantes del Comité, quien propondrá los términos en los que se llevará el proceso, acatando las normas procedimentales del presente Código y las demás normas de procedimiento aplicables.</p> <p><b>Artículo 33. Contestación.</b> El trabajador social denunciado tendrá la posibilidad de contestar a las presuntas faltas que se le imputan, y para ello tendrá tres opciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presentar la contestación por escrito dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes de haber conocido la denuncia, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 30; o diez (10) días hábiles siguientes en los casos en que el trabajador social se encuentre en el área rural.</li> <li>2. Responder personalmente ante el Comité, si así lo considera, en las fechas sugeridas en el oficio de notificación.</li> <li>3. Por un medio virtual, igualmente en las fechas establecidas en el oficio de notificación.</li> </ol> <p><b>Parágrafo primero.</b> Para las opciones de los numerales 2 y 3, previendo que el denunciado pueda disponer mínimo de cinco (5) días hábiles para preparar su contestación, el Comité de ética escogerá, para llevar a cabo la sesión respectiva, una de las dos fechas propuestas por la dirección ejecutiva. Los documentos y las grabaciones de video o audio harán parte del expediente.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> El denunciado podrá aportar las pruebas que considere pertinentes.</p> <p><b>Artículo 34. Archivo o pliego de cargos.</b> En sesión plena el Comité de ética decidirá sobre archivar o proferir pliego de cargos. En cualquier caso, a quien se le haya asignado el conocimiento del proceso, deberá proyectar el escrito de lo resuelto de manera motivada.</p> <p><b>Parágrafo primero.</b> La determinación de archivar o proferir pliego de cargos se notificará de conformidad con el artículo 28 de este Código. Así mismo, en un oficio se citará al interesado a presentar descargos, indicando la fecha y hora en la que podrá hacerlo de manera presencial o según lo dispuesto en el numeral 4, del artículo 30 de este Código.</p>

<p><b>Parágrafo segundo.</b> El pliego de cargos no es susceptible de recursos de reposición ni apelación. Contra la decisión de archivo, proceden los recursos ordinarios de reposición y apelación.</p> <p><b>Artículo 35. Descargos.</b> Los descargos se podrán presentar de manera presencial en la fecha y hora de citación, como lo indica el artículo anterior, o por escrito dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación. En los descargos el denunciado podrá aportar pruebas o solicitar las que considere necesarias.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para determinar la fecha de los descargos, se tendrá en cuenta que el denunciado, después de haber recibido la notificación, pueda contar por lo menos con quince (15) días para prepararlos.</p> <p><b>Artículo 36. Continuidad del proceso.</b> Si el denunciado no presenta los descargos por escrito o personalmente en la fecha y hora determinada por el Comité de ética, sin que, en los tres (3) días hábiles siguientes a esa fecha, se haya justificado la no presentación de los mismos por caso fortuito o fuerza mayor, el Comité de ética continuará con el proceso sin los descargos, y basándose en las pruebas que se hayan allegado y practicado, tomará la Decisión.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El denunciado podrá renunciar a ejercer su derecho a hacer descargos de manera expresa o tácita.</p> <p><b>Artículo 37. Práctica de pruebas.</b> Cumplidos los términos para presentar los descargos, el Comité de Ética dará inicio al periodo de pruebas. Cuando se haya decidido ordenar pruebas o se haya aprobado la solicitud que hiciere el denunciado, procederá a la práctica de las mismas. Ante la imposibilidad de practicar alguna de las pruebas, el Comité de ética lo manifestará por escrito y continuará con el proceso. El resultado de esta práctica es el fundamento para la deliberación del Comité de Ética y deberá reflejarse en la Decisión que tome.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Si el Comité de ética decide que en esta etapa requiere asesoría especializada, hará la solicitud a la dirección ejecutiva</p> <p><b>Artículo 38. Decisiones.</b> La Decisión es el pronunciamiento que resuelve de fondo la responsabilidad, o no, de un trabajador social dentro de un proceso contra la ética profesional, de conformidad con el artículo 30. Dentro de los ocho (8) días hábiles después de la sesión en pleno del Comité de ética, en la que se tome la Decisión sobre un caso, deberá emitirla con la debida fundamentación y la firma de los tres integrantes, con el fin de absolver o sancionar, basándose en la evaluación de las conductas denunciadas, el acopio del material recogido y las pruebas solicitadas y practicadas. Dicha Decisión la entregará a la dirección ejecutiva para que la dé a conocer personalmente al interesado o para que envíe una copia por correo certificado a la dirección registrada; y si es el caso, se dará a conocer a un tercero interesado, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 38 de la Ley 1437 de 2011.</p>	<p><b>Parágrafo primero.</b> El Comité de Ética contará, si lo requiere, con el apoyo de la asesoría jurídica del Consejo, un profesional en derecho, con el objeto de que se cumplan con todas las normas en el procedimiento en cualquier etapa del proceso.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> Teniendo en cuenta las pautas dadas en el artículo 20, el Comité de ética podrá sancionar calificando las conductas entre leves, moderadas y graves, dependiendo de cada caso y de las circunstancias que agraven o atenúen las mismas.</p> <p><b>Parágrafo tercero.</b> Una Decisión sancionatoria sólo puede ser emitida cuando se cuente con el voto unánime del Comité de Ética. Cualquier integrante, si lo desea, tendrá derecho a dejar constancia del sentido de su voto.</p> <p><b>Artículo 39. Agravantes y atenuantes.</b> Son agravantes de la conducta contra la ética profesional las conductas que tengan como fin:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El beneficio propio o de un tercero.</li> <li>2. La intención de engañar a alguna entidad pública o privada.</li> <li>3. El aprovechamiento de la condición de superioridad.</li> </ol> <p>Y son atenuantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las conductas que procuren resarcir el daño causado.</li> </ol> <p><b>Artículo 40. Sanciones.</b> De acuerdo con el parágrafo tercero del artículo 38, el Comité de ética, previo estudio y valoración de la queja formulada, la naturaleza y gravedad de la falta, podrá imponer una de las siguientes sanciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Amonestación verbal.</b> La presidencia del Consejo Nacional de Trabajo Social dará a conocer privadamente a la persona sancionada la amonestación, basándose en el escrito de la decisión emitida por el Comité de ética.</li> <li>2. <b>Amonestación pública.</b> Igualmente, la presidencia dará a conocer la decisión del Comité de ética a la persona sancionada. Además, se expondrá en un lugar visible de la sede del Consejo Nacional de Trabajo Social y se hará llegar al Consejo Nacional para la Educación en Trabajo Social (Conets) y la Federación Colombiana de Trabajadores Sociales (Fects), a los directivos de las unidades académicas y a las asociaciones de trabajadores sociales del país.</li> <li>3. <b>Suspensión temporal de la inscripción.</b> El período de suspensión estará entre uno (1) y tres (3) años. El Consejo Nacional de Trabajo Social emitirá una resolución, motivada por la Decisión del Comité de ética, y la presidencia notificará al profesional sancionado. También</li> </ol>
<p>se expondrá la resolución en un lugar visible de la sede del Consejo Nacional de Trabajo Social y se hará llegar al Consejo Nacional para la Educación en Trabajo Social (Conets) y otro por la Federación Colombiana de Trabajadores Sociales (Fects), a los directivos de las unidades académicas y a las asociaciones de trabajadores sociales del país.</p> <p><b>4. Cancelación del registro profesional.</b> El Consejo Nacional de Trabajo Social emitirá una resolución, motivada por la Decisión del Comité de ética cancelará el registro profesional de la persona sancionada. La presidencia notificará al profesional sancionado. También se expondrá la resolución en un lugar visible de la sede del Consejo Nacional de Trabajo Social y se hará llegar al Consejo Nacional para la Educación en Trabajo Social (Conets) y otro por la Federación Colombiana de Trabajadores Sociales (Fects), a los directivos de las unidades académicas y a las asociaciones de trabajadores sociales del país. Además, con un aviso en la prensa nacional se informará a las entidades públicas y privadas.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El periodo de suspensión podrá aumentarse hasta el doble si la conducta contra la ética está afectada por una de las causales de agravación, del artículo 39 de este Código.</p> <p><b>Artículo 41. Recursos.</b> Por lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 30 el trabajador social denunciado podrá manifestar por escrito argumentos sustentados para interponer, en su orden, los siguientes recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El de reposición ante el Comité de ética, presentado por el denunciado dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al conocimiento de la Decisión.</li> <li>2. El recurso de apelación, que se presentará ante la Presidencia del Consejo Nacional de Trabajo Social, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de la notificación del recurso de reposición.</li> </ol> <p><b>Parágrafo primero.</b> Vencido el término sin que se hayan interpuesto los recursos la decisión quedará en firme.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> Los recursos deberán ser interpuestos y sustentados por los implicados en el mismo acto, de lo contrario se entenderán como no presentados.</p> <p><b>Artículo 42. Ley aplicable.</b> Lo no contemplado en el presente código, se suplirá con las normas de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPCA), y las demás normas aplicables que regulen temas o casos similares.</p>	<p><b>Artículo 43. Vigencia y derogatoria.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>WILMER LEAL PÉREZ</b> Representante a la Cámara por Boyacá. Partido Alianza verde.</p>

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Introducción.**

la profesión de trabajador social ha venido ganando un espacio entre las demás áreas del conocimiento de las ciencias sociales, como una labor que ha permitido generar toda una serie de acciones en favor de los diferentes grupos sociales para cambiar sus realidades en pro de abrir espacios que conlleven a instaurar escenarios que posibiliten gradualmente impactar a las comunidades hacia la vía del desarrollo social y sostenible. También el trabajo social ha logrado incidir en escenarios del acompañamiento a entornos familiares para la superación de todo tipo de problemáticas que se presentan en los diferentes núcleos de la sociedad.

Por la alta responsabilidad que hoy tienen estos profesionales para con el Estado, la sociedad y la familia. Se hace necesario implementar un código de ética que acompañe el actuar del profesional en trabajo social y permita a quienes reciben sus aportes, conocimientos y experiencia tener la garantía que están frente a una persona que de manera idónea ejerce y dignifica esta profesión.

**2. Problemática.**

El trabajo social es una profesión que está presente en diversas áreas de la sociedad, esta desempeña un rol, muchas veces determinante en muchos ámbitos. Por el impacto que la intervención del trabajador social puede traer consigo en diversos escenarios, es de suma importancia que el Código de Ética cumpla con una función preventiva en un principio y que se pueda inculcar desde la formación, la ética en el ejercicio profesional, igualmente, que el profesional pueda tomar decisiones adecuadas en las situaciones complejas a las que se puede ver enfrentado.

Es pertinente, además, darle una herramienta a los terceros que contratan a Trabajadores Sociales, ya sean particulares o entes del estado, para que atiendan las inquietudes relacionadas con las conductas éticas que debe seguir el trabajador social en el ejercicio profesional, y así mismo, tener un espacio para que éstos puedan hacer las denuncias de los trabajadores sociales, como ya ha ocurrido frecuentemente ante el Consejo Nacional de Trabajo Social.

Encuentra el Consejo Nacional de Trabajo Social que es importante atender las denuncias sobre todo cuando el trabajador social ha causado una afectación, producto de su conducta contra la ética. Esto en la medida, que ha habido quejas relacionadas con la participación de los trabajadores sociales en los procesos judiciales, en el área de la salud, entre otros, que el Consejo Nacional de Trabajo Social en aras de cumplir con la función que le encomendó la Ley 53 de 1977, debe atender.

- b) *A quienes hayan obtenido con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, el título de licenciado en servicio social, expedido por una universidad debidamente reconocida por el Estado;*
  - c) *A quienes hayan obtenido con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, el título de asistente social, expedido por una escuela superior debidamente reconocida por el Estado;*
  - d) *A quienes obtengan título de postgrado en trabajo social, expedido por una universidad debidamente reconocida por el Estado, sujeto a las disposiciones que para este caso contempla la presente Ley;*
  - e) *A quienes hayan obtenido u obtengan en otros países el título equivalente a licenciado, doctor o magíster en trabajo social, con los cuales Colombia tenga celebrados tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos universitarios; y*
  - f) *A quienes hayan obtenido el título en países con los cuales Colombia no hubiere celebrado convenio o tratado de reciprocidad de títulos universitarios, siempre y cuando el interesado se someta a las disposiciones que el Ministerio de Educación establezca para la validación o referendación de esos títulos.*
- Parágrafo.** *Quiénes obtengan título de especialización o postgrado en trabajo social de acuerdo al literal d), de este artículo, para ejercer la profesión de trabajo social deberán cumplir con los requisitos establecidos en uno de los literales a) o b) de este artículo. No serán válidos para el ejercicio de la profesión de trabajo social, los títulos adquiridos por correspondencia, ni los simplemente honoríficos.*

Para la ley era de suma importancia identificar a los profesionales en trabajo social de otros profesionales con formación en las ciencias sociales, que dentro de su formación no tienen el mismo enfoque y no desarrollan las mismas capacidades que un trabajador social, y sobre todo porque era necesario señalar a los sujetos sobre los cuales recaerían las normas contra la ética profesional.

Posteriormente, el Decreto 2833 de 1981 reglamenta la Ley 53 de 1977. En este decreto se ubica a la profesión de Trabajo Social dentro de las ciencias sociales, además de desarrollar algunos temas establecidos en la misma ley.

*“En los términos de la Ley 53 de 1977 se entiende por Trabajo Social la profesión ubicada en el área de las ciencias sociales que cumple actividades relacionadas con las políticas de bienestar y desarrollo social”.*

De todas maneras, el trabajo social desde que llegó a Colombia, ha tenido un desarrollo en el cual ha ampliado el campo de intervención de trabajo social, atendiendo las necesidades propias del país, y otras que se desarrollaron en otros países. La importancia que representa la intervención del trabajador social en la sociedad, en las instituciones y en todas las áreas en las que participa un trabajador social, ha hecho necesaria la vigilancia y control de parte del Estado y el desarrollo

Por todo lo anterior, para el Consejo Nacional de Trabajo Social es de suma importancia, poder hacerles un seguimiento a los trabajadores sociales en el ejercicio profesional.

**3. Objetivos.**

**3.1 General.**

Brindar a los trabajadores sociales directrices que guíen su intervención en el marco de los principios y valores que deben tenerse en cuenta para el logro de un acertado ejercicio profesional, generando así conciencia de sus compromisos y responsabilidades frente a los sujetos (personas, familias, grupos y comunidades), la profesión, los colegas y las organizaciones. Y al mismo tiempo, disponer de la normatividad que precise las faltas contra la ética, asegurando el derecho al debido proceso del trabajador social en caso de denuncia en su contra, en cuanto a los procedimientos, sanciones y recursos.

**3.2 Específicos.**

**3.2.1.** Darle al Trabajador Social las herramientas para tomar decisiones éticas en situaciones complejas dentro de su ejercicio profesional.

**3.2.2.** Concientizar al estudiante en formación de la práctica ética de la profesión.

**3.2.3.** Darle un espacio a los particulares para que puedan denunciar conductas contra la ética profesional, todo esto en beneficio de la profesión y terceros.

**3.2.4.** Darle al trabajador social las garantías, para que se pueda adelantar un proceso justo y brindarle todos los espacios para la defensa.

**4. Antecedentes**

La profesión de Trabajo Social en Colombia tiene un desarrollo anterior al de la Ley 53 de 1977 que es la ley que llegó a reglamentar el ejercicio de la misma. La Ley 53 se enmarca en tres premisas fundamentales: identifica a los profesionales de trabajo social; establece las condiciones para el ejercicio de la profesión; y crea al Consejo Nacional de Trabajo Social, como ente encargado de la vigilancia y control de la profesión, al cual le encargaron unas funciones.

En el artículo 5 de esta ley señala a quienes se les reconoce el título de trabajadores sociales.

*a) A quienes hayan obtenido u obtengan el título de licenciado o doctor en trabajo social, expedido por una universidad debidamente reconocida por el Estado;*

de Códigos de Ética en el mundo. De hecho, la ley le da al Consejo Nacional de Trabajo Social una función disciplinaria y es *“Conocer de las denuncias que se presenten por falta contra la ética profesional y sancionarla”.*

Por este motivo, el Consejo Nacional de Trabajo Social, ha venido haciendo esfuerzos para elaborar un Código de Ética basado en las experiencias de otros países, pero sobre todo en la realidad de los trabajadores sociales en cada una de las regiones.

Es así como en el año 2008, se llevaron a cabo investigaciones sobre 18 Códigos de Ética de Trabajo Social de países latinoamericanos y otros 19 códigos de países miembros de la Federación Internacional de Trabajadores Sociales (FITS).

En el año 2013, con el liderazgo del Consejo Nacional de Trabajo Social, se inició una reflexión en la que se reunieron profesionales de trabajo social expertos en asuntos de ética, profesionales de otras áreas de trabajo social y se conformaron equipos de trabajo en varias partes del país. En dicha reflexión se lograron establecer unos lineamientos que identifican al Trabajo Social dentro del contexto de la Constitución Nacional y los derechos humanos. De ahí surgió un texto en los que se establecieron unos principios y valores, y unos compromisos de los trabajadores sociales, que permiten establecer el deber ser del actuar del trabajador social en el ejercicio de su profesión.

Entre los años 2017 y 2019, se vio la necesidad de establecer un procedimiento propio que le permita al Consejo Nacional de Trabajo Social ejercer la facultad disciplinaria pero que al mismo tiempo se ajuste al debido proceso. La idea era redactar un procedimiento que sea compatible con la realidad de la profesión y con un lenguaje propio, es decir, que el procedimiento debe garantizar los derechos de los trabajadores sociales por lo que además debe ser comprensible y ajustable al entender del trabajador social.

A partir de esto se creó el texto de los que hoy se presenta como Código de Ética Profesional.

**5. Fundamentos Jurídico**

Por mandato Constitucional, el Estado tiene la competencia de inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones, así mismo, le corresponde al legislador garantizar que se cumplan con todas estas obligaciones ejerciendo su facultad de crear entidades de orden nacional (Artículo 150 – 7 CN) a las cuales se les encarguen algunas funciones, como es el caso de los Consejos Profesionales. Estos, principalmente están ejerciendo la función de vigilancia y control del ejercicio profesional, como lo propone el artículo 26 de la Constitución Nacional.

*ARTICULO 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La Ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica*

son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. [Negrilla fuera de texto]

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La Ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.<sup>1</sup> (negrilla fuera de texto)

La Ley 53 de 1977 es la ley que reglamenta la profesión de Trabajo Social en Colombia. Por medio del artículo séptimo, se creó al Consejo Nacional de Trabajo Social, al que se le delegaron algunas funciones, entre las cuales está la de inspección y vigilancia del ejercicio profesional de los Trabajadores Sociales, descritas en el artículo octavo:

Artículo 8vo Ley 53 de 1977

a) Conocer de las denuncias que se presenten por falta contra la ética profesional y sancionarlas;

b) Decidir dentro del término de treinta (30) días a partir de su presentación, sobre las solicitudes de inscripción de los trabajadores sociales a que se refiere el artículo 3º;

c) Resolver sobre la suspensión o cancelación de inscripciones conforme a lo previsto en la presente Ley;

d) Denunciar ante las autoridades competentes, las violaciones comprobadas a las disposiciones legales que reglamentan el ejercicio profesional de trabajo social y solicitar de las mismas, la imposición de las penas correspondientes;

e) Dictar el reglamento interno del Consejo; y

f) Las demás que señalen las leyes y los decretos del Gobierno Nacional. (negrilla fuera de texto)

Ahora bien, el legislador encomendó al Consejo Nacional de Trabajo Social “Conocer de las denuncias que se presenten por falta contra la ética profesional y sancionarlas”. Este Consejo, como muchos otros consejos que le fue encargada la función de inspección y vigilancia de las profesiones, además de inscribir a los profesionales y otorgarles el registro profesional, pueden observar la conducta ética de los mismos.

A pesar que el Consejo tiene la facultad de conocer y sancionar las conductas contra la ética profesional, hasta el momento el Consejo no cuenta con una estructura normativa, Código de Ética Profesional para los Trabajadores Sociales, que le permita ejercer esta función, herramienta que solo se la puede otorgar el legislador.

El artículo 29 de la Constitución Nacional, en los temas relativos al procedimiento de regimenes disciplinarios y códigos de ética es precisa en el postulado que “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”, y adicionalmente señala que “El debido

<sup>1</sup> Artículo 26 Constitución Nacional de Colombia.

se establezca en el Código de Ética debe ser de origen legal en esos tres aspectos, tipicidad, procedimiento y sanción, además de la razonabilidad<sup>2</sup>.

Ahora, en relación a éste Código en particular, si bien es necesario que se hable de determinación de las conductas, en materia disciplinaria tanta especificidad no puede ser equiparable como en materia penal; en lo administrativo, la jurisprudencia ha reconocido que debe haber mayor flexibilidad, lo importante es que las sanciones que se impongan estén plenamente establecidas previamente a la misma y, que exista un marco de referencia que garantice la razonabilidad y la proporcionalidad para imposición de las sanciones.

“Tal principio que es rígido en cuanto se refiere a asuntos penales, no es tan estricto en materia disciplinaria pues, en este evento, la autoridad sancionadora cuenta con cierta discrecionalidad, que no arbitrariedad, en la interpretación y aplicación de las faltas y correctivos administrativos. Esta flexibilización razonable obedece de una parte, a que en la definición de faltas y correctivos disciplinarios entran en juego elementos propios de la función pública que interesan a contenidos político institucionales, que colocan a la autoridad disciplinaria en condiciones de evaluar con mayor flexibilidad, y de acuerdo con criterios que permitan un más amplio margen de apreciación la conducta del disciplinado.”<sup>3</sup>

Los demás aspectos que deben ser tenidos en cuenta en la estructura de un Código de Ética se cumplen a cabalidad en cada uno de los capítulos del Código de Ética, para que el Consejo Nacional de Trabajo Social, como autoridad encargada de cumplir con la función de conocer y sancionar las faltas contra la ética de los trabajadores sociales, pueda intervenir en los temas contra la ética y sancionarlos de acuerdo a lo que se estipule en la ley.

Frente las sanciones la Corte Constitucional en sentencia C – 012 de 2000, M.P. Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA, del 19 de enero de 2000, expresa lo siguiente:  
El principio de legalidad de las sanciones contenido el artículo 29 de la Constitución, conforme al cual “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”, forma parte de las garantías integrantes de la noción de debido proceso, y exige la determinación precisa de las penas, castigos o sanciones que pueden ser impuestas por las autoridades en ejercicio del poder punitivo estatal. Este postulado tiene plena validez en el campo de la actividad

<sup>2</sup> Sentencia C-290 de 2008, Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, Bogotá, D.C., dos (2) de abril de dos mil ocho (2008).  
“En conclusión, el principio de legalidad de las sanciones de índole disciplinaria exige: (i) que la sanción sea establecida directamente por el legislador (reserva legal); (ii) que esta determinación sea previa al acto merecedor de la conminación; (iii) que el contenido material de la sanción esté definido en la ley; (iv) que el legislador suministre criterios que permitan razonablemente tanto al disciplinable como a la autoridad competente contar con un marco de referencia cierto para la determinación; (v) ha de ser razonable y proporcional, a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición.”

<sup>3</sup> C- 290 de 2008.

proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.” Lo anterior se refiere a la obligatoriedad en la legalidad que debe existir en los sistemas sancionatorios, ya sean judiciales o administrativos. Esto es, porque un Código de Ética podría estar limitando derechos fundamentales, que deben ser garantizados, como determinar previamente las conductas contra la ética, el procedimiento y las sanciones que las entidades administrativas puedan imponer.

En sentencia C- 606 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón, del 14 de diciembre de 1992, la corte señala:

“En cualquier caso, es claro que la norma que limita un derecho fundamental, como lo hace por ejemplo un código de ética profesional, tiene que tener rango de ley, pues estamos en este caso frente a una de las más importantes garantías normativas del sistema de protección a los derechos fundamentales en nuestro país.”

La Corte en la misma sentencia ha destacado la participación tanto del legislador, como de la autoridad administrativa en el control del ejercicio profesional. Para el legislador, el propósito es proteger el interés general del ejercicio ilegítimo de una profesión u oficio, para cual debe expedir un Código que al mismo tiempo proteja los derechos de los profesionales y; en el caso de la administración, este debe cumplir con las funciones encomendadas en el marco de las normas preestablecidas.

“Ahora bien, el legislador en ejercicio de sus funciones y para proteger al interés general contra el ejercicio ilegítimo de una profesión u oficio, puede establecer que para el ejercicio de determinadas profesiones es necesaria la matrícula profesional, que corresponde simplemente a la constatación pública de que el título profesional es legítimo. Dicha matrícula puede condicionar también el ejercicio del derecho al cumplimiento de ciertas normas éticas, acorde a un código debidamente expedido y respetuoso del debido proceso.”

(...)

“El titular legítimo de la matrícula, tarjeta, licencia o certificado, podrá ejercer libremente la profesión mientras no infrinja una de las normas éticas, especialmente establecidas para cada profesión. Si se produjera tal violación, la autoridad administrativa correspondiente podrá imponer las sanciones establecidas, y suspender el derecho al ejercicio profesional, por el tiempo que considere necesario de acuerdo a las normas establecidas, o someterlo a las condiciones que el propio código señale. Contra la sanción impuesta deberán proceder los recursos contencioso pertinentes.” (negrilla fuera de texto)

Este Código de Ética es el resultado de los preceptos de la ley que regula la profesión de Trabajo Social. Ley 53 de 1977, en armonía con las demás normas aplicables al Consejo, y las de la función administrativa disciplinaria. Sin embargo, la estructura de la figura ético sancionatoria que

sancionatoria de la administración, toda vez que la misma Carta enuncia que “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.”

Por lo anterior, las sanciones que imponga el Consejo Nacional de Trabajo Social a sus profesionales que incurran en conductas contra la ética profesional, deben cumplir con el principio de legalidad del artículo 29 CN, es por esto que fueron incluidos en el texto del Código de Ética. Todo esto a pesar que en la Ley 53 de 1977 se haga referencia a la suspensión o cancelación de la inscripción como forma de sanción (literal c artículo octavo de la Ley 53 de 1977), sin embargo, la ley no contempla otras sanciones que podrían aplicarse a situaciones menos gravosas, además, no se establecen en el contexto de un Código de Ética. Aunque otras sanciones como lo son la amonestación verbal y amonestación pública, sí la contempla el Decreto 2833 de 1981, esta disposición adolece de legalidad por la falta de potestad reglamentaria del presidente para imponer este tipo de sanciones.

El mandato legal que la ley 53 de 1977 le da al Consejo Nacional de Trabajo Social, respaldado en el deber del estado de vigilar y controlar el ejercicio de las profesiones contenido en el artículo 26 de la Constitución de Nacional, es el fundamento legal que justifica la creación de un Código de Ética para la profesión de Trabajo Social, así como todo el desarrollo jurisprudencial, principalmente en relación con la reserva legal de los Códigos de Ética, la importancia del control sobre el ejercicio ilegítimo de una profesión u oficio, debido al riesgo social que esto puede implicar, y sobre todo que se garanticen los derechos de los profesionales.

**6. Justificación**

Se puede decir, que el Código de Ética en Trabajo Social se fundamenta, en la real necesidad de hacerle un seguimiento a la conducta ética de los profesionales de trabajo social en el ejercicio de la profesión, por el riesgo social que este representa. Así mismo, es necesario que el Código de Ética cumpla con el requisito de legalidad inherente a todos los códigos (numeral 2 artículo 150 Constitución Nacional), fundamental para que el Consejo Nacional de Trabajo Social pueda cumplir con esta función de conocer y sancionar las conductas contra la ética profesional.

En relación con la necesidad, es de manifiesto que Trabajo Social es una profesión que en nuestra legislación es tenida en cuenta para participar junto con otras disciplinas para adelantar procesos, hacer parte de proyectos, y básicamente trabajar junto con el Estado o particulares en diferentes sectores sociales.

Existen diversos campos en los cuales la norma exige la presencia de trabajo social, un ejemplo es la participación de trabajo social en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y adolescencia, la cual ubica al

Trabajador Social dentro de los grupos interdisciplinarios de las defensorías de familia, de las comisarías de familia y de los comités de adopciones<sup>4</sup>. Igualmente para el legislador, la presencia de los trabajadores sociales en diversos sectores que trabajan con población vulnerable es imperativo, en la Ley 1276 de 2009<sup>5</sup>, ley para la atención al

<sup>4</sup> **ARTÍCULO 73. PROGRAMA DE ADOPCIÓN.** Por programa de adopción se entiende el conjunto de actividades tendientes a restablecer el derecho del niño, niña o adolescente a tener una familia.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a través del Comité de Adopción y Agencia y las Instituciones Autorizadas por este para desarrollar el Programa de adopción a través de su Comité de Adopción serán la instancia responsable de la selección de las familias colombianas y extranjeras adoptantes y de la asignación de los niños, niñas y adolescentes adoptables.

En la asignación de familia que realice el Comité de Adopción, se dará prelación a las familias colombianas de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de este código. El incumplimiento de esta norma dará lugar a las sanciones disciplinarias del caso e invalidará la citada asignación.

**PARÁGRAFO 1o.** Las Instituciones Autorizadas para desarrollar el Programa de Adopción garantizarán plenamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes susceptibles de ser adoptados, mientras permanezcan bajo su cuidado y no podrán entregarlos a persona alguna sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente Código.

**PARÁGRAFO 2o.** «Aparte subvinyado **CONDICIONALMENTE** ejecutable» Integración de los comités de adopciones. Los Comités de Adopciones del ICBF y de las instituciones autorizadas, estarán integrados por el Director Regional del ICBF o su delegado, el director de la institución o su delegado, un trabajador social, un psicólogo y por las demás personas que designen, según sea el caso, el ICBF o las juntas directivas de las instituciones.

**PARÁGRAFO 3o.** Los Requisitos de Acreditación para agencias o instituciones que presten servicios de adopción internacional deberán incluir la presentación de pruebas que indiquen una sólida situación financiera y un sistema efectivo de control financiero interno, así como auditoría externa. Se exigirá a estas entidades que mantengan estados contables, para ser sometidas a supervisión de la autoridad. Incluyendo una declaración detallada de los costos y gastos promedio asociados a las distintas categorías de adopciones.

La información concerniente a los costos, gastos y honorarios que cobren las agencias o instituciones por la provisión de servicios de adopción internacional deberá ser puesta a disposición del público.

**ARTÍCULO 79. DEFENSORÍAS DE FAMILIA.** Son dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Las Defensorías de Familia contarán con equipos técnicos interdisciplinarios integrados, por lo menos, por un psicólogo, un trabajador social y un matricionista.

Los conceptos emitidos por cualquiera de los integrantes del equipo técnico tendrán el carácter de dictamen pericial.

**ARTÍCULO 84. CREACIÓN, COMPOSICIÓN Y REGLAMENTACIÓN.** Todos los municipios contarán al menos con una Comisaría de Familia según la densidad de la población y las necesidades del servicio. Su creación, composición y organización corresponde a los Concejos Municipales.

Las Comisarías de Familia estarán conformadas como mínimo por un abogado, quien asumirá la función de Comisario, un psicólogo, un trabajador social, un médico, un secretario, en los municipios de mediana y mayor densidad de población. Las Comisarías tendrán el apoyo permanente de la Policía Nacional. El Gobierno Nacional reglamentará la materia con el fin de determinar dichos municipios.

En los municipios en donde no fuere posible garantizar el equipo mencionado en el inciso anterior, la Comisaría estará apoyada por los profesionales que trabajen directa o indirectamente con la infancia y la familia, como los profesores y psicopedagogos de los colegios, los médicos y enfermeras del hospital y los funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

<sup>5</sup> **ARTÍCULO 11.** Modifícase el artículo 6o de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así. Servicios mínimos que ofrecerá el Centro Vida. Sin perjuicio de que la entidad pueda mejorar esta canasta mínima de servicios, los Centros Vida ofrecerán al adulto mayor los siguientes:

- 1) Alimentación que asegure la ingesta necesaria, a nivel protico-calórico y de micronutrientes que garanticen buenas condiciones de salud para el adulto mayor, de acuerdo con los menús que, de manera especial para los requerimientos de esta población, elaboren los profesionales de la nutrición.
- 2) Orientación Psicosocial. Prestada de manera preventiva a toda la población objetivo, la cual persigue mitigar el efecto de las patologías de comportamiento que surgen en la tercera edad y los efectos a las que ellas conducen. Estará a cargo de profesionales en psicología y trabajo social. Cuando sea necesario, los adultos mayores serán remitidos a las entidades de la seguridad social para una atención más específica.
- 3) Atención Primaria en Salud. La cual abarcará la promoción de estilos de vida saludable, de acuerdo con las características de los adultos mayores, prevención de enfermedades, detección oportuna de patologías y remisión a los servicios de salud cuando ello se requiera. Se incluye la atención primaria, entre otras, de patologías relacionadas con la malnutrición, medicina general, geriatría y odontología, apoyados en los recursos y actores de la Seguridad Social en Salud vigente en Colombia, en los términos que establecen las normas correspondientes.
- 4) Aseguramiento en Salud. Será universal en todos los niveles de complejidad, incluyendo a los adultos mayores dentro de los grupos prioritarios que define la seguridad social en salud, como beneficiarios del régimen subsidiado.
- 5) Capacitación en actividades productivas de acuerdo con los talentos, gustos y preferencias de la población beneficiaria.

adulto mayor en los centros de vida, tiene como objeto principal de identificar las necesidades de atención de esta población y en la cual trabajado social desempeña un rol trascendental.

Seguindo con el tema de la atención a la población vulnerable, como son las víctimas del conflicto armado, en la Ley 1448 de 2011<sup>6</sup> el trabajador social hace parte de grupos integrales

6) Deporte, cultura y recreación, suministrado por personas capacitadas.

7) Encuentros intergeneracionales, en convenio con las instituciones educativas oficiales.

8) Promoción del trabajo asociativo de los adultos mayores para la consecución de ingresos, cuando ello sea posible.

9) Promoción de la constitución de redes para el apoyo permanente de los Adultos Mayores.

10) Uso de Internet, con el apoyo de los servicios que ofrece Comparte, como organismo de la conectividad nacional.

11) Auxilio Esequial mínimo de 1 salario mínimo mensual vigente, de acuerdo con las posibilidades económicas del ente territorial.

**PARÁGRAFO 1o.** Con el propósito de racionalizar los costos y mejorar la calidad y cantidad de los servicios ofrecidos, los Centros Vida podrán firmar convenios con las universidades que posean carreras de ciencias de la salud (medicina, enfermería, odontología, nutrición, trabajo social, psicología, terapias, entre otras); carreras como educación física, artística; con el Sena y otros centros de capacitación que se requieran.

**PARÁGRAFO 2o.** En un término no mayor de 2 meses de promulgada la presente ley, el Ministerio de la Protección Social establecerá los requisitos mínimos esenciales que deberán acreditar los Centros Vida, así como las normas para la suscripción de convenios docentes-asistenciales.

**ARTÍCULO 13. FINANCIAMIENTO.** Los Centros Vida se financiarán con el 70% del recaudo proveniente de la estampilla municipal y departamental que establece la presente ley; de igual manera el ente territorial podrá destinar a estos fines, parte de los recursos que se establecen en la Ley 715 de 2001. Destinación de Propósito General y de sus Recursos Propios, para apoyar el funcionamiento de los Centros Vida, los cuales podrán tener coberturas crecientes y graduales, en la medida en que las fuentes de recursos se fortalezcan.

**PARÁGRAFO.** La atención en los Centros Vida, para la población de Niveles I y II de Sisbén, será gratuita; el Centro podrá gestionar ayuda y cooperación internacional en apoyo a la tercera edad y fijar tarifas mínimas cuando la situación socioeconómica del Adulto Mayor, de niveles socioeconómicos más altos, así lo permita, de acuerdo con la evaluación practicada por el profesional de Trabajo Social. Estos recursos solo podrán destinarse, al fortalecimiento de los Centros Vida de la entidad territorial.

<sup>6</sup> **ARTÍCULO 42. PRESENCIA DE PERSONAL ESPECIALIZADO.** Cuando el Juez o Magistrado lo estime conveniente, de oficio o a petición de parte, podrá decretar que el testimonio de la víctima sea recibido con acompañamiento de personal experto en situaciones traumáticas, tales como psicólogos, trabajadores sociales, siquiátras o terapeutas, entre otros. La víctima también tendrá derecho a elegir el sexo de la persona ante la cual desea rendir declaración. Esta norma se aplicará especialmente en los casos en que la víctima sea mujer o adulto mayor, o haya sido objeto de violencia sexual, tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y será obligatoria en los casos en que la víctima sea un niño, niña o adolescente.

**Parágrafo.** Cuando las víctimas no se expresen en castellano, se dispondrá la presencia de traductores o intérpretes para recabar su declaración, presentar solicitudes y adelantar las actuaciones en las que hayan de intervenir.

**ARTÍCULO 137. PROGRAMA DE ATENCIÓN PSICOSOCIAL Y SALUD INTEGRAL A VÍCTIMAS.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Protección Social, creará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, el cual se implementará a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, comenzando en las zonas con mayor presencia de víctimas.

El Programa deberá incluir lo siguiente: (...) **7. Interdisciplinariedad.** Se crearán mecanismos de prestación de servicios constituidos por profesionales en psicología y psiquiatría, con el apoyo de trabajadores sociales, médicos, enfermeras, promotores comunitarios entre otros profesionales, en función de las necesidades locales, garantizando la integralidad de acción para el adecuado cumplimiento de sus fines.

para la “atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno” en los cuales cumple con funciones muy específicas y de relevancia que requiere de la presencia de un trabajador social.

En el campo de la salud, por ejemplo, también la profesión hace parte de un equipo interdisciplinario para la atención de la salud mental, Ley 1616 de 2013<sup>7</sup>, en la que Trabajo Social coadyuva con el Ministerio de Salud en los procesos que se adelanten relacionados con la salud mental.

En estos escenarios es preciso que el sobre el Trabajador Social hay un control en el ejercicio de la profesión, desde la prevención, por cualquier conducta que pueda afectar a los menores, adultos mayores, víctimas del conflicto o pacientes con atención en salud mental, hasta la posibilidad de tomar las medidas frente a cualquier contravención al Código de Ética, que le pueda vulnerar los derechos a los mismos, a los demás profesionales, al sistema y a la profesión misma.

Otro ámbito en el cual el Trabajo Social también participa activamente es la rama judicial, el Consejo Superior de la Judicatura, en el Acuerdo PSAA06 3560 de 2006, en el cual se plantean los requisitos de los cargos de empleados de carrera de Tribunales y Juzgados, y tiene en cuenta al trabajo social para integrar plantas de trabajo como Asistente Social de Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad y como Asistente Social de Juzgados de Familia y Menores.

Eso sin contar con tantas otras áreas donde el trabajador social necesariamente participa, como la obligación que tienen las empresas de contar con trabajadores sociales cuando cuenten con un número elevado de trabajadores, artículo cuarto de la ley 53 de 1977<sup>8</sup> y artículo 9 del Decreto

<sup>7</sup> Ley 1616 de 2013 **ARTÍCULO 18. EQUIPO INTERDISCIPLINARIO.** Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud en Salud Mental públicas y privadas, deberán disponer de un equipo interdisciplinario idóneo, pertinente y suficiente para la satisfacción de las necesidades de las personas en los servicios de promoción de la salud y prevención del trastorno mental, detección precoz, evaluación, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación en salud.

Los equipos interdisciplinarios estarán conformados por Psiquiatría, Psicología, Enfermería, Trabajo Social, Terapia Ocupacional, Terapia Psicosocial, Médico General, entre otros profesionales, atendiendo el nivel de complejidad y especialización requerido en cada servicio de conformidad con los estándares que para tal efecto establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

Este equipo Interdisciplinario garantizará la prevención y atención integral e integrada de conformidad con el modelo de atención, guías y protocolos vigentes, a fin de garantizar el respeto de la dignidad y los Derechos Humanos de las personas, familias y colectivos sujetos de atención asegurando la integralidad y los estándares de calidad.

<sup>8</sup> Ley 53 de 1977, artículo 4. “Establécense como obligatorio para las empresas que tengan un número elevado de trabajadores, que deberá ser calificado por el Gobierno, contratar para el servicio de los mismos, trabajadores sociales con el objeto de que colaboren con ellos para el desarrollo de políticas de empleo, salario e intervención de los mismos.”

2833 de 1981<sup>9</sup>. La obligatoriedad de contar con los trabajadores sociales en las obras de construcción. La participación de los trabajadores sociales en las cárceles. Todo esto además de los tantos programas sociales, para el cumplimiento de políticas públicas y la participación en estos proyectos sociales.

Se concluye que para todos los todos los sectores ya mencionados y otros tantos grupos sociales es importante garantizar comportamiento ético de los profesionales en trabajo social.

De acuerdo con esta normatividad, para poder cumplir con estas obligaciones, es indispensable que el Consejo Nacional de Trabajo Social cuente con las herramientas necesarias para llevarlas a cabo, adecuadamente y dentro de la ley; siendo una de estas herramientas un Código de ética para la profesión, expedido por el Congreso de la República de Colombia. Código que servirá, como se expresó en el objetivo, de guía para el ejercicio profesional de los trabajadores sociales y, al mismo tiempo, para poder adelantar el procedimiento de estudio y análisis de las denuncias que se presenten y sancionarlas, si es el caso.

La Corte ha resaltado que, si bien la obligación de inspección y vigilancia corresponde a las autoridades designadas para el caso, le corresponde al legislador encargarse de las normas que tipifiquen las conductas, que garanticen el debido proceso y que determinen las sanciones que le serán impuestas.

En la Sentencia C- 177 de 1993 del Magistrado ponente, Dr. Hernando Herrera Vergara, se determinó que:

*Es importante resaltar que, si bien la inspección y vigilancia en el ejercicio de las ocupaciones que impliquen un cierto grado de peligrosidad puede ser realizada por autoridades administrativas, las normas básicas sobre las cuales se ejerza el control, y que por lo general tienden a restringir el ejercicio del derecho a ejercer libremente una actividad, deben tener rango legal.*

Esto es: que las conductas que constituyan una falta contra la ética en la profesión de Trabajo Social ameritan que se rijan por el principio de legalidad. Sin embargo, en materia disciplinaria no es tan estricto como lo sería en materia penal. Frente a esto señala la Corte que:

*...la función pública que interesan a contenidos político institucionales, que colocan a la autoridad disciplinaria en condiciones de evaluar con mayor flexibilidad, y de acuerdo con criterios que permitan un más amplio margen de apreciación la conducta del disciplinado.<sup>10</sup>*

<sup>9</sup> Las empresas están obligadas a contratar trabajadores sociales en la proporción de uno (1) por cada quinientos (500) trabajadores permanentes y uno (1) por fracción superior a doscientos (200) trabajadores permanentes, para cumplir con los fines previstos en el artículo 4° de la Ley 53 de 1977”

<sup>10</sup> C- 290 de 2008. Magistrado ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño, Bogotá, D.C., 2 de abril de 2008.

El enfoque de este *Código de ética* es el de recoger los principios y valores que rigen la profesión del Trabajo Social internacionalmente, referente a las pautas necesarias para poder determinar si una conducta se considera ética o no; igualmente, establecer los parámetros para calificar las conductas como leves, moderadas o graves. Esto porque en el Trabajo Social existe en la mayoría de las conductas disciplinarias una dificultad para tipificarlas estrictamente.

En relación con el procedimiento, se busca principalmente que se respeten los derechos al debido proceso consagrados en la *Constitución Política de Colombia*, pero al mismo tiempo se pretende diseñar un procedimiento simple, tanto para el trabajador social como para los terceros.

En este sentido, el *Código de ética* que se establezca para los trabajadores sociales, debe cumplir con las disposiciones constitucionales de vigilancia y control del ejercicio de la profesión de Trabajo Social.

#### 7. Descripción del proyecto.

En una primera parte el Código de Ética hace una ilustración de la profesión de Trabajo Social y el deber ser del ejercicio profesional. Se señalan las directrices que orientan al trabajador social frente a los compromisos que este debe tener con los terceros, con sus colegas y con la profesión misma.

La segunda parte del Código de ética denominado Régimen Disciplinario, se centra en proceso ético disciplinario de los trabajadores sociales. En él, se identifica al sujeto al cual se le dirige el Código de Ética y las conductas susceptibles de ser conocidas por el Comité de Ética; también se identifica al Comité de Ética como el órgano dentro del Consejo Nacional de Trabajo Social que tiene la potestad de conocer y sancionar las conductas contra la ética profesional; y finalmente se hace una descripción de los pasos que debe seguir el procesado desde el inicio de proceso, hasta la oportunidad de interponer los recursos a los que tiene derecho.

#### 8. Conflictos de Intereses de los Congresistas.

Aquellos congresistas que tengan un beneficio directo al ser profesional en trabajo social y tenga una investigación respecto a esa profesión y la misma no haya concluido. O beneficio directo en el que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil tengan título de trabajadores sociales.

#### 9. Reconocimientos.

Esta propuesta fue trabajada de manera juicios y acuciosa por parte de la asociación de trabajadores sociales de Colombia y presentada a los representantes firmantes para que acogieran la iniciativa y la presentaran como un proyecto de ley.

#### 10. Bibliografía

Constitución Política de Colombia (1991).

Decreto 2833 de 1981. "Por el cual se reglamenta la Ley 53 de 1977"

Ley 53 de 1977. "Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de trabajador social y se dictan otras disposiciones."

Corte Constitucional. Sentencia C- 606 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón, del 14 de diciembre de 1992.

Corte Constitucional. Sentencia C- 177 de 1993, del Magistrado ponente, Dr. Hernando Herrera Vergara. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co> y <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional. Sentencia C- 290 de 2008, del Magistrado ponente, Dr. Jaime Córdoba Triviño, Bogotá, D.C., 2 de abril de 2008. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional. Sentencia C – 012 de 2000, M.P. Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA, del 19 de enero de 2000

Ley 1098 de 2006, *Código de Infancia y Adolescencia*.

Ley 1616 de 2013, "Por medio de la cual se expide la ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones."

Consejo Superior de La Judicatura, Acuerdo PSAA06 3560 de 2006.

Cordialmente,



**WILMER LEAL PÉREZ**

Representante a la Cámara por Boyacá.  
Partido Alianza verde.

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 369 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se establece el delito de apología al narcotráfico y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1°.** Adiciónese el literal A, B y C al artículo 376 de la Ley 599 de 2000, que digan lo siguiente:

**Artículo 376. A. Apología al narcotráfico.** El que por cualquier medio difunda ideas o doctrinas que propicien, promuevan, el narcotráfico o que de alguna forma lo justifiquen o pretendan instituciones, personajes, que amparen prácticas del mismo, incurrirá en prisión de doce (12) a veinticuatro (24) meses, multa de seis salarios mínimos legales mensuales vigentes (6) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cuarenta y ocho (48) a noventa y seis (96) meses.

**Artículo 376. B. Circunstancias de agravación punitiva.** Las penas previstas en el artículo anterior, se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando:

1. La conducta se ejecute en espacio público, establecimiento público o lugar abierto al público.
2. La conducta se ejecute a través de la utilización de medios de comunicación de difusión masiva.
3. La conducta se realice por servidor público.
4. La conducta se efectúe por causa o con ocasión de la prestación de un servicio público.

**Artículo 376. C. Circunstancias de atenuación punitiva.** Las penas previstas en los artículos anteriores, se reducirán en una tercera parte cuando:

El sindicado o imputado se retracte públicamente de manera verbal y escrita de la conducta por la cual se le investiga.

**Artículo 2°.** Vigencia y Derogatorias. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
Representante a la Cámara

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"La concepción del dinero fácil ;Para qué trabajar tanto, si haciendo la mulita por una vez, ya tiene para el resto de la vida?" GABRIEL GARCÍA MÁRQUEZ.<sup>1</sup>

#### INTRODUCCIÓN

El narcotráfico además de ser un delito transnacional se ha caracterizado por anclar a ciertas sociedades a la miseria y la barbarie. Éste es el caso de Colombia, donde éste flagelo a permeado las diferentes esferas de la sociedad, y también se ha introducido de manera nociva en el imaginario colectivo de parte de la sociedad colombiana.

#### OBJETIVO

Establecer el delito de apología al narcotráfico. Con el fin de evitar la continua reproducción de símbolos y acciones que atentan contra la memoria de las víctimas, y contribuyen a mantener vivas, y aceptadas socialmente estas prácticas ilegales sanguinarias en la sociedad.

#### DERECHO COMPARADO

La abogada Helena L. Hernández es una de las personas que ha abordado ésta temática en sus escritos, conviene analizar los argumentos que ella esboza por considerarlos acertados en el análisis del problema jurídico.

Lo primero que se debe mencionar es que los delitos de apología entran en pugna con la libertad de expresión, y es el legislativo como rama autónoma quien a través de una decisión materializada en una Ley, decide optar por prohibir ciertas declaraciones que considera dañinas para la sociedad. Por ejemplo, la apología al genocidio es duramente castigada en el código, esto por el gran desvalor que existe per se, pero también porque la evolución social, los juicios de Núremberg y lo sucedido con el holocausto judío de la mano de los Nazis dejó de presente el terrible daño que causan las conductas atroces que son social y legalmente aceptadas. Cabe recordar que la esclavitud en algún momento fue legal.

<sup>1</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=2FW4K2Npjlq>

Para algunos autores, incluso los argumentos de odio deberían estar permitidos. Lo anterior buscando mantener al máximo inclume la libertad de expresión.

"En 1997, el Comité de Ministros del Consejo de Europa definió el denominado "discurso del odio" como cualquier forma de expresión que propague o justifique el odio fundado en la intolerancia, como es el caso de la xenofobia, el antisemitismo y la discriminación. Por la misma vía, el "negacionismo" del Holocausto se conceptuó no solo como la mera negación de tal suceso histórico, sino que incluyó la trivialización o justificación del genocidio judío. Lo anterior, si bien razonable, encuentra su punto de fricción entre dos escenarios: cuando se propugna por un constitucionalismo liberal y al tipificarse como delito. En el primer supuesto, Dworkin consideró en su artículo "Incluso los intolerantes y quienes niegan el holocausto deben poder dar su opinión" que se requería una nueva comprensión de la convención europea de derechos humanos, conforme a la cual se revocara en toda Europa la ley que penaliza la negación del Holocausto y otras similares, pues son transgresoras de la libertad de expresión. Asimismo, Dworkin defendió las diferentes formas de expresión burlescas, incendiarias, incluso ofensivas, asegurando que en una democracia nadie puede tener derecho a no ser ofendido, sea muy poderoso o muy insignificante".<sup>2</sup>

No se trata de anular la libertad de expresión, simplemente el Estado debe reconocer que ésta debe tener límites, ello, en virtud de la ponderación de derechos que debe existir. Una declaración de odio o de apología va en contra de la memoria colectiva, de los derechos de la víctima y del deseo de tener una sociedad con bajos índices de criminalidad.

"Otra perspectiva acoge el Tribunal Constitucional Federal Alemán, que considera que la libertad de expresión no debe ser ilimitada en razón a su categoría de derecho fundamental, sin antes ponderar entre bienes jurídicos que podrían verse lesionados. (Sentencia BVerfGE 7, 198 Lüth; año 1958). Ahora vamos al segundo escenario, el derecho penal. Quienes niegan o falsean la realidad del Holocausto estarían incurriendo en delito en varios países europeos, entre ellos Alemania. Sobre el tema Waldron, en su libro *The Harm in Hate Speech* (2012), amplía los alcances o efectos nocivos que pueden generar los "discursos del odio", entre los que destaca la afrenta a la dignidad de las víctimas o colectivo objeto de odio, discriminación u rechazo, argumento que sirve para sustentar su prohibición. En el delito de negación del Holocausto la sanción no responde a un simple cuestionamiento de hechos históricos confirmados en lo que se refiere al genocidio de judíos, sino que se fundamenta en su significación social discriminatoria y antisemita. Precisamente esa apología al exterminio, capaz de incitar a la agresión de un determinado grupo social, debe ser limitada, pues su trascendental consecuencia pernicioso para la convivencia social se sobrepone al gozo absoluto de la libertad de expresión."<sup>3</sup>

Resulta impactante que la sociedad haya normalizado ciertas manifestaciones apologicas al narcotráfico sin reparo alguno, comparativamente con el caso alemán, los símbolos y emblemas del nazismo son fuertemente repudiados desde lo institucional, en Colombia este no ha sido un elemento abordado con suficiencia.

<sup>2</sup> <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-online/constitucional-y-derechos-humanos/delitos-de-odio-y-memoria-historica>  
<sup>3</sup> *Ibid.*

"Esvásticas exhibidas, camisetas con el rostro de Adolfo Hitler, saludo con brazos en alto, antiguos jefes nazis en YouTube y en medios de comunicación, en defensa y reinterpretación del papel del Führer en la historia. Impensable serían estas manifestaciones en Alemania. Sin embargo, la familiaridad de tales imágenes en el panorama colombiano, respecto de su oscuro periodo del narcotráfico y su capo, son una realidad. El Código Penal colombiano ha tipificado como delitos algunos actos de discriminación, sin embargo, el tema sigue siendo escasamente abordado desde la jurisprudencia y la misma práctica. Alemania y Colombia, dos países profundamente marcados por un pasado doloroso, sangriento, vergonzoso. El pasado sombrío que por diferentes razones asemeja el peso y significado de la historia para ambas naciones es afrontado de forma radicalmente disímil por cada uno".<sup>4</sup>

Quien no conoce su historia está condenando a repetirla, resuena ésta frase en el argot popular, pero su profundo contenido no es tenido en cuenta en cuanto a violencia significa, la cultura colombiana ha sido violenta, el conflicto se reconoce como un hecho notorio, y el narcotráfico ha sido el combustible infaltable para todos los actores armados.

"Por un lado, Alemania no solo ha dedicado sus esfuerzos en sancionar todo tipo de expresiones afines al nazismo, sino que se ha ayudado de un arduo trabajo de rememoración de la historia y sensibilización de la sociedad. Priorizar el conocimiento de los horrores vividos y fortalecer las vías de prevención para su no repetición son enseñanzas que claramente han pasado de largo en Colombia. A la par de la educación en la escuela sobre la historia del Tercer Reich y sus consecuencias, se suman actividades obligatorias para los colegios, como las visitas a un campo de concentración. Caminar por Berlín o Múnich es toparse con reveladores fragmentos del pasado. A través de placas conmemorativas a las víctimas, monumentos, museos e importantes centros de documentación, Alemania expone -a la par que redime- su culpa con valor. Los carteles del narcotráfico colombiano dejaron víctimas y consecuencias indelebles, cuyas realidades han sido desamparadas. En contracara, Pablo Escobar, principal responsable de uno de los periodos más sanguinarios y desafortunados de la historia patria, no ha sido olvidado. Pero tampoco ha sido estudiado y superado. Ni lo ha sido todo el conflicto que desató, ni las víctimas que generó. No tenemos memoria sobre lo que nunca se abordó de forma responsable e institucionalizada".<sup>5</sup>

La falta de apropiación de Colombia como nación, a conducido a un desinterés social por defender los valores de lo que significa ser colombiano, incluso, existe una inversión de valores que lleva a algunos ciudadano a creer que el hombre narcotraficante debe ser motivo de orgullo, infortunadamente éstas conductas han generado un escenario en el exterior que ha deteriorado tal vez irremediablemente la imagen de los colombianos, muchos cansados de ser señalados infundadamente de narcotraficantes o de cocainómanos optan por hacer caso omiso a los comentarios y resignarse a bajar la cabeza.

"Bajo este contexto es apenas corriente que no se asuma como agravio al interés general y la especial afectación de las víctimas, cuando antiguos cabecillas del narcotráfico difunden ampliamente mensajes de adhesión, justificación y apología a los carteles de la mafia criollos, sus líderes y sus prácticas. Menos extraño resulta que cualquier emprendedor

<sup>4</sup> *Ibid.*  
<sup>5</sup> *Ibid.*

distribuya vestuario o elementos alusivos al "Patrón" y a sus saberes. Que las comparaciones jurídicas nos sirvan para aprender de la forma que Alemania ha enfocado y direccionado los valores comunes, la integración de la sociedad, incluso la forma de recordar y afrontar un pasado que debe ser reconstruido y autocrítico día a día. Ignorar u olvidar no pueden ser alternativas, por el contrario, debemos emprender una real construcción de memoria histórica y defenderla de quienes la pongan en peligro".<sup>6</sup>

Una situación característica y generadora de violencia es haber sido víctima y nunca haber recibido un tratamiento o terapia frente a lo ocurrido, este fenómeno no se ha reconocido en Colombia, es tiempo de no permitir que se irrespete la memoria de quienes murieron defendiendo la institucionalidad en contra de los narcotraficantes.

"A la par de las descritas medidas sociales y educativas de fortalecimiento a la memoria histórica, Colombia debe evaluar la necesidad de proteger a través de la vía penal sus víctimas del narcotráfico, sin que sea óbice para ampliar la tipificación penal a otra subcategoría del conflicto armado colombiano. La incorporación del delito de *apología al narcotráfico* tendría como objeto de protección no solo la memoria colectiva e identidad nacional, sino la dignidad y seguridad de quienes revictimiza y ofende a perpetuidad el discurso de odio y la apología al narcotráfico. La restricción a la libertad de expresión que demandaría este tipo penal no entraña una aversión a los principios liberales y democráticos defendidos, pues resulta de un ejercicio de ponderación entre la colisión de bienes jurídicos, privilegiando la parte más vulnerable y potencialmente afectada. No se trata de una sanción a las ideas o personalidad del implicado, por el contrario, al unísono con el derecho penal de acto las manifestaciones y difusiones abiertas de odio en casos como el referido sobrepasan el ámbito personal de desarrollo y libre elección de vida, soslayando la identidad social y convivencia pacífica".<sup>7</sup>

Ver a un joven en cualquier calle del mundo vistiendo símbolos de los narcotraficantes vivos, o muertos, tristemente célebres por su barbarie y actuar delictivo, debe dejar la reflexión de que no se ha hecho lo correcto en cuanto a memoria se refiere, se debe tener claro que las víctimas directas están desapareciendo, y sus memorias corren el riesgo de quedar en el olvido.

"Mirar el oscuro pasado es sin duda doloroso, pero trasciende al genuino entendimiento y compasión por la experiencia vivida por otros. Reconstruir nuestra identidad a partir de las lecciones que dejan una época de terror nos prevendrá del olvido y el cíclico retorno a los mismos errores. Las víctimas directas y los testigos de primera mano cada vez son menos, ¿cómo vamos a responder las dudas de las generaciones venideras si perdemos el único anclaje remanente con el pasado?"<sup>8</sup>

La memoria de las víctimas es el motor de este proyecto, se debe mantener el respeto por los civiles y policías que perdieron la vida por orden de los ilegales.

<sup>6</sup> *Ibid.*  
<sup>7</sup> *Ibid.*  
<sup>8</sup> <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-online/constitucional-y-derechos-humanos/delitos-de-odio-y-memoria-historica>

**COLOMBIA PAÍS DE VÍCTIMAS**

Infortunadamente en Colombia no se ha dado un tratamiento diferenciado a las víctimas, deberían ser diferentes las respuestas del Estado frente a las víctimas del paramilitarismo, las guerrillas o los narcotraficantes en sí mismo.

"Las dinámicas del conflicto armado interno colombiano han dejado más de 7 millones de víctimas en el periodo 1985 al 2015. Ante tal panorama, el Estado colombiano ha diseñado estrategias institucionales como la Unidad de Víctimas y Restitución de Tierras, la cual sólo se implementó tardíamente desde el 2012 con la Ley 1448 de 2011".<sup>9</sup>

Estas cifras se conjugan con la naturalización de las masacres y homicidios que a diarios se evidencian en cualquier medio periodístico nacional. Pareciera que el letargo social hiciera que cada hecho cruel se le reste relevancia. Una porción del número de víctimas del conflicto armado debe adjudicarse al narcotráfico, si se tiene en cuenta, que es mediante el narco economía que se han logrado financiar los diferentes grupos armados al margen de la ley. Sin contar las guerrillas y los grupos paramilitares, tan solo el narcotraficante Pablo Escobar estas impactantes cifras:

**"Los ataques**

**623** atentados que dejaron como resultado aproximadamente 402 civiles muertos y 1.710 lesionados.

**550** policías asesinados por Pablo Escobar y el cartel de Medellín. Escobar pagaba en promedio 2 millones de pesos por cada homicidio.

**100** bombas hizo estallar el cartel de Medellín tan solo entre los meses de septiembre y diciembre de 1989. Los afectados fueron supermercados, entidades bancarias, colegios, instalaciones eléctricas y telefónicas.

**85** bombas detonó el cartel de Medellín entre enero y mayo de 1990 contra las sedes de Drogas La Rebaja, propiedad del cartel de Cali, en Pereira, Cali, Bogotá y Medellín.

**10** bombas hizo estallar el cartel de Medellín solo en diciembre de 1992. En 1993 fueron activadas aproximadamente otras 20 en Bogotá y Medellín.

**700** heridos dejó el atentado contra la sede del DAS en Bogotá, en 1989. setenta personas murieron.

**111** pasajeros murieron en la bomba que detonó el cartel de Medellín en el avión de Avianca en 1989.

**15.000** personas murieron, según los estimativos de las autoridades, en los últimos 20 años relacionadas con la guerra contra el narcotráfico. Cinco mil quinientas de ellas entre 1989 y 1993 durante el auge del cartel de Medellín.

<sup>9</sup> <http://revistas.ub.edu/index.php/ACS/article/viewFile/16002/19048>

**Los asesinatos**

- Rodrigo Lara Bonilla (ministro de Justicia).
- Enrique Low Murtra (ministro de Justicia).
- Guillermo Cano Isaza (director de 'El Espectador').
- Carlos Mauro Hoyos (procurador general).
- Luis Carlos Galán Sarmiento (candidato presidencial).
- Diana Turbay (periodista).
- Jorge Enrique Pulido (periodista).
- Antonio Roldán Betancur (gobernador de Antioquia).

**Secuestros**

- Andrés Pastrana (candidato a la Alcaldía de Bogotá).
- Francisco Santos (jefe de redacción del diario 'El Tiempo').
- Beatriz Villamizar de Guerrero
- Marja Pachón de Villamizar<sup>10</sup>

**MARCO NORMATIVO**

**ANTECEDENTES**

Existieron diversos decretos y esfuerzos jurídicos que dan cuenta de lo apremiante que fue el problema del narcotráfico para el Estado Colombiano, como se evidenciará en el recuento histórico, la mayoría de ellos se caracterizaron por intentar contener el narcotráfico ex post, el presente proyecto de ley, busca no solamente corregir la apología de lo ya sucedido, sino cambiar la lógica, para morigerar el impacto futuro.

"A comienzos de 1989, inicia lo que puede llamarse "la guerra contra el narcotráfico", motivada en las continuas acciones terroristas desplegadas por los miembros de estas

<sup>10</sup>  
<https://www.semana.com/nacion/articulo/cifras-de-atentados-victimas-de-escobar/365633-3>

mafias, en especial por los integrantes del Cartel de Medellín a cargo de Pablo Escobar. Entre los crímenes, se encuentran la ola de atentados, secuestros masacres y asesinatos de funcionarios judiciales, militares activos e importantes miembros de la política, entre ellos el del candidato presidencial Luis Carlos Galán. Estos actos produjeron una respuesta por parte del gobierno, generando dos consecuencias, por una parte la ruptura parcial de la alianza narcotráfico – paramilitarismo, y por otra parte la respuesta del gobierno a través de la promulgación de varios decretos en claro uso de las facultades del estado de sitio.

Decreto 1986 de 1989: Ordenaba la inutilización de todas las pistas de aterrizaje que previamente no fueran autorizadas por la Aeronáutica civil.

Decreto 1855 de 1989: Mediante esta disposición se creó el Fondo de Seguridad de la rama Jurisdiccional, con el fin de atender las necesidades de la misma.

Decreto 1965 de 1989: estableció el sistema de administración de recursos destinados a reestablecer el orden público mediante la creación de una cuenta de la nación con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística.

Decreto 1984 de 1989: Es en este decreto donde se establece que el procedimiento en el cual se realiza el examen de constitucionalidad de un decreto de estado de sitio, será reservado y solo será pública la sentencia sin mencionar el nombre de magistrados que tuvieran una posición mayoritaria, ni tampoco el de aquellos que disintieran.

Decreto 1966 de 1989: Con esta disposición se pretendió reservar la identidad de los magistrados y fiscales, regulando el procedimiento del Tribunal de Orden Público, además los asuntos conocidos por éste no serían sometidos a reparto y para la práctica de pruebas no estaría sometido al principio de inmediación

Aparte de estos decretos, el gobierno expidió otros más que a raíz de la urgencia que generaba la lucha del narcotráfico, se convirtieron en producto del eficientismo penal por parte del presidente en uso de las facultades que le concedía el estado de sitio, muchos de esos decretos no tenían una relación muy clara con la lucha en contra del delito del narcotráfico, otras eran abiertamente inconstitucionales, como el Decreto

2013, el cual le daba posibilidad al Gobierno de suspender a los Alcaldes elegidos popularmente y posteriormente ser reemplazados por miembros de las Fuerzas Armadas, esta disposición generó una gran reacción, a tal punto que el mismo gobierno tuvo que derogarlo pero en su reemplazo, estableció formas de jefatura militar en los municipios donde existieran problemas de orden público, lo cual le daba mucho poder a estos jefes militares"<sup>11</sup>...

Como es evidente el Estado ante la imposibilidad de dar una respuesta efectiva al narcotráfico tuvo que optar por medidas rigurosas que afectaban libertades fundamentales, muchas de las personas capturadas por el narcotráfico, alegaban no tener ningún nexo con el mencionado delito.

<sup>11</sup> <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere7/DEFINITIVA/TESIS%2050.pdf>

**MARCO JURÍDICO CONTRA EL NARCOTRÁFICO**

A continuación el recuento hecho por la Comisión Asesora para Política de Drogas en Colombia sobre los esfuerzos legales nacionales e internacionales para dar tratamiento al narcotráfico.

"La política frente a las drogas de un Estado de derecho constitucional y respetuoso de la legalidad internacional no puede hacerse en un vacío normativo pues las autoridades deben respetar tanto los mandatos establecidos por el derecho internacional, como por los derivados del derecho interno y de los principios constitucionales. El sistema de regulación jurídica internacional frente a las drogas es relativamente reciente; su inicio corresponde con la Conferencia Internacional sobre el Opio de Shangai de 1909, en la que se votaron las primeras resoluciones internacionales en materia de regulación sobre sustancias psicoactivas. Después de diferentes conferencias y convenciones internacionales se puso en marcha una prohibición general y absoluta para ciertas drogas, la cual tomó forma con la Convención Única de Estupefacientes. Firmada en Nueva York en 1961, modificada por el protocolo de Ginebra de 1972 y elaborada en el marco de las Naciones Unidas, la Convención Única de 1961 es el texto más importante en la evolución del derecho internacional de las drogas, puesto que incorporó todos los tratados anteriores y fue ratificada por más de 115 Estados. Este tratado representa el triunfo internacional del prohibicionismo, sistema jurídico que prohíbe en forma absoluta y universal la producción, el uso y el tráfico de ciertas drogas<sup>2</sup>, cuando estos se efectúan con finalidades diferentes a las estrictamente médicas o científicas. Es muy importante resaltar que ni la Convención Única de 1961 ni su protocolo modificativo de 1972 establecen la obligación de penalizar el consumo de sustancias psicoactivas.

Posteriormente, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 se fijó como objetivo, no únicamente reprimir y criminalizar, en nombre de la salud pública, el tráfico de dichas sustancias definidas como estupefacientes o sustancias sicotrópicas, sino también, en particular, "privar a las personas dedicadas al tráfico ilícito del producto de sus actividades delictivas y eliminar así su principal incentivo para tal actividad" (Preámbulo de la Convención). Conforme a lo anterior, esta Convención es en primer término un tratado de derecho penal destinado a que los países se comprometan en la lucha contra la criminalidad organizada a través de la definición de ciertas conductas como delictivas.

Conviene resaltar que esta Convención -a diferencia de los instrumentos internacionales anteriores- también prevé la obligación para los Estados de penalizar el consumo, aunque no de manera absoluta e incondicionada.

Actualmente, a partir de las políticas en materia de drogas que presentan diferencias nacionales y regionales significativas, es posible distinguir teóricamente cuatro modelos de regulación jurídica de las sustancias psicoactivas, ya sean fiscalizadas, como la cocaína, o no fiscalizadas, como el alcohol. Estos modelos pueden ser englobados en cuatro tipos de políticas, cada una de ellas con supuestos distintos y orientaciones diversas.

En el otro extremo se encuentra la alternativa de liberalización total del mercado de las drogas (modelo IV), que parte de una confianza en el poder regulador del mercado y de la idea de que el Estado no puede impedir que una persona se haga daño a sí misma, y por ende concluye que las sustancias psicoactivas deben estar sometidas a reglas de mercado similares a las de cualquier otra mercancía. En el campo intermedio, figuran dos estrategias, que tienen una perspectiva filosófica similar de salud pública y respeto por los derechos humanos de los usuarios de drogas, pero mantienen diferencias importantes en el uso del derecho penal en el campo de la producción y distribución. De un lado, están las políticas de "reducción del daño y de minimización de los riesgos" (modelo II), las cuales, con una perspectiva pragmática, consideran que es imposible suprimir el consumo y solo puede aspirarse a reducir los daños asociados a los usos problemáticos, para lo cual plantean que es necesario despenalizar el consumo de ciertas sustancias, a fin de evitar el marginamiento de los usuarios. Estas estrategias se mueven dentro del ámbito prohibicionista y mantienen la criminalización de la producción y de gran parte de la distribución. De otro lado, están las estrategias de "legalización regulada" o de "regularización" (modelo III), las cuales plantean aceptar una forma legal, estrictamente regulada, de oferta y distribución de las drogas, no sólo para contrarrestar los efectos negativos de la prohibición, sino también (al menos en ciertas posiciones) por cuanto consideran que una sociedad democrática no puede penalizar comportamientos que no afectan derechos de terceros, como el consumo de drogas. Las políticas de algunos países europeos frente al alcohol ilustran en la práctica este modelo, que se deriva del convenio sobre tabaco de la Organización Mundial de la Salud. Vale la pena aclarar que la legalización regulada no supone un mercado libre; por el contrario, dichas sustancias son consideradas riesgosas para la salud y están entonces sometidas a regulaciones

estrictas por parte del Estado, como la prohibición de publicidad o de venta a menores de edad, mujeres en riesgo y otros grupos vulnerables de la población. Es pues un mercado controlado y desestimulado por el Estado.

Un examen aislado de las actuales convenciones internacionales sobre drogas muestra que estas permiten a los Estados optar por los modelos teóricos I (guerra a las drogas) y II (reducción del daño)<sup>4</sup> frente a las llamadas sustancias psicoactivas "fiscalizadas", como la marihuana o la heroína. En relación con esta clase de sustancias, tanto la Convención Única de 1961 como la Convención de Viena de 1988 establecen un régimen que prohíbe su producción y distribución para fines que no sean médicos o científicos.

No obstante, una interpretación de estas convenciones en el marco del derecho internacional general, y en particular de las obligaciones estatales en derechos humanos, puede llevar a concluir que son hasta cierto punto admisibles modelos tipo III, pues las obligaciones en derechos humanos son prevalentes". Y en todo caso, el régimen prohibicionista internacional no excluye que pueda hacerse un uso más racional del derecho penal y de los recursos policiales, judiciales y penitenciarios disponibles, que permita restringir la aplicación de penas privativas de la libertad a las conductas graves, y conforme al cual se implementen alternativas al encarcelamiento para conductas menores.

Las cifras sobre el crecimiento de la población carcelaria por delitos de drogas muestran que: i) la población interna por delitos de drogas, en total y para distintos grupos

poblacionales, ha crecido a un ritmo mucho más acelerado que la población carcelaria, convirtiéndose en una de las principales causas del hacinamiento ; y ii) se ha terminado privando de la libertad principalmente a eslabones débiles que son, en su mayoría, personas pobres que no obtienen mayor lucro, son fácilmente reemplazables y cuyo encarcelamiento ha contribuido muy poco a desmontar las organizaciones criminales o a proteger la salud pública .

Muchas de estas personas, por ejemplo, han sido campesinos cultivadores en pequeña escala, para quienes la respuesta no debería ser el derecho penal, sino programas de desarrollo alternativo eficaces. Las alternativas al encarcelamiento estarían dentro del marco de las convenciones pues, como ha señalado la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), "un análisis cuidadoso del régimen internacional de fiscalización de drogas frente a las alternativas al encarcelamiento permite afirmar que las Convenciones dan mucho más flexibilidad a los Estados frente a la persecución penal de conductas relacionadas con el consumo, producción, porte y tráfico de drogas".

La implementación de alternativas a la cárcel no solo resulta compatible con las convenciones sino que su importancia se refuerza en la medida en que se trata de una manera de reducir, o incluso eliminar, el hacinamiento carcelario existente y, con ello, disminuir las afectaciones a los derechos humanos que este fenómeno genera.

En relación con el consumo, estas convenciones otorgan mayor libertad a los Estados, pues la obligación que impone la Convención de Viena de penalizarlo no es incondicionada, sino que los Estados la adquirieron tomando en consideración los principios constitucionales y los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico. Esto significa que, si los conceptos constitucionales no lo permiten, el Estado respectivo no está obligado a penalizar el consumo y puede optar por otras políticas menos represivas.

Este punto fue decisivo para que en Colombia la Corte Constitucional declarara en 1994 la constitucionalidad de la Convención de Viena de 1988 por la sentencia C-176, pues si la penalización del consumo fuera una obligación imperativa, la Corte hubiera tenido que declararla inexecutable, por violar la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad, como lo hizo algunas semanas después, en la sentencia C-221 de 1994, al declarar la inconstitucionalidad de la penalización del consumo prevista por la Ley 30 de 1986.

La Corte Constitucional declaró la despenalización del consumo de drogas en Colombia al establecer mediante la sentencia C-221 que el porte de drogas ilícitas para uso personal, y en consecuencia el consumo, no pueden ser penalizados con el argumento de que el consumo de drogas e incluso un uso problemático de las mismas, no es en sí mismo una conducta que dañe a terceros y, en algunos casos, ni siquiera implica una afectación a la salud personal.

Por lo tanto, la persona puede decidir consumir estupefacientes y el Estado no podrá prohibírselo con el argumento de pretender garantizar o salvaguardar la realización efectiva del derecho a la salud, pues la persona está en ejercicio de su derecho al libre desarrollo de la personalidad, consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política. Para la Corte, la

asignarle todo el peso a la escuela como responsable de los futuros ciudadanos. Familia, casa, barrio y colectivos, entre otras formas de organización social, deben ponerse la camiseta —en referencia a un término coloquial que expresa el trabajo colectivo—. Es parte de otro artículo, pero ya hay experiencias que han tomado conciencia del problema y están adelantando loables iniciativas que advierten sobre la permisividad de los estilos de vida inspirados en las herencias del narcotráfico. La escuela debe adoptar estrategias que la lleven más allá de ser un simple escenario de transmisión de conocimientos y la posicionen como un espacio en donde se encuentren alternativas que propicien reflexión y transformación de nuestros contextos de indiferencia y exclusión (Jacinto, 2000). En caso contrario, estas historias permanecerán como un tema rentable para los medios y un relato en el que los jóvenes serán representados como la población que más accede a las representaciones siempre al límite, abiertamente ilegales, pero legítimas, al momento de ser interiorizadas como una opción de vida riesgosa y válida si se quiere sobrevivir en un mundo dominado por el intercambio de bienes<sup>13</sup>.

El niño de Tumaco, Medellín, Sur de Córdoba o Bogotá, no debe crecer deseando el conjunto de moto, y pistola, ese no es el prototipo de ciudadano que se desea, ya lo decía García Márquez que uno de los mayores problemas enquistados en Colombia es la idea del dinero fácil.<sup>14</sup> Las series como el Cartel de los Sapos, o Sin Senos no hay Paraíso, más allá de abordar el tema del narcotráfico con responsabilidad, lo reproducen con teatralidad y para algunos con un dejo de heroísmo, mostrando que el narco es todo poderoso, deseado y aceptado socialmente.

En este sentido, las series refuerzan la validez de los personajes (jóvenes) principales a aceptar la necesidad de crecer al lado de personajes que no solo están en el mundo ilegal, sino que tienen más experiencia y que fungen como sus tutores. Catalina con el Titi, Brenda y Olivia con Braulio, Pamela con Asdrúbal y la pareja Martín-Pepe con Óscar Cadena logran su proceso de maduración y reafirman el amor o respeto por su mentor. Esta situación es retratada con ligereza en las series; sin embargo, debería generar una reflexión amplia y consensuada de distintos sectores sociales que tienen la obligación de buscar fórmulas creativas para evitar prohibiciones y más bien proponer prácticas que estimulen el quiebre del imaginario de la vida legítima que ha edificado la narcocultura. La tarea es titánica, pues se trata de movilizar imaginarios, estereotipos, prejuicios, opiniones y creencias, pero la magnitud de la labor no significa que no se deba llevar a cabo, pues la televisión es un medio todavía poderoso e influyente en distintos sectores de nuestra sociedad. No influir en ella es cometer el error estratégico de perder un aliado en la transformación cultural y social que se requiere para buscar puntos de encuentro con los modelos educativos que se piensan en Colombia y el mundo. Las narcoficciones se resisten a perder la influencia y retroalimentación de colombianas y colombianos que ven en su modelo económico y social una vía para el ascenso y reconocimiento social o un formato de entretenimiento que no merece mayor reflexión y análisis sobre los valores que nos definen como individuos, sociedad y país. No se puede dar espacio a las conclusiones apocalípticas, porque estas otorgan más fuerza al narcomundo, que cada vez está más lejos de desaparecer de nuestras dinámicas socio culturales. La educación es un motor fundamental para el

<sup>13</sup> <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633175007.pdf>

<sup>14</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=2FW4K2Npjlq>

penalización del porte y consumo implicaría una afectación del libre desarrollo de la personalidad, la imposición de un modelo de conducta, e incluso una extralimitación en la aplicación del derecho penal. En 2009 se inicia un periodo de incertidumbre legal cuando el Congreso de la República aprobó una reforma del artículo 49 de la Constitución (que consagra el derecho a la salud), con la cual se prohibió, de nuevo, el consumo de sustancias psicoactivas.<sup>10</sup> Aunque se prohibió constitucionalmente el porte para consumo, la reforma no estableció la posibilidad de penalizar, y por el contrario reconoció derechos de los consumidores. Además, las únicas consecuencias claras por el porte para consumo que quedaron consagradas en el texto constitucional son la imposición de medidas pedagógicas, profilácticas y terapéuticas, que en todo caso requieren del consentimiento de la persona. Esta incertidumbre se profundizó en el año 2011 con la Ley de Seguridad Ciudadana (Ley 1453), con la cual se eliminó del Código Penal la disposición que establecía que se exceptuaba de la penalización general del porte de sustancias psicoactivas, aquel porte que se limitara a la dosis personal para consumo. En 2011 varios pronunciamientos judiciales aclararon el panorama normativo nacional al reafirmar que en Colombia no es posible, desde el punto de vista constitucional, penalizar el porte para consumo,

incluso cuando se trate de cantidades superiores a la dosis personal. En este sentido, se destaca la sentencia C-574 de 2011, en la que la Corte Constitucional analiza la constitucionalidad de la reforma constitucional de 2009, pues en ella establece que la reforma del artículo 49 no implica una autorización para la penalización del porte para consumo, sino la posibilidad de aplicar medidas de carácter administrativo, con fines terapéuticos, que solo podrán proceder con el consentimiento informado de la persona.

Paralelamente, incluso después de la reforma constitucional, la Corte Suprema de Justicia continuó reiterando su jurisprudencia sobre la dosis de aprovisionamiento, de acuerdo con la cual, si una persona es capturada con una cantidad levemente superior a la dosis para consumo personal, no debe ser penalizada, siempre que su propósito no sea distribuirla, sino conservarla para su propio consumo<sup>12</sup>.

**ASPECTO SOCIOLOGICO**

Abundan en Colombia las referencias a los extintos narcos, existen museos apologistas, tours, camisetas, calcomanías, música, series de televisión y una fuerte convicción de algunas poblaciones quienes aún creen que algunos delincuentes fueron "robnihood". Si bien es un tema de educación, no se puede responsabilizar de este duro reto, solamente a la escuela.

"A pesar de la televisión y sus ficciones exacerbadas, no se puede dirigir toda la culpa a la ausencia de una política educativa que integre de manera novedosa a los jóvenes de este país (Amador y Gilmar, 2010). Es imperativo que otros sectores de la sociedad dejen de

[http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision\\_asesora/docs/informe\\_final\\_comision\\_asesora\\_politica\\_drogas\\_colombia.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/informe_final_comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf)

desarrollo humano, pero falta salir del lugar cómodo de los contenidos y las metodologías sencillas de calificar, para tratar de imprimir una docencia apasionada con la vida de los estudiantes y en el que los problemas de nuestro país sean expuestos de manera abierta y franca, porque los medios no tienen reparos en hacer adaptaciones, en buena parte sesgadas e indiferentes a la pluralidad de voces<sup>15</sup>.

El mundo del entretenimiento se ha lucrado sin siquiera un asomo de responsabilidad, de la tragedia de los colombianos, es tiempo de aprovechar la gran posibilidad de difusión de los medios modernos para paulatinamente cambiar lo que se entiende por narcotráfico y narcotraficantes, para generar una cultura de repudio y no repetición de personalidades con delirio de omnipotencia y megalomanía.

"Uno de estos problemas a debatir en la escuela es la incidencia del narcomundo en nuestro estilo de vida. Nadie discute que la historia del siglo XIX de Europa sea importante, pero tal vez este tipo de metodologías podrían hacer un esfuerzo por establecer nexos entre la historia impuesta por los lineamientos del Ministerio de Educación y las relaciones que se establecen en la vida cotidiana, difíciles de identificar, complejas de describir y necesarias de relatar en el aula de clase.

¿Y educar para qué? Puede ser un punto polémico, más la narcocultura sobrevive gracias a su creatividad para insertarse con estrategias diferenciadas entre los actores sociales. Para responder a este desafío, no se puede seguir en el plano de la denuncia y el moralismo. Es urgente salirse un poco de la guía educativa y arriesgarse a ir más allá de clases que siguen el conducto regular de la transmisión de conocimientos, muchas veces abstractos y asumidos como un recetario para superar unos créditos académicos. El experto en educación Ken Robinson (2011) acierta al afirmar que los maestros matamos la creatividad, que la imaginación queda neutralizada y que los diversos talentos de los estudiantes son olvidados y marginados por la imposición de conceptos, notas y regañíos. A esta situación, Robinson añade la triste anécdota de contar que, cuando asiste a una fiesta y dice que es educador, las personas lo miran con cara de tragedia y pesar, situación que lo lleva a reflexionar sobre los roles del maestro en su interacción con los estudiantes y cómo, a pesar del acuerdo generalizado sobre la importancia de la educación, existe todavía un compromiso exiguo de actores influyentes en el terreno político y económico en el momento de fortalecer los aciertos y prevenir los errores de la escuela en su función orientadora de seres humanos. Ahí está la ruptura del país con la universidad. Los papás mandan a los niños a la escuela, porque la presión social lo dice, pero no porque están convencidos. Ser educador en Colombia —es una investigación en mora de hacerse— es visto como un empleo secundario de aquellos que no lograron acomodarse en la vida profesional (imaginario que es reforzado cuando doctores formados en el exterior llegan a Colombia y se ven frustrados ante la falta de oportunidades para la investigación). Al no tener más oportunidades, deciden tomar horas de clase por la obligación de trabajar, lo que genera frustración, pues, aunque ese profesional tenga una excelente preparación, se decepciona cuando los estudiantes no responden a sus expectativas<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633175007.pdf>

<sup>16</sup> *Ibíd.*

La inversión de valores ha conducido a relegar al profesor o trabajador honesto frente al delincuente que logra acceder a las esferas de poder se movilizan en camionetas 4x4 y viste a la moda. La afinidad, morbo o curiosidad por lo malo, ha sido abordado por diferentes pensadores, pero no es admisible que desde el Estado no se atienda esta problemática buscando una resignificación social.

En Finlandia, Singapur e Inglaterra ser docente es una profesión respetada. En Colombia es todo lo contrario. Desde los hogares criamos a nuestros hijos con la idea de que la escuela es como lo dice el documental de La educación prohibida: "Un parqueadero para niños", donde el profesor "tiene" que dar conocimientos para que algún día pueda ingresar al sistema laboral.

Si se analizan a profundidad los planteamientos de Robinson, su crítica no está dirigida a las escuelas como limitantes de la creatividad, sino a la manera como se ha concebido el concepto de estudiante, maestro y pedagogía. El problema no se soluciona acabando jardines, colegios y universidades. La transformación comienza desde los espacios cotidianos y la academia debe dejar de ser vista como un espacio donde los padres de familia dejan a sus hijos mientras van a trabajar, para ser un laboratorio de prácticas democráticas que tengan impacto para resistir con creatividad y sin violencia a las ofertas de una narcocultura que atenta contra la construcción de un proyecto colectivo de Nación, donde impere el respeto por el otro. Una escuela que ignora, subestima/sobreestima el poder y la influencia de los medios de comunicación, el narcomundo y los sueños, las expectativas y las frustraciones de los jóvenes está condenada no solo a tener posiciones marginales en las pruebas mundiales de educación (OECD, 2012), sino a la desigualdad económica, la injusticia social y la corrupción política. Asumir el reto desde la educación podría contribuir a disminuir los impactos del narcomundo y sus ficciones. No se puede figurar que se produzca una serie sobre la vida ejemplar de un maestro, pero sí formar una teleaudiencia de jóvenes críticos frente a las producciones audiovisuales. Tampoco se espera que cambien las políticas prohibicionistas, pero sí asumir la narcocultura como un tema de discusión nacional y qué mejor escenario que el aula de clase, ese espacio donde confluyen jóvenes con caras de aburrimiento, aunque con la expectativa de tener alguna interpretación de la realidad que viven. Tal vez los hombres y las mujeres que se dedican a transformar nuestras realidades alguna vez contaron con un maestro que le dio sentido al mundo que les rodeaba. Catalina, Brenda, Pamela, Martín y Pepe son personajes diseñados con ánimo de lucro, mas tal vez sean la representación de esos jóvenes que nunca encontraron una voz que no los llamarán por su apellido o por el código que los identifica".<sup>17</sup>

Se debe formar una sociedad más crítica que discierna de mejor manera, esto asociado a la mejora en las condiciones paupérrimas de muchos jóvenes colombianos, esto a al par de un sistema legal que no brille por su ausencia y que rechace la utilización de símbolos representativos de la inversión de valores que vitorean a los capos del narcotráfico.

**ASPECTO ECONÓMICO**

El conocido milagro asiático logró que la sociedad se enfocara en la producción de bienes y servicios con valor agregado, ese valor agregado se lograba a partir de la mejor capacitación y mayor educación de los ciudadanos. Mientras que el narcotráfico perdure, Colombia no logrará

<sup>17</sup> <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633175007.pdf>

virar hacia una economía legal que desarrolle la ciencia y la tecnología como locomotora principal, las rentas ilegales seguirán seduciendo a los nuevos hombres ávidos de escalar socialmente.

"La presencia del fenómeno del Narcotráfico ha logrado que se disminuya el progreso de otras actividades comerciales, limitando el manejo de tipo de cambio y generando efectos inflacionarios que previenen el desarrollo de otras exportaciones, implicando más exportaciones de droga y menos exportaciones de otros artículos. Por lo cual se presentan las ventajas comparativas con mucho mayor alce en el desarrollo tecnológico debido a las miles de formas de evadir las prohibiciones y la represión en la venta de sustancias alucinógenas. La demanda mundial de la venta de droga está dada por los Estados Unidos de América, su oferta es altamente elástica y su demanda inelástica, todo esto siempre y cuando no se produzca un aumento inoportuno del consumo o una serie de detenciones sobre la oferta, de esta forma el precio de la droga descenderá en forma progresiva, por esta razón se puede esperar que las condiciones de la oferta del producto se mantengan, pero también es posible que los precios continúen bajando y que nuevos sustitutos aparezcan en el mercado. Ventajas Comparativas en Colombia y su Control Las ventajas Comparativas para Colombia no provienen de factores naturales sino tecnológicos, en Colombia se crearon las condiciones más favorables para la actividad del fenómeno del Narcotráfico, los traficantes gozan de los mecanismos para movilizar el excedente y para destruir las restricciones físicas, Colombia no es el productor más alto en la hoja de coca, pero por la naturaleza en que se realiza esta actividad es donde se muestra esta ventaja comparativa, la propia actividad de transportar, comercializar, sobornar e intimidar y sobre todo la movilización del excedente lo hace de una u otra forma a Colombia un líder en este fenómeno. En la aplicación usual de la teoría económica nos hace visualizar como las restricciones de un mercado se manifiestan y son compensados en otros, es decir todas las acciones a reprimir la droga tienden a neutralizarse por otros medios, en Colombia nunca ha existido un plan global tendiente a operar en diferentes áreas relacionadas con el narcotráfico, parte de esta dificultad es por el hecho que la orientación de la economía se ha efectuado sobre la base de la inexistencia del narcotráfico. Las ventajas comparativas en el tema de la droga no son iguales que en los otros productos, esto debido a que estas ventajas no corresponden necesariamente a las habilidades y procedimientos para elaborar los productos. En un mercado prohibido, están íntimamente relacionadas con la capacidad y las posibilidades de evadir las normas, los traficantes colombianos han movlizado las ganancias del negocio para crear una industria capaz de eliminar cualquier limitación de la actividad. En la parte de Justicia se ha creado un régimen en donde los jueces, fiscales y funcionarios del Estado tienen la opción de recibir un soborno o quedar expuestos a una amenaza de muerte. Por lo cual las ventajas comparativas de Colombia en la actividad relacionada con el narcotráfico están relacionadas con un proceso tecnológico el cual se encuentra en un marco propio para su desarrollo, es decir contar con un ambiente favorable para movilizar los excedentes, las instalaciones de los laboratorios, aeropuertos. Por consiguiente, las ventajas comparativas se encuentran en aquellos países que facilitan la movilización del excedente, así como la permanencia y residencia de los narcotraficantes. No hay razones económicas validas que permitan pensar que la droga es un producto altamente sustituible, por lo cual se han tenido en cuenta estrategias como limitar los factores que han contribuido a la ventaja comparativa, aunque no terminaría totalmente con este negocio, pero disminuiría la participación de Colombia. La solución al problema del narcotráfico se ha enfrentado mediante acciones represivas que han provocado una elevación significativa del precio internacional, los países

desarrollados trasladan las externalidades del consumo de drogas en forma de corrupción a los países productores, es decir de acuerdo a la teoría del Segundo Mejor, no es claro el balance social y político, lo único cierto es que los beneficios son percibidos por los países consumidores y los costos por los países productores".<sup>18</sup>

Ocupar el deshonroso segundo lugar en la producción de Cocaína en el mundo evidencia que en Colombia la su economía ilegal tiene presencia en todas las esferas sociales, este es uno de los mayores males, la estrategia debe ser integral.

**IMPACTO FISCAL**

Téngase en cuenta la sentencia C-625 de 2010 que sobre el impacto fiscal establece: "En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo".

"Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento"

"Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda." (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Cordialmente,



**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
Representante a la Cámara

<sup>18</sup> <https://biblioteca.utb.edu.co/notas/tesis/0063244.pdf>

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 370 DE 2020  
CÁMARA**

*por medio del cual se crea la red estratégica de corredores ecológicos en Colombia, para la preservación del medio ambiente y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. OBJETO: La presente ley tiene por objeto la creación estrategia de corredores ecológicos, para el fortalecimiento de una infraestructura Verde y lograr la conectividad y restauración tanto ecológica como biológica en todo el territorio nacional.

Artículo 2. Definiciones. Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

1. Corredor Biológico: espacio geográfico delimitado que proporciona conectividad entre paisajes, ecosistemas y hábitat, naturales o modificados, y asegura el mantenimiento de la diversidad biológica y los procesos **ecológicos** y evolutivos
2. Corredor Ecológico: son espacios que conectan áreas de importancia biológica para mitigar los impactos negativos provocados por la fragmentación de los hábitats.
3. Conectividad: capacidad de conexión entre ecosistemas similares en un paisaje fragmentado.
4. Paisaje: una porción heterogénea y relativamente extensa del territorio, compuesta por un mosaico de teselas (o parches) con diferentes tipos de cubierta (hábitats, ecosistemas) que interaccionan entre sí.
5. Conservación: consiste en proteger y dar mantenimiento continuo a las áreas

naturales protegidas y a los parques urbanos tanto Ecológicos y ambientales, para preservar los recursos naturales: la flora, la fauna, el suelo, el agua y la atmósfera, entre otros, a efecto de asegurar su existencia.

- 6. **Zona verde:** Espacio de carácter permanente de dominio público o privado y/o uso público, que hace parte del espacio público efectivo establecido con el objeto de incrementar la generación y sostenimiento ecosistémico de la ciudad y de garantizar el espacio mínimo vital para el desarrollo de los elementos naturales que cumplen funciones de pulmón verde para la comunidad.

Artículo 3. Finalidad. Esta Ley tiene como finalidad, lograr la creación de un alto número de espacios verdes en el territorio, junto con la protección de los mismos en medio de los procesos de crecimiento urbanístico y desarrollo vial, como también la conservación de los recursos de flora y fauna que existen a nivel nacional.

Artículo 4. Red de corredores Ecológicos. Créese la red de corredores ecológicos en todas las zonas del territorio nacional, como medida para compensar el daño ambiental causado por los procesos de crecimiento urbanístico y desarrollo vial, también como estrategia para lograr el libre tránsito de las especies naturales y su reproducción.

Artículo 5. Conectividad vial. La construcción de franjas en los proyectos de infraestructura vial, por encima o por debajo de las nuevas vías, que permitan conectar los hábitats existentes de fauna y flora.

Artículo 6. Terrazas verdes. Creación de terrazas o espacios verdes en la construcción de viviendas o proyectos de desarrollo urbano, para lograr el mejor aprovechamiento del medio ambiente y disminuir la pérdida de naturaleza.

Artículo 7. Protección especial. Se establece una protección especial a los corredores ecológicos y zonas verdes, prohibiendo las acciones que causen daño directo o indirectamente a las especies que en el habitan, como medida para mitigar la extensión de las especies.

Artículo 8. Medidas estratégicas en las obras civiles. Incluir un porcentaje significativo de zonas verdes en los planes de desarrollo urbanístico y en las obras civiles, de carácter públicas o privadas, en pro de la conservación del medio ambiente.

Artículo 9. Concesiones viales. En el otorgamiento de licencias por parte del Estado a persona natural o jurídica, se establezca un porcentaje económico para la creación del corredor ecológico en el desarrollo de un bien de uso público.

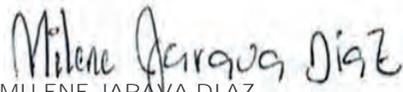
Artículo 10. Plan de acción. Desarrollar un plan de acción desde el Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible a nivel nacional y Las Corporaciones Autónomas Regionales como primera autoridad ambiental a nivel regional.

**Este Plan definirá los espacios verdes a proteger en un corto, mediano y largo plazo, y se encargaran de realizar el diagnóstico del estado actual de la arborización las zonas verdes y jardinería, estrategias de participación y el esquema de gestión pública para la creación de los corredores ecológicos.**

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba



MI LENE JARAYA DIAZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Sucre



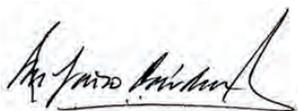
MARTHA P.VI LLALBA HODWALKER  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico



JORGE ELI ÉCER TAMAYO MARULANDA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle del Cauca



MONICA MARIA RAI GOZA MORALES  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia



JOHN JAI RO CÁRDENAS MORÁN  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca



FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca



JOSE ELI ÉCER SALAZAR  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cesar



ALONSO JOSÉ DEL RÍO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar



ERASMO ZULETA BECHARA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

*Monica Valencia*

MONICA VALENCIA MONTAÑA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Vaupés

*Monica Maria Rai Goza*

MONICA MARIA RAI GOZA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

*Sara Elena Piedrahit*

SARA ELENA PIEDRAHITA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

*Harold Valencia Infante*

HAROLD VALENCIA INFANTE  
Representante a la Cámara  
Departamento de Amazonas

*Astrid Sanchez Montes de Oca*

ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Choco

CORREDORES ECOLOGICOS

Exposición de Motivos:

La creación de una red ecológica a nivel local y mundial, es una buena iniciativa en la preservación del medio ambiente, entendiéndose los corredores ecológicos como una ruta diseñada para conectar áreas naturales que comparten características ambientales similares con el objetivo de preservar la biodiversidad, prevenir la fragmentación de los hábitats, y favorecer la migración, dispersión, vinculación e interrelación de poblaciones de flora y fauna silvestres.

Los corredores biológicos están diseñados para proteger el conjunto de especies nativas y cumplir con las funciones básicas de conectividad al tiempo que se maximizan el uso sostenible del bosque y los beneficios derivados de los servicios ambientales. Según Forman, los corredores resuelven seis problemas de política pública: diversidad biológica, recursos acuiferos, agricultura y productos de madera, recreo, comunidad y cohesión cultural, y cambio climático.

En Colombia se conoce la conservación ambiental, como, la organización de un sistema o una red de áreas bajo diferentes regimenes de conservación, lo cual se asume como principal determinante y componente ambiental de la planificación territorial, así lo establece la Ley 388 de 1997, en su artículo 10.

Nos referimos aquí a los corredores biológicos, según los define la UICN:

"Un corredor biológico, en biología de la conservación es una franja / ruta de tierra angosta que permite el flujo (o movimiento) de los individuos de una reserva a otra. En ecología del paisaje es una estructura de conectividad que relaciona

recíprocamente dos 'islas' en medio de la 'matriz'. Son estructuras que facilitan la constancia y la conectividad de los retazos, al facilitar la dispersión de los animales y la migración de semillas."<sup>12</sup>

También se logra entender los corredores ecológicos desde la conectividad ecológica, la cual es definida como: la facilidad con la que los animales y otros seres –como las plantas- se pueden desplazar desde el territorio en el que habitan hasta otros enclaves a través de zonas naturales (bosques, humedales, etc.) o seminaturales (como las dehesas). Estas zonas que conectan unos parajes con otros son los denominados corredores ecológicos, también conocidos como corredores biológicos, corredores de conservación, corredores verdes o autopistas salvajes.<sup>3</sup>

La importancia de estos corredores, radica en la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de los animales, para su desplazamiento y reproducción, como también para lograr una mayor productividad en la flora silvestre o no y la mejor conservación del aire y ambiente para la población mundial, por ejemplo, varios estudios en el mundo aseguran que Los animales tienen que moverse de unas zonas a otras por varios motivos. Uno de ellos es el cambio climático y el aumento de precipitaciones en las temperaturas a raíz de estos fenómenos, por lo cual, por supervivencia estos logran buscar mejores zonas para habitar. **"Ahora muchos animales no pueden vivir donde lo hacían antes porque la temperatura y las precipitaciones, por ejemplo, no son las adecuadas para ellos"**, explica Gemma Rodríguez, coordinadora de políticas de biodiversidad de WWF España."

Los hábitats naturales están siendo continuamente destruidos o fragmentados por la

<sup>1</sup> [www.sur.iucn.org/corredores](http://www.sur.iucn.org/corredores)

<sup>2</sup>

<sup>3</sup> <https://www.20minutos.es/noticia/3316021/0/corredores-ecologicos-autopistas-salvajes-conectividad-animales-biodiversidad/>

acción del ser humano a través de la construcción de urbanizaciones, autopistas y carreteras, el desarrollo de cultivos intensivos, la sobreexplotación de recursos hídricos, etc.

El aislamiento de los hábitats también supone un problema para las especies amenazadas, toda vez que no reciben la protección adecuada por parte de la población y los gobiernos. "Mientras las personas tenemos cada vez más formas de conectarnos, la naturaleza se encuentra muy fragmentada. Y es que las personas vivimos en la era de la comunicación, pero la naturaleza, cada vez más, vive en la de la desconexión." <sup>4</sup>La naturaleza tiene sus propias vías de comunicación, aunque nos empeñemos en ignorarlas: actualmente necesitamos áreas protegidas, pero también conectadas en pro de la naturaleza y la vida.

1. FUNDAMENTACION.

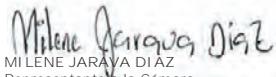
1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA.

Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

<sup>4</sup>

<https://www.wwf.es/nuestro-trabajo/especies-y-habitats/conectividad-y-adaptacion-al-cambio-climatico/informe-autopistas-salvajes/>

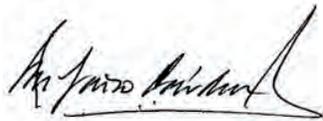
<p>Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.</p> <p>Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.</p> <p>Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: ...</p> <p><u>7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.</u></p> <p>Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.</p> <p>La Constitución Nacional en el marco del Estado Social de Derecho, reza. Todos los ciudadanos tienen derecho a un medio ambiente sano; lo que obliga al Estado a velar por la implementación mecanismos para preservar el ambiente; adoptando medidas preventivas y sanciones, previas y no posteriores.</p> <p>1.2. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES:</p>	<p>- Declaración conjunta de ONU Medio Ambiente y el Relator Especial sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente</p> <p>La interdependencia entre los derechos humanos y el medio ambiente se ha vuelto innegable. Un ambiente saludable es necesario para el pleno disfrute de los derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, a la salud, a la alimentación, al agua y al desarrollo. Al mismo tiempo, el ejercicio de derechos humanos como el derecho a la información, a la participación, a la reparación y a la libertad de expresión y asociación, es fundamental para la protección del medio ambiente.</p> <p>El Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha adoptado resoluciones que enfatizan la interdependencia de los derechos humanos y el medio ambiente, y en marzo de este año renovó el mandato del Relator Especial por otros tres años. Al mismo tiempo, ONU Medio Ambiente anunció una nueva Iniciativa de Derechos Ambientales que promoverá enfoques basados en derechos en la política ambiental.</p> <p>1.3. NORMAS SANCIONADAS POR EL ESTADO COLOMBIANO.</p> <p>Decreto-Ley 2811 de 1974 Congreso de Colombia. Código de los Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente</p> <p>Artículo 8. Literal F - considera factor de contaminación ambiental los cambios nocivos del lecho de las aguas...</p> <p>Literal G - considera como el mismo de contaminación la extinción o disminución de la biodiversidad biológica.</p> <p>Artículo 9. Se refiere al uso de elementos ambientales y de recursos naturales renovables.</p>
<p>Artículo 137. Señala que serán objeto de protección y control especial las fuentes, cascadas, lagos y otras corrientes de agua naturales o artificiales, que se encuentren en áreas declaradas dignas de protección.</p> <p>Artículo 329. Precisa que el sistema de parques nacionales tiene como uno de sus componentes las reservas naturales. Las reservas naturales son aquellas en las cuales existen condiciones de diversidad biológica destinada a la conservación. Investigación y estudio de sus riquezas naturales.</p> <p>Decreto 1594 de 1984 Ministerio de Agricultura Por el cual se reglamenta parcialmente el Título 1 de la Ley 09 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI - Parte III - Libro II y el Título III de la parte III - Libro I - del Decreto 2811 de 1974 en cuanto a Usos del Agua y Residuos Líquidos.</p> <p>Los usos de agua en los humedales, dados sus parámetros físicos-químicos son: Preservación de Flora y Fauna, agrícola, pecuario y recreativo.</p> <p>El recurso de agua comprende las superficies subterráneas, marinas y estuarianas, incluidas las aguas servidas. Se encuentran definidos los usos del agua así: Consumo humano y doméstico, Preservación de flora y fauna, Agrícola, Pecuario, Recreativo, Industrial y Transporte.</p> <p>Ley 165 de 1994 Congreso de Colombia. Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.</p> <p>Acuerdo 6 de 1990 Alcaldía Mayor de Bogotá - Concejo de Bogotá. Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones Estatuto para el ordenamiento físico del Distrito Especial de Bogotá. Faculta a la EAAB para realizar el acotamiento y demarcación de las rondas de los ríos, embalses, lagunas, quebradas y Canales. Los</p>	<p>humedales forman parte integral del sistema hídrico, el cual está conformado por la ronda o área forestal de los cuerpos de agua.</p> <p>Se define la ronda hidráulica como: "la zona de reserva ecológica no edificable de uso público, constituida por una faja paralela a lado y lado de la línea del borde del cauce permanente de los ríos, embalses, lagunas, quebradas y canales, hasta 30 metros de ancho, que contempla las áreas inundables para el paso de crecientes no ordinarias y las necesarias para la rectificación, amortiguación, protección y equilibrio ecológico, las cuales no pueden ser utilizadas para fines diferentes a los señalados, ni para desarrollos urbanísticos y viales".</p> <p> JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO Representante a la Cámara Departamento de Córdoba</p> <p> MILENE JARAVA DÍAZ Representante a la Cámara Departamento de Sucre</p> <p> MARTHA P. VILLALBA HODWALKER Representante a la Cámara Departamento del Atlántico</p>



JORGE ELI ÉCER TAMAYO MARULANDA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle del Cauca



MONICA MARIA RAI GOZA MORALES  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia



JOHN JAI RO CÁRDENAS MORÁN  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca



FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca

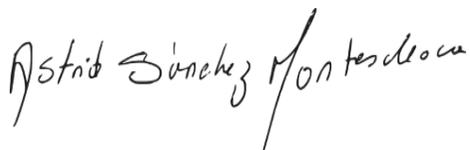
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia



SARA ELENA PIEDRAHITA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba



HAROLD VALENCIA INFANTE  
Representante a la Cámara  
Departamento de Amazonas



ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Choco



JOSE ELI ECER SALAZAR  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cesar



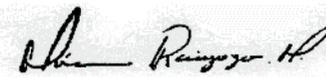
ALONSO JOSÉ DEL RÍO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar



ERASMO ZULETA BECHARA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba



MONICA VALENCIA MONTAÑA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Vaupés



MONICA MARIA RAI GOZA

**CONTENIDO**

Gaceta número 828 - martes 1º de septiembre de 2020

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Págs.

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 365 de 2020 Cámara, por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 366 de 2020 Cámara, por medio de la cual se toman medidas para proteger los derechos de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas y se dictan otras disposiciones.....	5
Proyecto de ley número 367 de 2020 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto social. ....	7
Proyecto de ley número 368 de 2020 Cámara, por medio del cual se promulga el Código de Ética de los trabajadores sociales en Colombia. ....	10
Proyecto de ley número 369 de 2020 Cámara, por medio de la cual se establece el delito de apología al narcotráfico y se dictan otras disposiciones.....	17
Proyecto de ley número 370 de 2020 Cámara, por medio del cual se crea la red estratégica de corredores ecológicos en Colombia, para la preservación del medio ambiente y se dictan otras disposiciones.....	21