



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 958

Bogotá, D. C., viernes, 6 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 37 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 ESTATUTARIA

#### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 112 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se desarrolla el Derecho Fundamental a la objeción de conciencia consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política.*

##### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA \_\_\_\_ DE 2021 - CAMARA

*"Por medio de la cual se desarrolla el Derecho Fundamental a la objeción de conciencia consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política":*

##### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

###### (I) INTRODUCCIÓN:

La presente ley tiene por objeto desarrollar el derecho fundamental a la objeción de conciencia consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política y establecer algunas disposiciones especiales con respecto a su procedencia en el área de la salud.

La objeción de conciencia ha sido definida por la doctrina como el derecho que tiene toda persona natural de oponerse en cualquier momento a un deber jurídico determinado, cuando su cumplimiento entra en conflicto con sus convicciones o creencias de orden religioso, filosófico, ético o moral.<sup>1</sup>

La discusión acerca del derecho a la objeción de conciencia inicia con la corriente ético-política conocida como liberalismo, pues es precisamente en el pensamiento liberal en donde se hace evidente la tensión entre los derechos de los ciudadanos y los deberes y obligaciones que tienen con el Estado, o para decirlo de otra forma,<sup>2</sup> la tensión entre la moralidad pública y la privada. De esta forma, la objeción de conciencia surge cuando se presenta una contradicción entre las obligaciones que establece el Estado a través del derecho y aquellas que provienen de la moral.

El Estado colombiano tiene la obligación internacional y constitucional de proteger efectivamente el derecho a la objeción de conciencia en virtud de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional e Derechos Civiles y Políticos y lo establecido por la Constitución Política de 1991. No obstante, no existe una ley que regule el Derecho Fundamental a la objeción de conciencia. En el Congreso de la República se han radicado varios proyectos de ley sobre el tema. El último intento de reglamentación fue un proyecto de 89 artículos liderado por la entonces Senadora Viviane Morales y respaldado por la Bancada Liberal en el año 2016, sin embargo, no pudo culminar su trámite.

La ausencia de reglamentación ha derivado en muchos casos en el desconocimiento de las creencias y convicciones de colombianos que se han visto obligados a realizar procedimientos que van en contra de sus creencias y convicciones, tales como la unión de parejas del mismo sexo, eutanasia o aborto.

En las providencias proferidas por la Corte Constitucional se evidencia que, en muchos casos, las personas presentan sus solicitudes, sin recibir respuesta alguna o resolución de

<sup>1</sup> Soriano, Ramón (1987). La Objeción de conciencia: significado, fundamentos jurídicos y positividad en el ordenamiento jurídico español. Pp. 78-80. Revista Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 58.

<sup>2</sup> Dieterlen, Paulette (1998). La objeción de conciencia en *Objeción de conciencia* (1998). Núm. 3, 1ª edición, UNAM: México

fondo. Asimismo, algunas instituciones han desconocido este derecho bajo la excusa de que "carece de desarrollo legal" y, por tanto, no tiene un soporte en el ordenamiento jurídico.<sup>3</sup>

Es por esto que la presente iniciativa legislativa pretende desarrollar criterios para que:

- Todas las personas, sin importar su condición de particulares o servidores públicos, puedan ser titulares de este derecho.
- Se pueda invocar de forma individual o a través de una persona jurídica.
- Existan disposiciones especiales para su procedencia en el área de la salud.
- En materia de salud las EPS tengan el deber de remitir al paciente afectado a donde un profesional o institución que con certeza preste el servicio de salud.

###### (II) SOBRE LA OBJECIÓN DE CONCIENCIA:

Destacados juristas y filósofos han abordado la objeción de conciencia. De esta manera, se ha llegado a decir que este derecho pretende la excepción de un determinado deber jurídico para el objeto, en tanto el cumplimiento de este deber entra en conflicto con su propia conciencia o convicciones. Este derecho no se opone a todo el sistema de Derecho ni a las instituciones jurídicas, sino a la obligatoriedad de la norma para el objeto, pues le genera un dilema entre obedecer a la norma o a lo que indica su conciencia.<sup>4</sup>

El catedrático y filósofo del derecho Ronald Dworkin (2002)<sup>5</sup> se refirió en su momento a la desobediencia civil, sin diferenciarla de la objeción de conciencia. A su juicio los individuos tienen derechos morales a desobedecer la ley. Si bien reconoce que cada ciudadano tiene el deber moral de obedecer las leyes, aun cuando considere conveniente cambiarlas, este deber no es absoluto, en tanto cualquier Estado puede establecer leyes y políticas que sean injustas y que provoquen conflicto entre los ciudadanos. En este sentido, aunque los ciudadanos tienen deberes con el Estado, también los tienen con Dios o con su conciencia. De esta forma, a Dworkin le parece contradictorio que el Estado reconozca que un hombre puede actuar según lo dictado por su conciencia y al mismo tiempo le imponga el deber de actuar en contra de lo dictado por esta. En otras palabras, resultaría un sinsentido que el Estado prohíba o castigue a un ciudadano por actuar conforme a un derecho. Por tanto, el reconocimiento de la posibilidad de objetar conciencia es, a su juicio, un gran ejemplo de lo que implica tomar los derechos en serio.

Ramón Soriano (1987) sostiene que la objeción de conciencia se caracteriza por la concurrencia de los siguientes requisitos:

- a) Materialmente, la objeción se concreta en una norma o en una institución del ordenamiento jurídico.
- b) Su razón de ser es la actitud ética o moral del objetante.

<sup>3</sup> Véanse las sentencias T-455 de 2014, T-430 de 2013, T-314 de 2014 de la Corte Constitucional.

<sup>4</sup> Soriano, Ramón (1987). La Objeción de conciencia: significado, fundamentos jurídicos y positividad en el ordenamiento jurídico español. Pp. 78-80. Revista Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 58.

<sup>5</sup> Dworkin, R. (2002). Los derechos en serio. (M. Guastavino, Trad.). Madrid, España: Ariel.

<p>c) El objetante no hace uso de medios violentos.</p> <p>d) El objetante no persigue la sustitución o el cambio de las normas, sino que se le exceptuación el cumplimiento de esta. Así pues, no afirma la injusticia de las normas en general, sino la injusticia concreta de la norma con respecto a susconvicciones.</p> <p>e) No se deben causar daños a terceros que sean irreversibles y de carácter esencial.</p> <p>En este sentido, se ha reconocido que la irreversibilidad y la esencialidad del daño a terceros representan el límite a la objeción de conciencia. Por un lado, la esencialidad hace referencia a que el daño producido afecte irremediamente derechos y libertades fundamentales de terceros, sin embargo, esto no se presenta en los casos en que la objeción afecta a instituciones y no a personas. Por otro lado, la irreversibilidad se refiere a la imposibilidad material de reparar el daño que se produce con la objeción. Esta última se puede atajar con: la práctica de servicios sociales alternativos, cuando se trate de deberes institucionales y con la sustitución del sujeto pasivo de la obligación cuando la objeción afecta a deberes para con las personas.<sup>6</sup></p> <p>Con respecto a los límites de la objeción de conciencia el reconocido jurista Luis Prieto Sanchis (1984)<sup>7</sup> también señala dos. Por un lado, que se concrete en la prestación de actos personales y por el otro, que no afecte a bienes y servicios esenciales. A su vez, Joseph Raz diferencia entre diferentes tipos de deberes.<sup>8</sup> De esta forma, hay deberes paternalistas o que benefician al objetor, deberes en relación con otras personas determinadas y deberes en relación con el interés público. La objeción de conciencia es más difícil de conceder en la segunda clase de deberes (con otras personas determinadas), pues en la primera se trata de normas que favorecen al individuo obligado a cumplirlos y en la última, se presenta cierta flexibilidad, en tanto la contribución de cada una de las personas obligadas es insignificante.</p> <p><b>(III) MARCO JURÍDICO:</b></p> <p>▪ <b>Constitución Política:</b></p> <p>La Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 18 el derecho fundamental a la libertad de conciencia y dispone que “Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia”. Asimismo, el artículo 19 de la Carta reconoce el derecho a la libertad de cultos, que se encuentra estrechamente ligado a la objeción de conciencia.</p> <p><small><sup>6</sup> Soriano, Ramón (1987). La Objeción de conciencia: significado, fundamentos jurídicos y positivación en el ordenamiento jurídico español. Revista Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 58.  <sup>7</sup> Prieto Sanchis, Luis (1984). La objeción de conciencia como forma de desobediencia al Derecho. Revista de ciencias sociales. ISSN 0210-0223, Nº 59, 1984, págs. 41-62.  <sup>8</sup> Joseph Raz (1979) <i>The authority of Law. Essays on Law and Morality</i>. Citado por Ramon Soriano (1987). La Objeción de conciencia: significado, fundamentos jurídicos y positivación en el ordenamiento jurídico español. Revista Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 58.</small></p>	<p>• <b>Ley 1861 de 2017 (Artículos 77 y siguientes):</b></p> <p>La ley 1861 de 2017 regula el trámite de la objeción de conciencia en el servicio militar obligatorio. De esta forma, le da la competencia al Ministerio de defensa para conocer y dar respuesta a las declaraciones de objeción de conciencia, a través de la Comisión Interdisciplinaria de Objeción de Conciencia. Esta Comisión se encuentra constituida así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A nivel territorial: Por las comisiones interdisciplinarias de objeción de conciencia, que resolverán en primera instancia las declaraciones de objeción de conciencia. Se integran por el comandante del distrito militar correspondiente, un Comité de Aptitud Psicofísica conformado por un médico y un psicólogo, el asesor jurídico del Distrito Militar y un delegado del Ministerio Público.</li> <li>✓ A nivel nacional: Por la Comisión Nacional de Objeción de Conciencia, que resolverá en segunda instancia las declaraciones de objeción de conciencia. Estará integrada por el Director de Reclutamiento del Ejército Nacional, un delegado del Ministerio Público, un Comité de Aptitud Psicofísica conformado por un médico y un psicólogo y un asesor jurídico de la Dirección de Reclutamiento.</li> </ul> <p>La norma dispone que para ser reconocido como objetor de conciencia al servicio militar obligatorio se deberá presentar solicitud (de forma escrita o verbal) ante la Comisión Interdisciplinaria de Objeción de Conciencia.</p> <p>La formulación de la objeción de conciencia debe contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los datos personales del objetor</li> <li>2. Las razones éticas, religiosas o filosóficas que resultan incompatibles con el deber jurídico cuya exoneración se solicita.</li> <li>3. Los documentos y elementos de prueba que acrediten la sinceridad de sus convicciones, es decir, que sean claras, profundas, fijas y sinceras en que fundamenta su solicitud.</li> </ol> <p>El ciudadano que manifieste su objeción de conciencia de forma verbal deberá aportar los documentos y elementos de prueba dentro de los 10 días hábiles siguientes a la formulación. La solicitud se puede presentar ante cualquier Distrito Militar del país y será resuelta por la Comisión Interdisciplinaria de Objeción de Conciencia del Distrito Militar competente. La presentación de la declaración suspenderá el proceso de incorporación hasta que se dé respuesta por la autoridad competente. La Comisión Interdisciplinaria dispone de un término máximo de 15 días hábiles a partir de la radicación de la formulación para resolver la solicitud.</p> <p>▪ <b>Jurisprudencia Corte Constitucional:</b></p> <p>La Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre la Objeción de Conciencia en distintos campos, entre los que vale la pena resaltar la prestación de servicios de salud y servicio militar obligatorio.</p>
<p><b>a) Objeción de conciencia en materia de salud</b></p> <p>La Corte Constitucional ha reconocido que la objeción de conciencia es una expresión legítima de la libertad y autonomía que se le reconoce a cada ser humano de dirigir su propia racionalidad, sin más límite que la eficacia de los derechos de los demás y el bien común. Así pues, este derecho se constituye como una garantía que reconoce y reafirma al ser humano, como un ser capaz de elegir. Sin embargo, la Constitución también impone deberes a los ciudadanos en consideración a los intereses generales de la sociedad. En este sentido, la objeción de conciencia busca preservar las propias convicciones de orden ideológico, filosófico, religioso o moral frente a esos deberes. Dicho de otra forma, la objeción de conciencia se presenta cuando el cumplimiento de una norma exige un comportamiento que la conciencia prohíbe a las personas obligadas a cumplirla.<sup>9</sup> De esta manera, la Corte ha reconocido que, así como los derechos no tienen un carácter absoluto, los deberes tampoco, pues de ser así, el Estado se convertiría en uno autoritario y contrario a las libertades individuales.<sup>10</sup></p> <p>Para la Corte, el sustento conceptual de la objeción de conciencia se encuentra en la concepción de los derechos fundamentales como ámbitos de la autonomía individual y a su vez, como límites infranqueables para el legislador y la administración, en un Estado democrático y pluralista.</p> <p>En los casos en que la objeción de conciencia entra en conflicto con otros derechos de la misma jerarquía, el asunto se convierte en un problema de límites en el ejercicio de los derechos fundamentales, y en ese evento se hace necesario acudir a criterios de ponderación. La Corte Constitucional ha señalado que estos criterios deben atender a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La naturaleza del reparo de conciencia.</li> <li>✓ La seriedad con la que es asumida. Uno de los criterios para establecer la seriedad es la vinculación con la libertad religiosa.</li> <li>✓ La afectación que su desconocimiento produce en quien objeta</li> <li>✓ La importancia del deber jurídico frente al cual se plantea la objeción, su mayor o menor proyección social.</li> <li>✓ El grado de interferencia que el ejercicio del derecho a objetar produce respecto de los derechos de terceras personas o el grado de reversibilidad de la lesión que tal incumplimiento produce.</li> <li>✓ Las circunstancias en que se desarrolla la objeción, las posibilidades de suplir a los objetores en el cumplimiento del deber rehusado o de sustituirlo por otro de similar naturaleza, que no plantee conflictos de conciencia.</li> </ul> <p>Asimismo, la jurisprudencia ha indicado que en aquellos casos en que la obligación en cabeza de quien objeta implica una intervención mínima o marginal en los derechos de terceras personas o en que pueda encontrarse una persona que cumpla la obligación sin</p> <p><small><sup>9</sup> Sentencias T-388 de 2009, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto; C-274 de 2016, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.  <sup>10</sup> Sentencia T-455 de 2014; Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.</small></p>	<p>presentarse un detrimento de tales derechos, entonces no hay motivo para que se impida el ejercicio de la objeción de conciencia. De igual forma, sucede en los casos en que el deber jurídico se establece en propio interés o beneficio de quien realiza la objeción.<sup>11</sup></p> <p>A pesar de que el derecho de objeción de conciencia debe analizarse a la luz de las exigencias de cada caso concreto, la Corte ha establecido pautas y requisitos de carácter sustancial y formal para que los profesionales de la salud puedan ejercer el derecho a la objeción de conciencia en aquellos casos en que coexista con otros derechos fundamentales como lo son a la vida, la dignidad humana, integridad personal y acceder a los servicios de salud.</p> <p><u>Requisitos sustanciales:</u></p> <p>La jurisprudencia constitucional ha considerado los siguientes requisitos para que los profesionales de la salud acudan a la objeción de conciencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Que se trate realmente de una convicción de carácter filosófico, moral o religioso debidamente fundamentada.</li> <li>✓ Que se garantice la prestación del servicio o acto rehusado en condiciones de calidad y de seguridad para la salud y la vida del paciente, sin imponerle cargas adicionales o exigirle actuaciones que obstaculicen su acceso a los servicios de salud requeridos y vulneren sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la integridad personal, a la dignidad humana.<sup>12</sup></li> <li>✓ La titularidad para ejercer el derecho a la objeción de conciencia se predica de la persona en quien reposa el deber jurídico, profesional y asistencial de llevar a cabo el acto que considera contrario a sus íntimas convicciones morales, filosóficas o religiosas.</li> </ul> <p><u>Requisitos formales:</u></p> <p>Desde el punto de vista formal, la Corte Constitucional ha establecido que el profesional de la salud que pretenda ejercer su derecho a objetar conciencia deberá hacerlo por escrito expresando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Las razones por las que el acto que debe realizar es contrario a sus más íntimas convicciones morales, filosóficas o religiosas. Para esto no servirán formatos generales de tipo colectivo, ni formatos realizados persona distinta a quien ejerce la objeción de conciencia.</li> </ul> <p><small><sup>11</sup> Sentencia T-388 de 2009, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.  <sup>12</sup> Sentencias T- 209 de 2008, Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas y T-388 de 2009, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.</small></p>

<p>✓ La indicación del profesional que suplirá al objetor en el cumplimiento del deber omitido. Esto teniendo como presupuesto que se tenga certeza sobre la existencia de dicho profesional, sobre su pericia para llevar a cabo el procedimiento requerido y de su disponibilidad para garantizar la oportunidad de este.</p> <p><b>b) Objeción de conciencia en el servicio militar</b></p> <p>Durante muchos años la jurisprudencia constitucional no aceptó la objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio, a pesar de que en el ámbito del derecho internacional se propugnaba por su protección. Esta situación cambió en el año 2009 cuando la Corporación cambió su línea jurisprudencial. De esta forma, en Sentencia C-728 de 2009 (M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza) la Corporación estableció que para ejercer el derecho a la objeción de conciencia las convicciones o creencias de carácter religioso, ético, moral o filosófico que se invoquen, además de tener manifestaciones externas que se puedan probar deben ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Profundas: Deben afectar de manera integral su vida, su forma de ser y actuar y la totalidad de sus decisiones y apreciaciones.</li> <li>✓ Fijas: Implica que no son móviles, ni pueden ser modificadas fácil o rápidamente.</li> <li>✓ Sinceras: Implica que son honestas y no acomodaticias o estratégicas.</li> </ul> <p>Asimismo, señaló que hasta tanto no se cree un proceso especial, reglamentado por el legislador, las objeciones de conciencia que presenten los jóvenes deberán ser tramitadas de forma imparcial y neutral, de acuerdo con las reglas del debido proceso.</p> <p>Posteriormente, en sentencia T-357 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas) se consideraron varias cuestiones. En primer lugar, que las convicciones o creencias que son objeto de protección constitucional tienen que definir y condicionar la actuación externa de las personas. De esta forma, no puede tratarse de convicciones o de creencias que sólo pertenezcan al fuero interno y no trasciendan a la acción. Así pues, si una convicción o creencia ha permanecido en el fuero interno durante algún tiempo, al llegar el momento de prestar el servicio militar obligatorio puede seguir limitada a ese ámbito interno.</p> <p>En este sentido, el objetor de conciencia tiene como mínimo la obligación de demostrar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Las manifestaciones externas de sus convicciones y de sus creencias. En él recae el deber de probar que su conciencia ha condicionado y determinado su actuar de forma tal que prestar el servicio militar obligatorio implicaría actuar en contra de ella.</li> <li>✓ Que las convicciones o creencias que invoca son profundas, fijas y sinceras.</li> </ul>	<p>Finalmente, la Corte señaló que hasta que no se cree un proceso especial, reglamentado por el legislador, las objeciones de conciencia deberán ser tramitadas de forma imparcial y neutral, de acuerdo con las reglas del debido proceso.</p> <p>Posteriormente, en sentencia T-455 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas) la Corte sostuvo que se generan dos deberes constitucionales específicos para las autoridades militares.</p> <p>Por un lado, están llamadas a reconocer y evaluar la objeción de conciencia como una de las causales jurídicamente vinculantes para la exención del servicio militar obligatorio. Por otro lado, están obligadas a responder de fondo las solicitudes de exención de la prestación del servicio militar, por objeción de conciencia, según las reglas definidas por el legislador. En este sentido las autoridades militares:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No pueden negarse el trámite de ninguna solicitud de exención al servicio militar por negar de conciencia, bien sea que es presentada antes o después de la inscripción al servicio militar o incluso una vez el obligado ha sido acuartelado.</li> <li>2. Deben resolver las solicitudes. La autoridad de reclutamiento coordinará con el comandante de la unidad militar correspondiente la notificación y trámite de dicha solicitud. Asimismo, el procedimiento de desacuartelamiento, cuando a ello hubiere lugar.</li> <li>3. Deben resolver las solicitudes de fondo y en el término de 15 días hábiles. La respuesta se le notificará al interesado de manera personal conforme a las reglas de la Ley 1437 de 2011. En dicha diligencia de notificación se indicarán al solicitante los recursos que puede interponer contra el acto administrativo y las autoridades ante las que debe presentarlos.</li> <li>4. La respuesta a las solicitudes de exención al servicio militar por objeción de conciencia deberá de ser de fondo. En caso de que se niegue la solicitud, la autoridad de reclutamiento debe indicar las razones completas, precisas y específicas y no podrán ser otras que la demostración acerca que las convicciones que fundamentan la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio no son profundas, fijas y sinceras.</li> </ol> <p>Las autoridades de incorporación y reclutamiento deberán expresar las razones sustantivas que demuestran el incumplimiento de esas condiciones, so pena de que el acto administrativo adolezca de falta de motivación y vulnere la libertad de conciencia y el debido proceso.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. En ningún caso podrá negarse la solicitud de exención al servicio militar por objeción de conciencia en razón de la ausencia de regulación legal.</li> <li>6. En caso de que las autoridades militares decidan reconocer al interesado</li> </ol>
<p>como objetor de conciencia, se considerará exento de prestar el servicio militar obligatorio. Así, deberá expedirse la tarjeta de reservista de segunda clase, sin exigirse ningún otro requisito que el pago de la cuota de compensación militar.</p> <p>7. En caso de que la respuesta afirmativa a la solicitud de exención al servicio militar por objeción de conciencia se resuelva luego de verificado el acuartelamiento del interesado, las autoridades militares ordenarán su inmediato desacuartelamiento y el trámite para la expedición de la tarjeta de reservista de segunda clase.</p> <p>Además, en sentencia SU-108 de 2016 la Corte ratificó que, por la estabilidad y permanencia de las convicciones constitutivas de objeción de conciencia, estas pueden expresarse en cualquier momento, por tratarse de un derecho fundamental con carácter permanente.</p> <p><b>c) Objeción de conciencia en el caso de notarios</b></p> <p>La Corte Constitucional no se ha referido explícitamente a la procedencia de la objeción de conciencia en el caso de la celebración de matrimonio civil de parejas del mismo sexo por parte de notarios. De hecho, en la aclaración de voto de la sentencia SU-214 de 2016, el magistrado Alberto Rojas sostuvo que la Corte debió haber incluido una sistematización de las reglas que ha construido jurisprudencialmente sobre el derecho fundamental a la objeción de conciencia, pues este es un problema jurídico derivado de la aplicación de la sentencia.</p> <p>En la aclaración de voto recuerda que el derecho fundamental a la objeción de conciencia no es absoluto y que los precedentes de la Corte Constitucional han ampliado la protección de este derecho ante la prestación del servicio militar obligatorio, cuando las creencias o convicciones íntimas que se aduzcan puedan ser probadas en el mundo exterior, siendo lo suficientemente profundas, fijas y sinceras. En este sentido, a su juicio el juez o notario, o el servidor público que haga sus veces, que invoque objeción de conciencia frente a la celebración de matrimonios civiles de parejas del mismo sexo, tendrá la carga de la prueba para demostrar que la creencia es lo suficientemente auténtica, profunda, fija, sincera y reiterada.</p> <p><b>(III) OBJECIÓN DE CONCIENCIA A TRAVÉS DE PERSONAS JURÍDICAS</b></p> <p>La Constitución Política reconoce a las personas el derecho a la libertad de asociación en el artículo 38 y a la libertad de culto en el artículo 19. En este sentido, los individuos pueden asociarse con otros en aras de alcanzar determinados fines y metas comunes, creando para esto instituciones en las que se plasman idearios o códigos de carácter ético, moral, religioso o filosófico. Así pues, negar la posibilidad de que las personas objeten conciencia a través de las instituciones que forman sobre la base de ciertas creencias y valores podría derivar en una violación de sus derechos fundamentales.</p> <p>Es importante resaltar que cuando hay una comunidad de personas que comparte una</p>	<p>creencia y se encuentran representados por una institución, está en tanto representación de los intereses comunes es susceptible de una eventual pérdida de integridad moral, culpa o sufrimiento que resulte de una lesión a su identidad.</p> <p>En este sentido, el proyecto de ley consagra la posibilidad de que las personas objeten conciencia <u>a través</u> de las personas jurídicas que hayan conformado o de las que sean representantes, en los casos en que el cumplimiento del deber jurídico determinado resulte contrario a los valores institucionales reconocidos en sus estatutos, objeto o razón social, normas internas, o lo que haga sus veces.</p> <p>Así pues, el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la objeción de conciencia implica que debe garantizarse a las personas bien sea de forma individual o colectiva en aquellos casos en que un grupo de personas o comunidad comparten unas creencias determinadas. En este sentido, los fines o valores de una institución pueden considerarse como un equivalente a la conciencia de un individuo, pues las personas que allí pertenecen o trabajan actúan con base en los valores y fines plasmados.</p> <p>En el aparte VI de este proyecto de ley se evidencia la forma en la que países como Estados Unidos, Francia, Chile y Uruguay aceptan la figura de la objeción de conciencia institucional.</p> <p><b>(IV) OBJECIÓN DE CONCIENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS</b></p> <p>El proyecto de ley reconoce la objeción de conciencia para todas las personas, sin importar su calidad de particulares, servidores públicos o particulares que ejercen funciones públicas. Afirmar que el servidor público en razón de su condición de tal no puede ejercer el derecho de la objeción de conciencia desconocería, por lo menos de manera general, que a pesar de ser sujeto de una relación especial con el poder público, también tiene la condición de <b>individuo y ciudadano</b>, siendo titular de derechos fundamentales. De esta forma, al objetar conciencia un servidor público no está contrariando las normas y el ordenamiento jurídico, sino ejerciendo un derecho fundamental que el mismo le reconoce.</p> <p>Sin embargo, con el fin de evitar crear un incentivo perverso que llegue incluso a afectar el cumplimiento de las funciones y deberes del Estado, se establecerá que el servidor público o particular que ejerza funciones públicas podrá objetar conciencia y abstenerse de conocer, tramitar o participar en actuación concreta y ocasional que se le presente en el ejercicio sus funciones y que no se corresponde con las funciones esenciales o propias del cargo.</p> <p><b>(V) INSTRUMENTOS INTERNACIONALES:</b></p> <p>Diferentes instrumentos internacionales reconocen y disponen la protección al derecho a la objeción de conciencia como se muestra a continuación:</p>

<p><u>Declaración Universal de Derechos Humanos:</u></p> <p>En el artículo 18 de esta declaración se reconoce que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Reza el mencionado artículo lo siguiente:</p> <p><i>“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.”</i></p> <p><u>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</u></p> <p>En el artículo 8 de este Pacto, que fue ratificado por Colombia en la ley 74 de 1968, dispone que no se considerará como trabajo forzoso u obligatorio “el servicio de carácter militar y, en los países donde se admite la exención por razones de conciencia, el servicio nacional que deben prestar conforme a la ley quienes se opongan al servicio militar por razones de conciencia.” Asimismo, el artículo 18 consagra el derecho a la libertad de conciencia al consagrar:</p> <p><i>“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.</i></p> <p><b>2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.</b></p> <p><b>3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.</b></p> <p><b>4. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.”</b> (Negrita por fuera del texto original)</p> <p><u>Convención Americana sobre Derechos Humanos</u></p> <p>El artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que fue ratificada por Colombia por medio de la ley 16 de 1972, se refiere a la libertad de conciencia y de religión. Allí se reconoce el derecho de todas las personas a la libertad de conciencia y de religión y a no ser objeto de medidas restrictivas que menoscaben la libertad de creencias o de religión. Dispone expresamente el mencionado artículo:</p>	<p><i>“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.</i></p> <p><b>2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias.</b></p> <p><b>3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.</b></p> <p><b>4. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.”</b></p> <p><u>La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas</u></p> <p>Esta comisión ha proferido una serie de resoluciones para promover el derecho a la objeción de conciencia con respecto al servicio militar obligatorio. En efecto, en las resoluciones 1989/59, 1995/83, 1993/84, 1998/77, 2000/34, 2002/45 y 2004/35, la Comisión ha reconocido el derecho de toda persona a objetar conciencia al servicio militar, como un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión reconocido en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, realiza un llamado a los Estados para que promulguen leyes y adopten medidas destinadas a eximir del servicio militar en los casos de una auténtica objeción de conciencia. Así pues, recomienda adoptar posibilidades de servicio civil alternativo, resaltando que no debe existir discriminación entre creencias, para efectos de objeción conciencia.<sup>13</sup></p> <p><u>El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH):</u></p> <p>En el artículo 4° de este Convenio se consagra la prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado y se dispone que no se considera trabajo forzado u obligatorio “todo servicio de carácter militar o, en el caso de objetores de conciencia en los países en que la objeción de conciencia sea reconocida como legítima, cualquier otro servicio sustitutivo del servicio militar obligatorio.”</p> <p><b>(VI) DERECHO COMPARADO:</b></p> <p>Diferentes países del mundo cuentan con disposiciones de orden normativo que protegen de distintas formas el Derecho Fundamental a la Objeción de Conciencia e incluso la Objeción de Conciencia institucional:</p> <p><sup>13</sup> Londoño &amp; Acosta (2016). La Protección Internacional de la objeción de conciencia: análisis comparado entre sistemas de derechos humanos y perspectivas en el sistema interamericano. ISSN: 2145-4493, Vol. 9, pp.233-272, 2016.</p>
<p>✓ <b>España:</b></p> <p>El artículo 30 de la Constitución Política española en su numeral 2° dispone que la ley fijará las obligaciones militares de los españoles “y regulará con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria”. En este país el Tribunal Constitucional ha extendido la objeción de conciencia a la prestación de servicios de salud.</p> <p>✓ <b>Uruguay:</b></p> <p>El artículo 54 de la Constitución de Uruguay dispone que la ley ha de reconocer a quien se halle en una relación de trabajo o servicio la independencia de su conciencia moral y cívica.</p> <p>La ley N° 18987 de 2012, mejor conocida como “ley del aborto” reconoce en su artículo 11 la objeción de conciencia a médicos ginecólogos y el personal de salud que deba intervenir en el procedimiento. Asimismo, el artículo 10 dispone que las <u>instituciones</u> del Sistema Nacional Integrado de Salud que tengan objeciones de ideario, preexistentes a la vigencia de la ley, con respecto a los procedimientos de aborto, podrán acordar con el Ministerio de Salud Pública, dentro del marco normativo que regula el Sistema Nacional Integrado de Salud, la forma en que sus usuarias accederán a tales procedimientos.</p> <p>✓ <b>Brasil:</b></p> <p>El artículo 143 de la Constitución establece que el servicio militar es obligatorio, pero que es competencia de las Fuerzas Armadas, en la forma de la ley, establecer “un servicio alternativo para aquellos que, en tiempo de paz, después de alistados, alegaren objeción de conciencia, entendiéndose como tal, la derivada de creencia religiosa o convicción filosófica o política, para ser eximido de actividades de carácter esencialmente militar.”</p> <p>✓ <b>México:</b></p> <p>El artículo 24 de la Constitución Política de los Estados mexicanos reconoce el derecho de todas las personas a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión.</p> <p>Recientemente el senado aprobó una reforma a la Ley General de Salud en la que se contempla la objeción de conciencia, permitiendo que médicos y enfermeras se puedan negar a ofrecer algunos servicios médicos, si intentan contra sus convicciones.</p> <p>La objeción de conciencia se ha aplicado en el área de la salud. De esta forma, la NOM- 046-SSA2-2005 dispone en su artículo 6.4.2.7 que en casos de embarazos productos de violación procede el aborto médico. Sin embargo, reconoce que se deberá respetar la objeción de conciencia del personal médico y de enfermería encargados del procedimiento.</p> <p>✓ <b>Perú</b></p> <p>La Constitución Política de Perú consagra en su artículo 2° el derecho fundamental a la libertad de conciencia y de religión en forma individual y asociada.</p>	<p>Asimismo, está la ley de libertad religiosa que se refiere en su artículo 4° a la objeción de conciencia como “la oposición de un individuo al cumplimiento de un deber legal, debido a sus convicciones morales o religiosas”. De esta forma, se ejerce la objeción de conciencia cuando alguien se encuentra imposibilitado para cumplir una obligación legal por causa de un imperativo moral o religioso, grave o ineludible, reconocido por la entidad religiosa a la que pertenece.</p> <p>✓ <b>Chile</b></p> <p>El artículo 19 (numeral 6) de la Constitución Política consagra el derecho a la libertad de conciencia.</p> <p>En la ley 21.030, que despenalizó el aborto en tres causales, se establece que el médico cirujano requerido para interrumpir el embarazo podrá abstenerse de realizarlo cuando hubiese manifestado su objeción de conciencia al directos del establecimiento de salud, por escrito y previamente. Asimismo, reconoce este derecho para el resto del personal que deba desarrollar sus funciones al interior del pabellón quirúrgico durante la intervención. Así pues, la ley le otorga la obligación de reasignar otro profesional no objetante. Si el establecimiento de salud no tiene ningún personal que no haya objetado conciencia, deberá derivarla inmediatamente para que el procedimiento le sea realizado por quien no manifieste dicha objeción.</p> <p>En Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile del 28 agosto de 2017 se declaró inconstitucional la disposición acerca de la improcedencia de la objeción de conciencia institucional. Allí manifestó que la objeción de conciencia “<b>debe entenderse amparada por la dignidad de las personas que - individualmente o proyectada en su asociación con otros - niegan a practicar cierto tipo de actuaciones (la interrupción del embarazo), porrazones éticas, morales, religiosas, profesionales, u otras de señalada relevancia”</b>.</p> <p>De esta forma, encontró que no hay sustento constitucional para que la objeción de conciencia sólo pueda ser interpuesta por personas individuales, más aún cuando la Constitución asegura a todas las personas la libertad de conciencia y no autoriza limitar, máxime cuando su ejercicio. Agrega:</p> <p><i>“no es menos evidente, asimismo, que la objeción de conciencia puede ser planteada legítimamente por sujetos jurídicos o asociaciones privadas, en este caso, con arreglo a la autonomía constitucional que a los grupos intermedios de la sociedad les reconoce la propia Carta Fundamental, artículo 1°, inciso tercero. La interposición de este legítimo reparo no se agota en el orden individual, puesto que también se extiende y propaga a las asociaciones destinadas a encarnar el mismo libre pensamiento, acorde con el derecho que asegura a todas las personas el artículo 19, N° 15°, de la Constitución.”</i></p> <p>Así que la objeción de conciencia en el ámbito de la salud puede ser alegada por personas jurídicas o entidades con idearios confesionales y establecimientos educacionales con una función e ideario en el sentido indicado. Esto se reiteró en el Código Sanitario Chileno.</p>

✓ Francia

El artículo L162-8 del Código de Salud Pública de Francia dispone que el médico nunca está obligado a practicar una interrupción voluntaria del embarazo, pero si no desea hacerlo debe informar, a más tardar en el momento de la primera visita, a la persona interesada de su negativa. Asimismo, ninguna partera, enfermera o asistente médico está obligada a contribuir a la interrupción del embarazo.

De igual forma, se reconoce la posibilidad de que un hospital privado se niegue a realizar abortos en sus instalaciones.

✓ Estados Unidos

En Estados Unidos 45 estados permiten que los proveedores de atención médica individuales se nieguen a participar en un aborto y 42 de ellos permiten que las instituciones también lo hagan, de los cuales, 16 limitan el rechazo a instituciones privadas o religiosas<sup>14</sup>.

Burwell vs. Hobby Lobby CSJ

En Estados Unidos, la Corte Suprema se pronunció en el caso de Burwell v. Hobby Lobby y sostuvo que las empresas comerciales pueden ser titulares del derecho a la libertad religiosa. En este fallo se puso de presente que las empresas comerciales cumplen una finalidad que no solamente se limita a la maximización de utilidades. En este sentido, reconoció que la religión y los negocios son compatibles y se manifestó: "When rights, whether constitutional or statutory, are extended to corporations, the purpose is to protect the rights of these people."

Mille vs. Davis

En el caso federal estadounidense Mille v. Davis, Kim Davis se negó a emitir licencias de matrimonio para parejas y así evitar que fueran otorgadas a parejas del mismo sexo, en virtud de sus creencias religiosas. Luego de esto un juez del distrito, David Bunning ordenó a David emitir licencias de matrimonio para todas las parejas, llegando a ordenar que Davis fuera encarcelado por desacato al tribunal hasta que cumpliera con la orden. Posteriormente se levantó el desacato, pero se le prohibió a David interferir con sus oficiales que emiten licencias de matrimonio. Esto en virtud del Kentucky Religious Freedom Restoration Act.

✓ Resolución 1763 del 7 de octubre de 2010:

Esta resolución fue adoptada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y trata la Objeción de conciencia en la atención médica, proclamando que:

<sup>14</sup> Guttmacher Institute (Agosto, 2018), An Overview of Abortion Laws. Disponible en: https://www.guttmacher.org/state-policy/explore/overview-abortion-laws

"1. Ninguna persona, hospital o institución será coaccionada, considerada civilmente responsable o discriminada debido a su rechazo a realizar, autorizar, participar o asistir en la práctica de un aborto, eutanasia o cualquier otro acto que cause la muerte de un feto humano o un embrión, por cualquier razón".

En el presente proyecto de ley, que es la segunda vez que se presenta, se han recogido las sugerencias y aportes del Honorable Senador Santiago Valencia quien alcanzó a presentar ponencia para primer debate, sin lograrse su trámite.

VI. COMPETENCIA

El Congreso es competente para la presentación, conocimiento y debate la siguiente iniciativa en virtud del artículo 150 de la Constitución Política. Convencida de la importancia que tiene desarrollar el derecho fundamental a la objeción de conciencia, presento el siguiente Proyecto de Ley.

MARIA DEL ROSARIO GUERRA  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

Juan Fernando Espinal Ramirez  
Representante a la Cámara por  
Antioquia Partido Centro Democrático

Esperanza Andrade Serrano  
Partido Conservador

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA N. \_\_\_\_\_ DE 2021 SENADO

"Por medio de la cual se desarrolla el Derecho Fundamental a la objeción de conciencia consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política":

EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1° Objeto:** La presente ley tiene por objeto desarrollar el derecho fundamental a la objeción de conciencia consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política y establecer disposiciones especiales con respecto a su procedencia en el área de la salud y otros servicios, sin perjuicio de otras situaciones en las que pueda configurarse.

**Artículo 2°: Definiciones:** Para los efectos de esta ley se definen los siguientes conceptos:

- a. **Objeción de conciencia:** La objeción de conciencia es el derecho fundamental que tiene toda persona de oponerse en cualquier momento al cumplimiento de un deber jurídico determinado u obligación cuando su cumplimiento entre en conflicto con sus convicciones de orden religioso, filosófico, ético o moral.
- b. **Creencia fija:** Creencia que tiene vocación de permanencia y no se puede modificar fácil o rápidamente.
- c. **Creencia profunda:** Creencia que afecta de manera integral la vida y forma de ser del individuo y condiciona la totalidad de sus decisiones y apreciaciones.
- d. **Creencia sincera:** Creencia que es honesta y no acomodaticia o estratégica.
- e. **Creencia externa:** Creencia cuya manifestación trasciende del fuero interno y afecta el comportamiento externo de la persona.

**Artículo 3° Garantía de derechos de terceros.** El Estado debe disponer de los medios idóneos para proteger y garantizar los derechos fundamentales de terceros que se vean afectados como consecuencia de la objeción de conciencia.

Sin perjuicio de que, en el ejercicio de esta obligación, el Estado pueda imponer deberes a particulares para garantizar el derecho a la objeción de conciencia.

**Artículo 4°. Carácter de las creencias.** Las creencias o convicciones que dan lugar a la objeción de conciencia deben ser fijas, profundas, sinceras y externas.

**Artículo 5°. Titulares:** Todas las personas son titulares del derecho a la objeción de conciencia, sin importar su condición de particulares o de servidores públicos. Cualquier servidor público o particular que ejerza funciones públicas podrá objetar conciencia y abstenerse de conocer, tramitar o participar en actuación concreta y ocasional que se le presente en el ejercicio sus funciones y que no se corresponda con las funciones esenciales o propias del cargo.

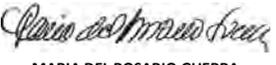
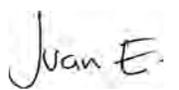
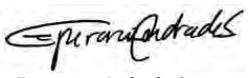
Las personas naturales podrán objetar conciencia a través de las personas jurídicas que hayan conformado o de las que sean representantes en los casos en que el cumplimiento del deber jurídico determinado resulte contrario a los valores de la institución, debidamente reconocidos en sus estatutos, objeto o razón social, normas internas, o lo que haga sus veces.

**Artículo 6°.** Sin perjuicio de otros escenarios o casos que pudieran presentarse, se reconoce especialmente el derecho de objeción de conciencia en los siguientes ámbitos:

- a) En la prestación de servicios de salud y en el ejercicio de profesiones u oficios de esta área.
- b) En la prestación del servicio militar.
- c) En el cumplimiento de obligaciones civiles, legales y laborales.
- d) En las actividades de investigación científica.
- e) En la prestación de servicios farmacéuticos.
- f) En el ámbito educativo.
- g) En el ejercicio del servicio público, en los términos que establece la presente ley.
- h) En los servicios de Notariado y Registro.

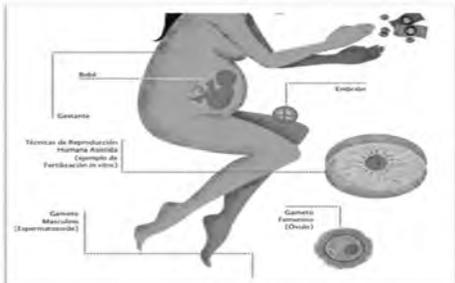
**Artículo 7°. Competencia y formulación:** La objeción de conciencia debe ser formulada por escrito ante la persona con el cargo directivo de mayor jerarquía en la entidad pública o privada o a quien se le delegue la función de decidir sobre la formulación de objeción de conciencia en donde se impone el deber jurídico a objetar.

En caso de que el deber jurídico se deba cumplir de manera inmediata, el objetor en conciencia deberá formularlo verbalmente en ese mismo momento a la persona con el cargo directivo de mayor jerarquía en la entidad pública o privada o a quien se le delegue su función. El objetor deberá sustentarlo por escrito en los siguientes (2) días hábiles contados a partir del día siguiente de su formulación verbal. En caso de que la actuación del objetor sea manifiestamente temeraria se configurará abuso del derecho a la objeción de conciencia.

<p>Si el deber jurídico no se debe cumplir de manera inmediata, el objetor en conciencia tendrá máximo un plazo de (2) dos días después de asignada la labor para formular la objeción de conciencia.</p> <p>Las personas que no sepan escribir podrán formular la objeción de conciencia de forma verbal y deberán aportar los documentos o pruebas de que trata el numeral 4 del artículo 10° de esta ley en un término de cinco (5) días hábiles. En este caso, la formulación se entiende presentada desde que se aporten estos documentos o pruebas.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> Si la persona ante la que se radica la solicitud no fuere competente para conocerla, está deberá remitirla dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la entidad o persona que deba conocer el asunto e informará de inmediato al objetor, enviándole copia del oficio remitido.</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> El abuso del derecho a la objeción de conciencia por parte del trabajador configurará un incumplimiento grave de las obligaciones especiales contenidas en el artículo 58 del Código Sustantivo del Trabajo.</p> <p><b>Artículo 8°. Gratuidad.</b> La presentación y trámite de la formulación de objeción de conciencia no tendrá costo alguno.</p> <p><b>Artículo 9°. Prohibición.</b> Las entidades públicas o privadas no podrán contar con listas de objetores de conciencia, ni condicionar las vinculaciones laborales o de prestación de servicios a la no ostentación de la calidad de objetor de conciencia.</p> <p><b>Artículo 10°. Contenido del escrito:</b> El escrito en que se formule objeción de conciencia contendrá:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La identificación y datos personales del objetor.</li> <li>2. El deber jurídico cuya exoneración se pretenda.</li> <li>3. Los motivos de carácter religioso, filosófico, ético o moral.</li> <li>4. Las pruebas que acrediten que las creencias o convicciones son fijas, profundas, sinceras y externas. Son admisibles todos los medios de prueba.</li> </ol> <p>Cuando la objeción de conciencia se formule a través de una persona jurídica, el escrito deberá ser presentado por el representante legal o quien haga sus veces, quien además de lo anterior, deberá aportar los documentos en donde consten los valores o principios que inspiran la institución.</p> <p><b>Parágrafo:</b> La solicitud podrá ser coadyuvada por organizaciones de derechos humanos o instituciones de carácter religioso, humanitario o filosófico.</p>	<p><b>Artículo 11°. Deber de recepción y dar trámite:</b> Los funcionarios de la entidad ante la que se formula la objeción de conciencia no se negarán a recibirla y a darle trámite, salvo por la falta de algunos de los requisitos previstos en el artículo anterior.</p> <p>En el caso de funcionarios públicos la inobservancia de este deber configurará una falta disciplinaria grave.</p> <p><b>Artículo 12. Confidencialidad.</b> Quien decida sobre la procedencia o no de la formulación del ejercicio de la objeción de conciencia frente a determinado deber jurídico, debe tramitarlo de manera totalmente confidencial.</p> <p><b>Artículo 13°. Presentación y suspensión del deber jurídico:</b> El cumplimiento del deber jurídico objetado se suspenderá desde la presentación de la formulación. En este momento la persona competente para conocer la solicitud de objeción de conciencia deberá designar a otra persona para el cumplimiento del deber objetado o remitir inmediatamente al beneficiario del deber jurídico a una institución donde se le dé cumplimiento al deber.</p> <p>En el caso de servidores públicos o particulares que cumplen funciones públicas, la persona competente para conocer la solicitud deberá designar a otro de su mismo nivel o a quien esté facultado para reemplazarlo para el cumplimiento del deber omitido.</p> <p>El escrito de formulación se entiende presentado desde el momento de su radicación.</p> <p><b>Artículo 14°. Términos.</b> El funcionario o persona competente tendrá un término de diez (10) días hábiles desde la presentación del escrito para proferir decisión que se notificará personalmente. Cuando no se profiera decisión dentro de este término el objetor podrá darse por eximido definitivamente del deber objetado.</p> <p><b>Artículo 15°. Decisión.</b> La decisión del funcionario o persona competente deberá ser motivada. La negación de la solicitud no podrá ser por otra razón que la demostración de que las convicciones que fundamentan la objeción de conciencia no son profundas, fijas, sinceras y externas.</p> <p><b>Artículo 16 °. Aspectos no regulados.</b> Los aspectos no regulados en la presente ley se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011 o las normas que lo modifiquen o sustituyan.</p>
<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DISPOSICIONES ESPECIALES</b></p> <p><b>Artículo 17°.</b> Las disposiciones especiales de este Título complementan las generales del Título I. Las disposiciones generales se aplicarán de forma subsidiaria.</p> <p style="text-align: center;"><b>OBJECCIÓN DE CONCIENCIA EN SERVICIOS DE SALUD:</b></p> <p><b>Artículo 18°. Titulares.</b> Podrá objetar conciencia aquel profesional de la salud que realiza directamente la intervención necesaria o desarrolla una labor asistencial relacionada directamente con la intervención.</p> <p>También podrán hacerlo las personas naturales a través de las personas jurídicas que hayan conformado o de las que sean representantes, en los casos en que la intervención o labor resulten contrarias a los valores institucionales reconocidos en sus estatutos, objeto o razón social, normas internas, o lo que haga sus veces.</p> <p><b>Artículo 19°. Remisión</b> Cuando se trate de objeción de conciencia en la prestación de servicios de salud, desde el momento en que el profesional formule la objeción, la Entidad Prestadora de Salud (EPS) a la que esté afiliado el paciente afectado deberá informarle sobre los procedimientos médicos existentes y remitirlo, de forma inmediata, a otro profesional de la salud o institución que con certeza preste el servicio requerido.</p> <p><b>Artículo 20°. Competencia y formulación:</b> La objeción de conciencia debe ser formulada por escrito ante la persona con el cargo directivo de mayor jerarquía en la institución o a quien se le delegue la función de decidir sobre la formulación de la objeción de conciencia en donde se impone el deber jurídico a objetar.</p> <p>En caso de que el deber jurídico se deba cumplir de manera inmediata, el profesional de la salud objetor en conciencia deberá formularlo verbalmente en ese mismo momento a la persona con el cargo directivo de mayor jerarquía en la entidad pública o privada, o a quien se le delegue su función y deberá realizar la sustentarlo por escrito en los siguientes (2) días hábiles contados a partir del día siguiente de su formulación verbal. En caso de que la actuación del objetor sea manifiestamente temeraria se configurará abuso del derecho a la objeción de conciencia.</p>	<p>Cuando la objeción de conciencia se presente a través de la persona jurídica, la competencia para conocer y pronunciarse sobre la formulación será del Ministerio de Salud.</p> <p><b>Artículo 21°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="text-align: right;">  <p><b>MARIA DEL ROSARIO GUERRA</b> Senadora de la República Partido Centro Democrático</p>  <p><b>Juan Fernando Espinal Ramirez</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático</p>  <p><b>Esperanza Andrade Serrano</b> Partido Conservador</p> </div>

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 113 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el tipo penal que sanciona a quien constriña a la mujer a la maternidad subrogada con fines de lucro y se prohíbe su práctica, se frena la ‘cosificación de los bebés’, y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA N° _____ DE 2021 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se crea el tipo penal que sanciona a quien constriña a la mujer a la maternidad subrogada con fines de lucro y se prohíbe su práctica, se frena la ‘cosificación de los bebés’, y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>INTRODUCCIÓN</b></p> <p>La maternidad subrogada -más conocida como alquiler de vientre- ha sido entendida en Colombia como la contratación de una mujer que se compromete a gestar un bebé con la obligación de entregarlo a los solicitantes cuando nazca. Estos últimos se comprometen a criarlo y la mujer gestante debe renunciar a la filiación<sup>1</sup>.</p> <p>En nuestro país, esta práctica despierta gran inquietud debido a la falta de información, carencia de legislación y la escasa jurisprudencia sobre el tema, que no permiten saber si está permitida, prohibida o cuáles son sus límites. Por ello, esta iniciativa legislativa (que ya hemos presentado en tres ocasiones anteriores y que ha sido aprobada hasta en tercer debate) se basa en un estudio técnico, jurídico, social y ético de la problemática y pretende prohibir la maternidad subrogada al considerarla ser una categoría de trata de personas y explotación de la mujer con fines reproductivos. De esta forma, se busca permitirla sólo con fines altruistas y para parejas colombianas con problemas de infertilidad o de gestación. Esto, mediante la protección de los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía, y la protección del que está por nacer.</p> <p>Para lograrlo, el presente documento se estructura de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presenta como se ha entendido la maternidad subrogada en Colombia</li> <li>2. Explica por qué la subrogación de la maternidad con fines lucrativos es una forma de explotación a la mujer y una comercialización de menores</li> <li>3. Expone los derechos vulnerados a la mujer y al bebé</li> <li>4. Hace un recuento de cómo se ha tratado la problemática en otros países</li> <li>5. Analiza el problema de la filiación en la permisón de la maternidad subrogada</li> <li>6. Presenta los principales argumentos obtenidos en la Mesa de Trabajo que se adelantó en compañía de varios expertos el pasado 9 de diciembre de 2015.</li> </ol> <p><small><sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T -968 de 2009</small></p>	<p><b>1. MATERNIDAD SUBROGADA EN COLOMBIA</b></p> <p>El único referente legal sobre la práctica de maternidad subrogada en Colombia es la sentencia T - 968 de 2009 de la Corte Constitucional. En esta sentencia, la Corte estudió el caso de una pareja que contrató los servicios de una mujer para que les alquilara el vientre para tener un bebé y con base en escritos doctrinales definió esta práctica como:</p> <p style="text-align: center;"><b><i>“el acto reproductor que genera el nacimiento de un niño gestado por una mujer sujeta a un pacto o compromiso mediante el cual debe ceder todos los derechos sobre el recién nacido a favor de otra mujer que figurará como madre de éste”.</i></b></p> <p>De esta definición se puede concluir que en Colombia: (i) La mujer gestante y que da a luz no aporta sus óvulos, (ii) La madre sustituta acepta llevar a buen término el embarazo y una vez producido el parto, se compromete a entregar el hijo a las personas que lo encargaron (iii) La madre gestante renuncia a los derechos sobre el menor y (iv) La práctica debe formalizarse a través de un pacto o compromiso.</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p style="text-align: center;">Fuente: Tomada del libro “Explotación de Mujeres con fines reproductivos” (2015)</p> <p>Así mismo, la corte estableció unos requisitos mínimos para entender la validez de la figura de maternidad subrogada:</p> <p>A) La mujer solicitante debe tener problemas fisiológicos para concebir.</p>
<p>B) Los gametos que se requieren para la concepción no sean aportados por la mujer gestante (quien facilita el vientre).</p> <p>C) La mujer gestante no tenga como móvil un fin lucrativo, sino el de ayudar a otras personas.</p> <p>D) La mujer gestante debe cumplir una serie de requisitos como mayoría de edad, salud psicofísica y haber tenido hijos.</p> <p>E) La mujer gestante debe tener la obligación de someterse a las valoraciones psicológicas exámenes pertinentes antes, durante, y después del embarazo</p> <p>F) Se debe preservar la identidad de las partes.</p> <p>G) La mujer gestante, una vez firmado el consentimiento informado, e implantado el material reproductor o gametos, no pueda retractarse de la entrega del menor.</p> <p>H) Los padres solicitantes no pueden rechazar al hijo en ninguna circunstancia.</p> <p>I) La muerte de los padres biológicos antes del nacimiento no deje desprotegido al menor.</p> <p>J) La mujer gestante sólo pueda interrumpir el embarazo por prescripción médica.</p> <p><b>2. MATERNIDAD SUBROGADA CON FINES LUCRATIVOS COMO EXPLOTACIÓN AL CUERPO DE LA MUJER Y DE LOS MENORES.</b></p> <p>La maternidad subrogada con fines económicos constituye una objetivación de los cuerpos de las mujeres, pues los convierte en “máquinas para hacer bebés”, que pueden arrendarse y explotarse con el fin de satisfacer los deseos de otros<sup>2</sup>. Así mismo, esta práctica convierte a los niños en “objetos de consumo” o productos comerciales que se encargan, se compran, se venden e incluso se devuelven o se cambian si no se satisface al cliente.</p> <p>Esto supone, como lo propone la Profesora de la Universidad de Michigan Elisabeth Anderson, que se transforma el traer hijos al mundo, en una mercancía que se rige por</p> <p><small><sup>2</sup> “Vientres de Alquiler – Una Nueva Forma de Explotación a la Mujer y de Tráfico de Personas” (2015) Disponible en: <a href="http://www.profesionalesetica.org/wp-content/uploads/2015/06/V-aquiler-web.pdf">http://www.profesionalesetica.org/wp-content/uploads/2015/06/V-aquiler-web.pdf</a></small></p>	<p>los procesos de producción y de mercado normales. Y cuando las normas del mercado se aplican a las formas en que asignan y se entienden los derechos y responsabilidades de los padres, los niños se reducen de temas de amor a meros objetos de uso. Igualmente, cuando las normas del mercado se aplican a las formas en que tratamos y entendemos el trabajo reproductivo de las mujeres, las mujeres se reducen de temas de respeto y consideración, a ser también, meros objetos de uso.<sup>3</sup></p> <p>La Organización Profesionales por la Ética (ONG española que desde 1992 estudia el tema), se ha encargado de documentar ejemplos y presentarlos en el Parlamento Europeo para demostrar estos dos supuestos de explotación a la mujer y al menor.</p> <p>En 2014 denunciaron, por ejemplo, como una pareja homosexual de australianos dejó abandonado en Tailandia un bebé nacido con síndrome de Down, pero se llevaron a su gemela que nació sana. En este caso, la madre gestante se quedó con el bebé enfermo, a pesar de su situación económica, y solicitó que se le devolviese a la niña sana, pero se le denegó y la niña se quedó con los dos hombres que la compraron.<sup>4</sup></p> <p>Este ejemplo ilustra cómo cuando un bebé es fruto de una compraventa, lo que se espera, y por tanto se puede exigir, es que el bebé objeto del contrato tenga una garantía de calidad o que se pueda devolver si uno no queda satisfecho con el “producto”.</p> <p>Vale la pena resaltar que el pasado 18 de diciembre de 2017 durante la adopción del “Informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo (2014) y la política de la Unión Europea al respecto”, el Parlamento Europeo aprobó la totalidad del párrafo 114 que condena la práctica de maternidad subrogada:</p> <p style="text-align: center;"><i>[...] “la práctica de la gestación por sustitución, que es contraria a la dignidad humana de la mujer, ya que su cuerpo y sus funciones reproductivas se utilizan como una materia prima”.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>[...] “debe prohibirse esta práctica, que implica la explotación de las funciones reproductivas y la utilización del cuerpo con fines financieros o de otro tipo, en particular en el caso de las mujeres vulnerables en los países en desarrollo, y pide que se examine con carácter de urgencia en el marco de los instrumentos de derechos humanos”.</i> (Negrilla y subrayado fuera de texto)</p> <p>Es importante tener en cuenta, como lo señala el Parlamento Europeo, que esta explotación se concentra especialmente en las mujeres de países pobres o menos</p> <p><small><sup>3</sup> Anderson, E (2007) “Is Women’s Labor a Commodity?” disponible en <a href="http://www.jstor.org/stable/2265363">http://www.jstor.org/stable/2265363</a></small></p> <p><small><sup>4</sup> Ibidem</small></p>

desarrollados. Las organizaciones Early Institute<sup>5</sup>, y Center for social Research<sup>6</sup>, (Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a este estudio), han demostrado que en los países del primer mundo que la permiten, los costos del proceso son muy altos en comparación con los que se ofrecen en países en vías de desarrollo.

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

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

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

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

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

<sup>5</sup> Early Institute es una ONG mexicana, dedicada al análisis y diseño de propuestas para la inclusión de políticas públicas que garanticen el bienestar del menor y su desarrollo.  
<sup>6</sup> Center For Social Research es una ONG con sede en Nueva Delhi, cuya misión es empoderar a las mujeres y las niñas de la India, garantizar sus derechos fundamentales y aumentar la comprensión de los problemas sociales desde una perspectiva de género.

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

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

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

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

Es para la hipoteca

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

Fuente: Diario la Vanguardia 2016.

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

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

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

### 3. DERECHOS VULNERADOS CON LA PRACTICA DE LA MATERNIDAD SUBROGADA CON FINES ECONOMICOS

Derechos vulnerados de los niños:

- Protección suya y del bebé cuando los contratantes desaparecen o desisten del contrato.
- Afectación psicológica y emocional de todo su núcleo familiar, cuando la madre gestante vive con su familia.

### 4. SITUACIÓN EN COLOMBIA

De acuerdo con la Cancillería de Colombia, en los meses de marzo a septiembre de 2020, cuando no estaban permitidos los vuelos comerciales, la oficina de visas del Ministerio de Relaciones Exteriores fue receptora de varias solicitudes de visado de cortesía, donde se busca ingresar al país a recoger a su bebé, producto del contrato realizado con la intermediación de clínicas de fecundidad que localizan mujeres para dicho fin. El panorama es alarmante, y evidencia el vacío legal existente en Colombia, que se ha convertido en un destino de turismo reproductivo, degradando la condición de la mujer y cosificando a los bebés.

### SOLICITUDES DE VISADO DURANTE MARZO A SEPTIEMBRE DE 2021

PAISES	SOLICITUDES
ESTADOS UNIDOS	6
CHILE	1
DINAMARCA	1
ISRAEL	2
REINO UNIDO	1
REPUBLICA CHECA	1
POLONIA	1
CANADA	1
BRASIL	1
AUSTRALIA	1
TOTAL:	16

FUENTE: Elaboración propia con información suministrada de la Cancillería de Colombia

### 5. DERECHO COMPARADO

La respuesta de los países para regular esta actividad ha sido muy variada, los países que deciden regular el tema han optado por alguna de las siguientes posibilidades: Prohibición absoluta, permiso expresa o permiso regulada.

#### Antes de nacer:

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

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

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

#### Al nacer

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

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

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

**Derechos vulnerados de la mujer:**

- **Dignidad:** (Art 1º C.P) Al ser tratada como un objeto de consumo que fabrica bebés.
- **Igualdad:** (Art 13 C.P) Al ser contratada por su condición de mujer en condición económica, académica, social y cultural inferior a la de los contratantes. Así mismo por el abuso y desconocimiento de los riesgos a los que se verá enfrentada durante la gestación, como lo son, por ejemplo:
  - Enfermedades e incapacidades, por ser sometida a técnicas de reproducción humana asistida.
  - Enfermedades y posibles secuelas durante la gestación, dentro de las que está incluida la muerte.
  - Alteración psicológica y emocional, por la separación del bebé con quien estableció un vínculo físico, psicológico y emocional profundo.
  - Alteración psicológica y emocional, por la muerte del bebé tanto por complicaciones durante o después del embarazo, como por aborto cuando el contrato lo exige.

País	Prohibición Absoluta	Permisión Regulada	Permisión Expresa o Tácita
<b>Alemania</b>	La práctica está prohibida por ser vista como comercio de personas		
<b>Francia</b>	Las disposiciones francesas prohíben la maternidad subrogada, e incluso restringen que sus ciudadanos viajen a otras jurisdicciones para realizar esta práctica		
<b>Canadá</b>		Está prohibido que cualquier persona realice un pago por un proceso de subrogación.	
<b>China</b>	Prohíbe a instituciones y personal médico realizar procesos de subrogación		
<b>Dinamarca</b>		Está prohibida la realización de contratos en los que exista un pago	
<b>España</b>	La Maternidad Subrogada se entiende como una Explotación de la Mujer con Fines Reproductivos, y en este sentido está expresamente prohibida en el artículo 10 de la ley 14 de 2006,		
<b>Italia</b>	La ley 40/2004 prohíbe expresamente la subrogación.		

<b>India</b>		Esta prohibida la maternidad subrogada, sólo las parejas indias que lleven cuando menos cinco años de casados podrán recurrir a la fecundación asistida y debe ser de manera altruista.	
<b>Perú</b>			No está tipificada como delito, sin embargo, se reconocen las complicaciones que esta práctica genera en la determinación de la filiación del menor y por lo tanto, en la protección de su bien superior.
<b>Argentina</b>			No existe una legislación específica sobre el tema, sin embargo, tampoco es una práctica que se encuentre prohibida.

**6. CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

El proyecto de ley prohíbe y penaliza la maternidad subrogada con fines de lucro, y busca frenar la 'cosificación de los bebés'. El tipo penal se incluye en el artículo 188F de la ley

599 de 2000. Este delito se configurará cuando se promueva, financie, pague, colabore o constriña a una mujer para alquilar su vientre con fines de lucro; es decir, cuando haya un provecho económico o contraprestación de algún tipo a cambio de la gestación. La sanción consiste en prisión de 6 a 8 años y multa de 50 a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

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

En este mismo sentido, se dispone que todo acto jurídico en el que se pacte la obligación de subrogar o alquilar el vientre con fines de lucro, se entenderá nulo de pleno derecho.

Solamente se permitirá la maternidad subrogada con fines altruistas cuando:

1. Se realice entre parejas nacionales colombianas que hayan contraído matrimonio.
2. Se presente certificado médico en el que se demuestre que la mujer tiene incapacidad física o biológica para concebir y mantener el embarazo.
3. Se realice entre sujetos que gocen de plena capacidad que conste mediante declaración extrajudicial juramentada y que entre ellos haya parentesco.

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

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

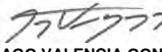
Como se ha desarrollado a lo largo de la presente exposición de motivos, si queremos valorar a los niños y a las mujeres y ser consistentes, debemos resistir la invasión del mercado en el ámbito del trabajo reproductivo y de la maternidad. Ni los cuerpos de las mujeres, ni los menores son una mercancía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

Hemos visto, además, cómo esta practica no reconoce las madres de alquiler como poseedores de una perspectiva independiente digna de consideración, sino que se

aprovecha de su vulnerabilidad económica. De ahí que la propia práctica, lejos de la ampliación del ámbito de la autonomía de la mujer, en realidad manipula las condiciones externas e internas necesarias para la elección plenamente autónoma por las mujeres

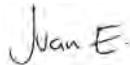
Con base en todo lo anteriormente expuesto, se plantea el presente Proyecto de Ley para prohibir la maternidad subrogada con fines de lucro.

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

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

  
**JOSE JAIME USCÁTEGUI PASTRANA**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**Juan Fernando Espinal Ramirez**  
 Representante a la Cámara por Antioquia  
 Partido Centro Democrático

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY ESTATURARIA N° _____ DE 2021 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio de la cual se crea el tipo penal que sanciona a quien constriña a la mujer a la maternidad subrogada con fines de lucro y se prohíbe su práctica, se frena la 'cosificación de los bebés', y se dictan otras disposiciones "</i></p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto:</b> La presente ley tiene por objeto prohibir la práctica de la maternidad subrogada con fines de lucro, frenar la 'cosificación de los bebés' y permitir la subrogación con fines altruistas sólo para parejas colombianas que presenten incapacidad biológica para concebir y con relación de parentesco, garantizando la protección de los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía, y la protección del que está por nacer.</p> <p><b>Artículo 2°. Definición:</b> Se entiende por maternidad subrogada, o comúnmente llamada también alquiler de vientres, todo acuerdo de voluntades, verbal o escrito, a título gratuito o con fines de lucro, unilateral o bilateral, a título personal o por interpuesta persona, que tenga por objeto el compromiso de gestar un bebé y entregarlo a una persona o a una pareja, cediendo la filiación derivada de la maternidad y renunciando a los derechos sobre el recién nacido.</p> <p><b>Artículo 3. Crease el tipo penal de "Constreñimiento a la maternidad subrogada con fines de lucro".</b> Adiciónese el artículo 188F a la ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 188F: Constreñimiento a la maternidad subrogada con fines de lucro:</b> El que por sí o como miembro de una organización nacional o internacional, con el propósito de obtener beneficio económico promueva, induzca, financie, reclute, colabore o constriña a una mujer para alquilar su vientre con fines de lucro incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p><b>Artículo 4.</b> Todo acto jurídico en el que se pacte la obligación de subrogar o alquilar el vientre con fines de lucro, se entenderá nulo de pleno derecho.</p> <p>Será permitida la maternidad subrogada con fines altruistas únicamente cuando cumplan los siguientes requisitos:</p> <p>3. Se realice entre parejas nacionales colombianas que hayan contraído matrimonio.</p>	<p>4. Se presente certificado médico en el que se demuestre que la mujer tiene incapacidad física o biológica para concebir y mantener el embarazo.</p> <p>3. Se realice entre sujetos que gocen de plena capacidad que conste mediante declaración extrajudicial juramentada y que entre ellos haya parentesco.</p> <p><b>Artículo 5.</b> Las decisiones relacionadas con la gestación se tomarán de manera conjunta entre la mujer gestante y el padre y la madre solicitantes, prevaleciendo el derecho a la vida del que está por nacer.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Sin perjuicio de lo anterior, en cualquiera de las decisiones que se tomen o en las cuales no se llegue a un acuerdo, primará el interés del nasciturus.</p> <p><b>Artículo 6.</b> El Ministerio de Salud reglamentará la práctica de la maternidad subrogada sin fines de lucro; considerando las obligaciones de la madre gestante, del padre y madre solicitantes, y con plena observancia de los parámetros establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.</p> <p><b>Artículo 7. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="text-align: center;">   <b>MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA</b>                  Senadora de la República                  Partido Centro Democrático             </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ</b>                  Senador de la República                  Partido Centro Democrático             </div> <div style="text-align: center;">   <b>JOSE JAIME USCÁTEGUI PASTRANA</b>                  Representante a la Cámara                  Partido Centro Democrático             </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">   <b>Juan Fernando Espinal Ramirez</b>                  Representante a la Cámara por Antioquia                  Partido Centro Democrático             </div>
---	---

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) del Pacífico Colombiano y se dictan otras disposiciones.*

<p><b>Honorables Congressistas:</b> Presentamos a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley con el propósito que se convierta en Ley de la República dada la importancia de la familia, como núcleo fundamental de la sociedad y de la economía local, reconociendo a ésta como fuente del desarrollo económico del País.</p> <p style="text-align: center;"><b>ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El proyecto de ley se presenta en la legislatura 2021 – 2022, para convertirse en Ley de la República en el presente periodo legislativo.</p> <p>Dada la importancia de la zona portuaria de Buenaventura como jalonadora de empleo y actividad productiva, se han presentado en el pasado iniciativas legislativas que buscaban darle la relevancia que se requiere a la región. Sin embargo, por la situación de orden público, derivada del paro nacional iniciado en abril de 2021, este tipo de iniciativas cobra mayor relevancia por el impacto que tiene el pacífico en la economía nacional. Igualmente, establecer mejores condiciones de vida por medio de una base económica sólida que mejore los indicadores sociales para los habitantes de la zona pacífica.</p> <p>Por otro lado, el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, dispuso crear un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo. En este proyecto se determinó una tarifa del 0% en el impuesto de renta por los primeros cinco (5) años, y del 50% para los siguientes cinco (5) años.</p> <p>El Decreto 2112 de 2019 reglamentó el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 y se adicionó la Sección 2 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, así:</p> <p>i) Estableció que este régimen sería aplicable también a las ciudades de Armenia y Quibdó, en razón a su promedio histórico de tasa de desempleo; ii) estableció que el beneficio fiscal se aplicaría para aquellos contribuyentes que desarrollen sus actividades económicas principales en el territorio de la Zese cuando la mayor cantidad de sus ingresos provengan de estos, independientemente de que aquellos realicen también actividades secundarias por fuera de la Zese; iii) Definió qué se entiende exactamente por actividades industriales, agropecuarias y comerciales; iv) Determinó las condiciones específicas necesarias para que sociedades nuevas y preexistentes se acojan al régimen fiscal de las Zese; v) Determinó la</p>	<p>información a suministrar anualmente para conservar el beneficio fiscal; y vi) fijando claramente los eventos en los cuales se inaplicaría el beneficios fiscal o se perdería el mismo.</p> <p style="text-align: center;"><b>ALCANCE Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>La presente iniciativa consta de 9 artículos. En el primer artículo se establece el objeto de la ley, con la que se pretende crear la Zona Económica y Social Especial (ZESE) del Pacífico Colombiano, la cual tendrá un régimen tributario especial.</p> <p>El segundo artículo, establece el alcance de los beneficiarios incorporando requisitos para el acceso a dichos incentivos contemplados en el presente proyecto de ley.</p> <p>En concordancia, el artículo tercero, establece el beneficio en la tarifa del impuesto a la renta para las personas naturales y jurídicas que hayan tenido afectación en sus ingresos en el segundo trimestre de 2021 frente al primer trimestre de 2020, momento en el que la actividad productiva se encontraba en sus niveles normales.</p> <p>Igualmente, el artículo cuarto establece los beneficios frente a la retención en la fuente que deben realizar los pagadores a los beneficiarios de la ZESE del Pacífico Colombiano y se da la instrucción a estos últimos para informar a la DIAN el régimen por el cual desean realizar su trámite tributario.</p> <p>El artículo quinto plantea la ampliación del beneficio del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF y del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP para la ZESE del Pacífico para promover la recuperación económica y social de los departamentos mayormente afectados por los cierres permanentes derivados del paro nacional. Así mismo, se establece una exclusión del beneficio a las personas jurídicas que tengan participación del más del 50% de recursos de la Nación o de sus entidades descentralizadas.</p> <p>En cuanto al sexto artículo, se proponen dos estrategias para la refinanciación de obligaciones de crédito de las personas naturales o jurídicas de la ZESE del Pacífico Colombiano que hayan certificado una afectación en sus ingresos a causa de la situación de paro nacional.</p> <p>El artículo séptimo fija el plazo para la reglamentación del articulado por parte del Gobierno Nacional.</p>
--	--

En el artículo octavo se revisa el marco bajo el cual se hará la gestión de los recursos que se requieren para dar cumplimiento a lo establecido en el presente proyecto de ley.

Por último, en el artículo noveno incorpora la vigencia de la norma en consideración.

**FUNDAMENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

A raíz de la situación de orden público, iniciada el pasado 28 de abril, la cual se ha extendido por casi dos meses, el proceso de recuperación del tejido productivo se ha visto frenado por el cierre total de las actividades en diferentes departamentos del territorio nacional. Sin embargo, ha sido el suroccidente colombiano, específicamente los departamentos del Valle del Cauca, Cauca, Chocó y Nariño, los más afectados con el escenario de bloqueos.

Es por esta razón, que se requiere de una intervención para volver a la senda de reconstrucción de la economía de la región, por medio de incentivos y beneficios específicos teniendo en cuenta las características propias de la actividad productiva promoviendo las ventajas comparativas que tienen estos departamentos.

**AFECTACIÓN DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA POR LOS BLOQUEOS EN LOS DEPARTAMENTOS DE VALLE DEL CAUCA, CAUCA, CHOCÓ Y NARIÑO.**

Como resultado de los bloqueos totales en los departamentos de Valle del Cauca, Cauca, Chocó y Nariño, el tejido empresarial y productivo ha sufrido una afectación considerable que no ha permitido continuar con el proceso de recuperación económica, luego de las cuarentenas establecidas por los gobiernos nacional y territoriales como medida para atenuar los contagios por covid-19.

Es por esto que, según encuesta realizada por los Comités Gremiales y Empresariales del Valle del Cauca, Cauca y Nariño, y, ProPacífico, e información recogida de los mismos gremios, se destacan los siguientes datos:

Debido al desabastecimiento generado por los bloqueos, el suroccidente colombiano fue la región más afectada por la inflación. En mayo, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) se ubicó en 1% a nivel nacional, el más alto registrado desde febrero de 2017. Pero ciudades como Popayán y Cali tuvieron un crecimiento de precios mucho más elevado, con 4,5% y 2,77% respectivamente.

A un mes del paro, tan solo el 9,8% de las empresas del Valle del Cauca y Cauca reportaron que estaban operando normalmente, el 26,9% no estaba operando en el momento de la encuesta y un 63,3% reportó estar operando parcialmente con una utilización de capacidad instalada promedio de 39,2%.

De acuerdo con Ecopetrol la demanda nacional de diésel se redujo 33 %, la de gasolina 15% y la de gas 16%, frente a los niveles esperados para el mes de mayo. Señala la entidad que los departamentos con mayor afectación, en términos de suministro de combustibles, han sido el Valle del Cauca y Cauca, entre otros.

En este mismo sentido, la demanda de energía (que presenta una alta correlación con la actividad económica) muestra que el impacto de los bloqueos sobre la actividad industrial en el suroccidente colombiano ha sido más negativo que incluso el confinamiento registrado entre marzo y abril de 2020. Los datos diarios de demanda de energía muestran una caída de 28,3% en el Valle del Cauca, 29,9% en Cauca, frente a una reducción del 5,9% en el resto del país, a los 15 días de iniciado el paro nacional.

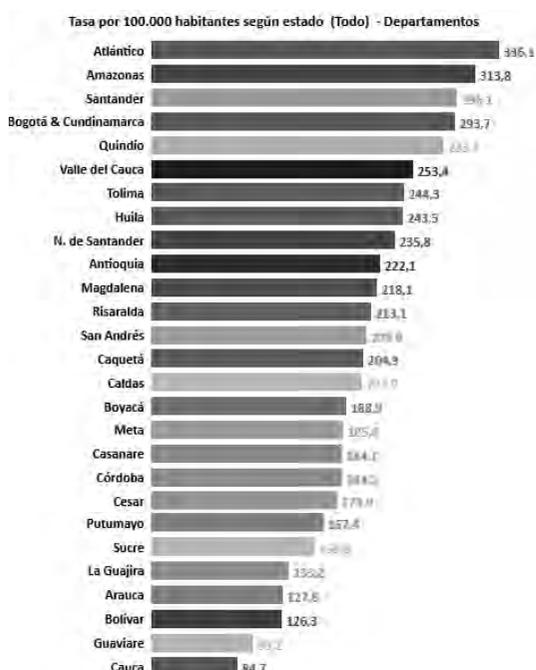
Se estima que el impacto económico en el Valle del Cauca equivale a pérdidas en producción y valor agregado por 1,2 billones de pesos semanales, por lo cual teniendo en cuenta que ya van más de 5 semanas, el impacto sería alrededor de 5 billones de pesos para el Valle del Cauca, 5% del PIB anual de nuestro departamento y la pérdida de empleos se estima en 60 mil trabajadores en 45 días.

**Afectaciones del Covid en el tejido empresarial y social del Pacífico Colombiano**

De acuerdo con estudios económicos adelantados por la Cámara de Comercio de Cali<sup>1</sup>, la Región Pacífico representa la mayor tasa de contagio de COVID19 por 100 mil habitantes al sumar el número de casos registrados en los departamentos de Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Chocó desde marzo de 2020 hasta julio de 2021.

La siguiente gráfica muestra este indicador por departamentos, y evidencia la alta afectación de la región con 410,1 casos por 100 mil habitantes. Muy distante seguido por Atlántico y Amazonas con 336,1 y 313,8 casos respectivamente.

<sup>1</sup> Visor Especial COVID-19 - de Investigaciones Cámara de Comercio de Cali



Fuente: Visor Especial COVID19 - Investigaciones Cámara de Comercio de Cali

**Comportamiento de la producción y las ventas de las Mipymes**

En base a la encuesta de desempeño empresarial de Acopi<sup>2</sup>, se evidencia que la producción de las mipymes mantenía un comportamiento estable hasta el año 2019, señalando aumentos mayores al 30% frente a los períodos inmediatamente anteriores. Sin embargo, en el año 2020 se refleja una fuerte caída de la producción como de las ventas, siendo esta última variable la más impactada, pasando en el último trimestre de 2019 de 46% en aumento de ventas a el 3,8% en el segundo trimestre de 2020.

El empleo y la inversión fueron otros dos efectos negativos derivados de los cierres por la pandemia. A pesar de la tendencia descendente desde 2017 en la generación de empleo (23%), la coyuntura tras la pandemia ha dejado a las empresas con una baja capacidad para mantener y crear nuevos puestos de trabajo llegando en 2020 a un punto mínimo de 12%. El mismo comportamiento se identifica con la inversión. El promedio de aumento de la inversión en 2017 era de 36%, pasando al porcentaje más bajo de los últimos años, el cual se ubicó en el 17%.

Esta situación evidencia la fuerte contracción de la actividad económica y productiva sufrida por las empresas más pequeñas y con mayor participación en el consolidado de empresas, a raíz de las cuarentenas establecidas por los gobiernos Nacional y territoriales para mitigar los contagios por Covid-19.

**IMPORTANCIA DE LAS ZONAS ECONÓMICAS Y SOCIALES ESPECIALES - ZESE**

Las zonas económicas especiales sobre los puertos del pacífico han cobrado importancia por el impacto que generan en la circulación de mercancías hacia economías internacionales estimulando a su vez, la competitividad de la actividad productiva de las regiones circundantes a los puertos.

Es conocido el impacto en las economías que han centrado sus actividades de comercio exterior en los puertos. Casos como Hong Kong y Singapur reflejan la importancia de estas localizaciones ya que hoy en día representan más del 80% de sus exportaciones. Esta experiencia fue adaptada en otros países del pacífico asiático, entre ellos Corea, Malasia, Tailandia y últimamente Vietnam, con cerca de 200 zonas económicas especiales.

<sup>2</sup> [https://www.acopi.org.co/wp-content/uploads/2020/12/impacto\\_covid\\_web-1.pdf](https://www.acopi.org.co/wp-content/uploads/2020/12/impacto_covid_web-1.pdf)

<p>Según el World Investment Report (2017), Latinoamérica y el Caribe han perdido participación en el tránsito de mercancías internacionales en los últimos años, pasando del 12,8% en el 2014 a 8,13% en 2016.</p> <p>Es por esto que, los últimos gobiernos al destacar la ventajas de estas zonas económicas especiales en la consecución de mayores recursos de inversión han incorporado reglamentación tributaria por medio del Plan de Desarrollo Nacional (Ley 1955 de 2019) para potenciar las zonas del país con potencial, pero con poca visibilidad para su desarrollo económico por medio de inversión extranjera.</p> <p>De acuerdo al Ministerio de Industria y Turismo<sup>3</sup>, actualmente Norte de Santander, la Guajira, Arauca y las ciudades capitales Armenia y Quibdó se encuentran cobijadas bajo esta figura de zonas económicas y sociales especiales.</p> <p>Por su parte, Buenaventura cuenta con la ley 1677 de 2001 que la declara una de las Zonas Especiales Económicas de Exportación. Sin embargo, la realidad de hoy es que los efectos positivos en el puerto y en la región no se han evidenciado.</p> <p>Por tanto, propiciar la creación de estas ZESE permitirá dar impulso a los territorios que los componen, con miras a obtener mayores niveles de inversión nacional e internacional y de esta manera generar ventajas competitivas para la producción local y lleguen a participar en las exportaciones.</p> <p><b>MARCO NORMATIVO</b></p> <p>El proyecto de ley se enmarca en el ordenamiento constitucional y legal vigente. Por lo tanto, la aprobación de esta ley contribuye al fortalecimiento de la economía de los departamentos del país que se han visto más afectados por la situación de paro caecida en el segundo trimestre de 2021.</p> <p><b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA</b></p> <p>Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes.</p> <hr/> <p><sup>3</sup> <a href="https://www.mincit.gov.co/minindustria/zese">https://www.mincit.gov.co/minindustria/zese</a></p>	<p>Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.</p> <p>La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.</p> <p>La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.</p> <p>El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.</p> <p>La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.</p> <p><b>LEYES</b></p> <p>Ley 1473 de 2011 donde se establece que la Regla Fiscal se debe materializar a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).</p> <p>Ley 1955 de 2019, art. 268. Por medio de la cual se crea un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo. En este proyecto se determinó una tarifa del 0% en el impuesto de renta por los primeros cinco (5) años, y del 50% para los siguientes cinco (5) años.</p> <p><b>DECRETOS</b></p> <p>Decreto 2112 de 2019 reglamentó el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 y se adicionó la Sección 2 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.</p> <p><b>IMPACTO FISCAL</b></p>
<p>La presente iniciativa tiene impacto fiscal de acuerdo a las disposiciones de la Ley 819 de 2003, por lo que será necesaria la revisión por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público tal como lo demanda la Ley 5ta de 1992.</p> <p><b>CONFLICTO DE INTERÉS</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad que puede encontrarse en la esfera privada de cada uno de los congresistas que examinen el presente Proyecto de Ley, otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés, razón por la cual, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente la habilitación ética para conocer y votar este proyecto de ley, y en caso de existir, ponerlos de presente a la célula legislativa que tramite el mismo.</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2021</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) DEL PACÍFICO COLOMBIANO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</b></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1. Zona Económica y Social Especial (ZESE) del Pacífico.</b> Créese la Zona Económica y Social Especial del Pacífico, conformada por los departamentos del Valle del Cauca, Cauca, Chocó y Nariño, la cual contará con un régimen especial en materia tributaria, a fin de atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo, como una estrategia para la reactivación económica y generación de empleo formal en los departamentos más golpeados por los bloqueos y el paro cívico de 2021.</p> <p><b>Artículo 2. Beneficiarios.</b> Este régimen aplicará a las personas naturales y jurídicas que operen con domicilio principal en la ZESE del Pacífico, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente, que certifiquen una disminución del veinte por ciento (20%) de ingresos en el segundo trimestre del año 2021 frente a los ingresos registrados en el segundo trimestre del 2019.</p> <p><b>Artículo 3. Beneficio en la tarifa del impuesto sobre la renta.</b> Durante los diez (10) primeros años de entrada en vigencia de la presente ley, la tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las personas naturales y jurídicas que operen con domicilio principal en la ZESE del Pacífico, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, se determinará de acuerdo como se especifica a continuación siempre que certifiquen una disminución del veinte por ciento (20%) de ingresos durante la vigencia fiscal del año 2020 con respecto al año 2019, o durante el segundo trimestre del año 2021 frente a los ingresos registrados en el segundo trimestre del 2019:</p> <p>a. Para las primeras 6.008 UVT de la renta líquida gravable anual se les aplicará una tarifa del 24% sobre la base gravable.</p>

b. Cuando se exceda de 6.008 UVT de la renta líquida gravable anual, se aplicará la tarifa del 24% sobre la base gravable a las primeras 6.008 UVT y a las restantes la tarifa general especificada en este artículo sobre la base gravable.

**Artículo 4. Beneficio para la Retención en la fuente.** Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a un beneficiario de la ZESE del Pacífico, la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de dicho beneficiario.

**Parágrafo.** Las personas declarantes del impuesto de renta y que sean beneficiarias de descuentos o rentas exentas estipuladas en la Ley 1819 de 2016 y en la presente Ley, deberán informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el cambio de régimen tributario bajo el cual desean declarar el impuesto a la renta.

**Artículo 5. Ampliación de Programa de Apoyo al Empleo Formal PAEF y Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP para la ZESE del Pacífico.** Extiéndase hasta el mes de diciembre de 2022 el Programa de Empleo Formal – PAEF y el Programa para el Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP, a la personas jurídicas, naturales, consorcios, uniones temporales y patrimonios autónomos con domicilio principal en la ZESE del Pacífico que tengan desde 1 empleado reportado en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), entendiéndose por empleados aquellos descritos en el parágrafo 2o del artículo 3o del Decreto Legislativo 639 de 2020, y que demuestren una disminución en los ingresos del veinte por ciento (20%) en el segundo trimestre del año 2021 frente a los ingresos registrados en el primer trimestre del 2020.

**Parágrafo.** No podrán ser beneficiarios del Programa de Apoyo de Empleo Formal – PAEF, las personas jurídicas con domicilio en la ZESE, cuya participación de la Nación y/o sus entidades descentralizadas sea mayor al 50% de su capital, en concordancia con el parágrafo 3 del artículo 2 del Decreto Legislativo 639 de 2020.

**Artículo 6. Refinanciamiento de obligaciones.** Las personas naturales y jurídicas con domicilio principal en la ZESE del Pacífico serán beneficiarias de mecanismos especiales de crédito como ampliación de plazo, reducción de tasa de interés equivalente al Indicador Bancario de Referencia - IBR o nuevas líneas de crédito para refinanciar sus obligaciones en los siguientes casos:

1. Aquellas que a raíz de la situación de orden público del segundo trimestre de 2021, hayan visto afectado el pago de sus obligaciones financieras.

2. Aquellas que sin contar con endeudamiento al segundo trimestre de 2021 hayan visto afectados sus ingresos, a fin de reanimar sus actividades productivas.

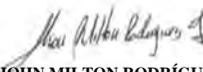
**Parágrafo.** El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el apoyo de la Superintendencia Financiera de Colombia – SFC, se encargarán de reglamentar los términos y condiciones para el acceso a estos mecanismos.

**Artículo 7. Reglamentación.** El Gobierno Nacional en un término no mayor a tres (3) meses reglamentará la materia.

**Artículo 8. Recursos.** A partir de la sanción de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 341 y 345 de la Constitución Política autorizase al Gobierno Nacional, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y a los entes territoriales, en sus presupuestos correspondientes, las apropiaciones requeridas en la presente ley, conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) vigente para ese momento.

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

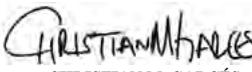
**De los H. Congresistas:**



**JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ**  
Senador de la República  
Partido Colombia Justa Libres  
Autor



**ADRIANA GÓMEZ MILLÁN**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal



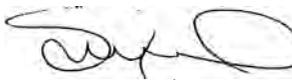
**CHRISTIAN M. GARCÉS**  
Representante a la Cámara  
Centro Democrático



**TEMISTOCLES ORTEGA NARVÁEZ**  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical



**GUILLERMO GARCÍA REALPE**  
Senador de la República  
Partido Liberal



**JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático



**JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA**  
Senador de la República  
Partido de la U



**ELBERT DÍAZ LOZANO**  
Representante a la Cámara



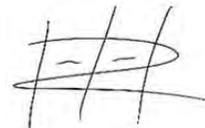
**MYRIAM PAREDES AGUIRRE**  
Senadora de la República  
Partido Conservador Colombiano



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



**MILTON HUGO ANGULO VIVEROS**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático



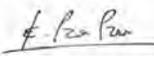
**FABIO FERNANDO ARROYAVE**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal



**GABRIJEL JAIME VELASCO**  
Senador de la República



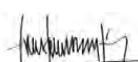
**CATALINA ORTIZ LALINDE**  
Representante a la Cámara  
Valle del Cauca



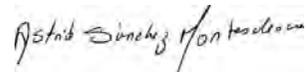
**BERNER ZAMBRANO ERASO**  
Senador de la República



**CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ**  
Senador de la República



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



**ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA**  
Representante a la Cámara por Chocó  
Partido de la U



**FLORA PERDOMO ANDRADE**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual se establecen parámetros para el cobro de la expedición de las tarjetas y/o matrículas profesionales.*

Proyecto de Ley No. \_\_\_\_ de 2021

“Por medio del cual se establecen parámetros para el cobro de la expedición de las tarjetas y/o matrículas profesionales.”

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** Las disposiciones previstas en esta Ley tienen por objeto establecer los criterios que permitan fijar los costos para la expedición de la tarjeta o matrícula profesional, así como la inscripción en el registro profesional correspondiente.

**Parágrafo 1.** El Registro del Talento Humano en Salud – RETHUS, se continuará rigiendo por lo dispuesto en la Ley 1164 de 2007, y demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

**Parágrafo 2.** La Tarjeta Profesional de Abogado se continuará rigiendo por lo dispuesto en el Decreto Ley 196 de 1971, el Decreto 1137 de 1971 y demás normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.

**Parágrafo 3.** En los casos que la tarjeta profesional se encuentre desmaterializada, se entenderá como expedición de la tarjeta profesional la asignación de un número de identificación por parte del consejo y/o colegio profesional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2106 de 2019 y las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.

**Artículo 2.** Los colegios y consejos profesionales deberán tener en cuenta los siguientes parámetros para determinar la tarifa correspondiente a la expedición de la tarjeta o matrícula profesional, así como de su inscripción en el registro profesional. Para tal efecto, su costo no podrá exceder de:

- a. Diez (10) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en los quintiles 1 y 2.
- b. Ocho (8) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior

(SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en los quintiles 3 y 4.

- c. Seis (6) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en el quintil 5.

Cualquier otro servicio adicional que presten los colegios o consejos profesionales podrá ser cobrado a quienes lo soliciten.

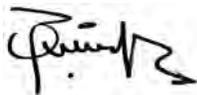
**Parágrafo 1.** El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) deberá publicar anualmente la información correspondiente a los graduados de las profesiones asociadas a colegios y consejos profesionales, divididos por quintiles. En el quintil 1 se ubicarán los colegios o consejos profesionales con el menor número de graduados y en el quintil 5, los colegios o consejos profesionales con el mayor número de graduados.

**Parágrafo 2.** Los técnicos profesionales, tecnólogos y profesionales que acrediten ser víctimas del conflicto armado en los términos de la Ley 1448 de 2011, las madres comunitarias, los jóvenes rurales o quienes se encuentren en los niveles 1 y 2 del Sisbén y las personas pertenecientes a las comunidades NARP, indígenas y Rom no serán sujetos del cobro por la expedición de tarjetas, licencias o matrículas profesionales, que por disposición legal se requieren para la acreditación de un requisito de idoneidad. El gobierno nacional reglamentará y definirá la forma de acreditar tal condición.

**Artículo 3. Transición.** Los colegios y consejos profesionales, así como las demás entidades que expidan tarjetas, licencias o matrículas profesionales, que por disposición legal se requieren para la acreditación de un requisito de idoneidad, contarán con el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley.

**Artículo 4. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los Congresista,



**OSCAR SANCHEZ LEON**  
Representante a la Cámara



**JOSE LUIS CORREA LOPEZ**  
Representante a la Cámara



**RODRIGO ROJAS LARA**  
Representante a la Cámara



**JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**  
Representante a la Cámara



**JUAN CARLOS LOSADA VARGAS**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Liberal Colombiano



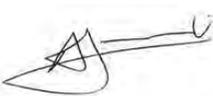
**ADRIANA MAGALI MATIZ**  
Representante a la Cámara



**CARLOS JULIO BONILLA**  
Representante a la Cámara



**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA.**  
Representante a la Cámara  
Departamento Norte de Santander



**ALEJANDRO VEGA PÉREZ**  
Representante a la Cámara



**ALFREDO DELJUQUE ZULETA**  
Representante a la Cámara

<p><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>INTRODUCCIÓN</b></p> <p>El presente proyecto de Ley tiene como finalidad establecer parámetros claros para que los consejos, colegios o juntas de profesionales, previamente constituidas y legalmente habilitadas, puedan fijar las tarifas de cobro para los trámites de expedición de las tarjetas y/o matriculas profesionales. Para lo cual, a continuación se expone los fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales en que se sustenta la restricción a los principios de libertad e igualdad en materia laboral, de ciertas profesiones que implican riesgo social o potencial daño individual o colectivo, lo que amerita la conveniencia de la acreditación de requisitos de idoneidad.</p> <p>Posteriormente, en el ámbito de aplicación se expondrá los motivos que argumentan la conveniencia del presente marco de regulación, aportando para tal caso, cifras oficiales del número de egresados por áreas de conocimiento que por su profesión deben tramitar la expedición del documento, seguido de la exposición de los diferentes criterios de tasación utilizados por los consejos, colegios o juntas de profesionales, que ameritan la necesidad de unificar los parámetros en el cobro de las tarjetas o matriculas profesionales. Finalmente se realiza un análisis de la naturaleza jurídica de los Consejos Profesionales y se abordan las conclusiones generales del proyecto.</p> <p><b>JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>Que tal como lo menciona la Corte Constitucional, en Sentencia C-078 del 06 de febrero de 2003 [M.P. Clara Inés Vargas Hernández], "(...) la determinación del valor de la expedición de la tarjeta debe hacerse de conformidad con los términos de la ley, la cual señalará el sistema y el método para definir la recuperación de los costos de los servicios que se prestan a los usuarios o la participación de los servicios que se les proporcionan y la forma de hacer su reparto, según el art. 338 de la Constitución."</p> <p>(...)</p> <p><u>Por lo tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 338 de la Carta dicho valor no puede ser señalado de manera discrecional por el [Consejo Profesional] sino conforme a los parámetros que debe establecer la ley, que para el caso hacen relación al diseño de una metodología que permita establecer los criterios relevantes a partir de los cuales se reconozcan los costos económicos requeridos para la</u></p>	<p><u>prestación del servicio, y de un sistema de medición económica y social de aquellos factores que deben manejarse para repartir en forma equitativa esos costos entre los usuarios.</u>" (Subrayado fuera de texto)</p> <p>Como quiera que no existe en la legislación nacional vigente un criterio general y unificado que determine el valor para los trámites de expedición de las tarjetas profesionales, bajo una metodología razonable y proporcional, se hace necesario establecer un marco normativo aplicable a todas las consejos, colegios y juntas de profesionales que les permitan estandarizar sus valores de cobro.</p> <p><b>I. MARCO NORMATIVO</b></p> <p>Previo a abordar en detalla el ámbito normativo aplicable al asunto materia de investigación, resulta oportuno traer a colación lo previsto en el artículo 26 de la Constitución Política, que plantea la ponderación del interés jurídico y constitucional en el ejercicio de los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad y la libertad de escoger profesión u oficio, pues al tenor dispone que:</p> <p><u>"(...) 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.</u></p> <p><u>Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos.</u></p> <p><u>La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles."</u> (Subrayado fuera de texto).</p> <p>Ahora bien, conforme a la disposición constitucional que antecede y bajo el principio de la libertad de configuración legislativa, corresponde al Congreso de la Republica regular la exigencia de títulos de idoneidad o lo que es lo mismo la expedición de tarjetas profesionales para el ejercicio de una determinada profesión u oficio que implique un riesgo social, para lo cual la Corte Constitucional, en Sentencia C-697 del 14 de junio de 2000 [M.P. Eduardo Cifuentes Bejarano], se pronunció en los siguientes términos:</p> <p><u>"El artículo 26 de la Carta autoriza al legislador para exigir determinados títulos de idoneidad a quienes quieran desempeñar actividades que impliquen riesgo social y también, para establecer mecanismos de inspección y vigilancia con el fin</u></p>
<p><u>de evitar que resulten lesionados derechos de terceras personas. Impone al legislador la tarea de garantizarle a todas las personas la libertad plena de escoger, en condiciones de igualdad, la profesión u oficio que pueda servir para realizar su modelo de vida o para garantizarles un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades"</u></p> <p>Aunado a lo anterior y de acuerdo con lo establecido en el inciso segundo de la citada norma constitucional, para tal efecto se le brindó la posibilidad a los profesionales de las carreras legalmente reconocidas en el país, de conformar juntas, asociaciones, colegios o consejos de profesionales, a quienes se les delega la competencia de expedir las tarjetas de matrícula profesional, cuando el legislador previamente haya exigido un título de idoneidad para el ejercicio de la profesión, de velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan el ejercicio de la respectiva profesión y de ejercer las funciones de inspección, vigilancia y sanción disciplinaria a que haya lugar, en el marco de un norma sustantiva de ética profesional.</p> <p>Por otro lado, en virtud del estudio de constitucionalidad del artículo 64 de la Ley 962 de 2005, la Corte Constitucional en Sentencia C-230 del 5 de marzo de 2008 [M.P. Rodrigo Escobar Gil], declaró la exequiabilidad de la norma acusada, la misma que ordenaba la exclusión del Ministerio de Educación Nación, a través de sus delegados de las juntas, asociaciones, colegios o consejos profesionales, en el entendido que la aludida cartera ministerial debe propender por la cobertura de la oferta educativa, el desarrollo de los programas académicos, el seguimiento de los estándares de calidad y el otorgamiento de los títulos académicos por instituciones educativas legalmente habilitadas, entre otras funciones, mientras que las funciones de inspección y vigilancia del ejercicio profesional recae exclusivamente en los Consejos Profesionales.</p> <p>Ahora con relación al requisito de matrícula profesional, la Corte Constitucional, ha manifestó que el mismo tiene como finalidad: <u>"dar fe de la autenticidad de los títulos que se requieren para ejercer ciertas actividades que comprometen el interés social y demostrar que fueron expedidos por instituciones aptas para hacerlo; de esta manera, las autoridades cumplen con la función de inspeccionar y vigilar el ejercicio de las diferentes carreras técnicas o universitarias, lo cual ha sido encomendado por la Constitución, de conformidad con el desarrollo legal pertinente."</u> (Sentencia C-660 del 3 de diciembre de 1997 [M.P. Hernando Herrera Vergara])</p> <p>Así las cosas, la misma Corporación en Sentencia C-697 del 14 de junio de 2000 [M.P. Eduardo Cifuentes Bejarano], preceptuó que:</p>	<p><u>"La exigencia de títulos de idoneidad y tarjetas profesionales, constituye una excepción al principio de libertad e igualdad en materia laboral y, por lo tanto, es necesario demostrar que la formación intelectual y técnica requerida es un medio idóneo y proporcional para proteger efectivamente el interés de los asociados.</u></p> <p>(...)</p> <p><u>Como lo ha señalado reiteradamente esta Corporación, los derechos a escoger y a ejercer una determinada profesión u oficio - y, en consecuencia, la libertad de empresa y el mercado laboral -, deben estar dominados por los principios de igualdad y de libertad. La igualdad se garantiza cuando todas las personas pueden optar por una determinada actividad laboral sin discriminación de ninguna especie. En consecuencia, la intervención del legislador debe estar principalmente orientada a remover todos los obstáculos que impidan la igualdad de oportunidades y a establecer las condiciones necesarias para que la igualdad pueda ser real y efectiva. (...)</u></p> <p><u>No obstante, el ejercicio de ciertas actividades económicas puede aparejar un grave riesgo social o afectar arbitrariamente derechos de terceras personas. En consecuencia, el artículo 26 de la Carta autoriza al legislador para exigir determinados títulos de idoneidad a quienes quieran desempeñar actividades que impliquen riesgo social y también, para establecer mecanismos de inspección y vigilancia con el fin de evitar que resulten lesionados derechos de terceras personas. Adicionalmente, el principio de solidaridad social - que se encuentra reconocido, por ejemplo, en la función social de la empresa (C.P. art. 58 y 333) -, permite que la ley establezca ciertas cargas especiales a quienes, por desempeñar determinadas actividades económicas o profesionales, se encuentran directamente comprometidos en la realización efectiva de los derechos de los demás.</u></p> <p><u>En suma, el artículo 26 de la Carta impone al legislador la tarea de garantizarle a todas las personas la libertad plena de escoger, en condiciones de igualdad, la profesión u oficio que pueda servir para realizar su modelo de vida o para garantizarles un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades. Sin embargo, la ley puede establecer requisitos de idoneidad para el ejercicio de ciertas profesiones u oficios, siempre que quede claramente demostrado que tal reglamentación es necesaria para minimizar riesgos sociales o para proteger derechos de terceras personas."</u> (Negrilla fuera de texto)</p>

En ese orden de ideas, es constitucionalmente válido imponer restricciones para el ejercicio de una profesión que si bien potencialmente puede afectar un conjunto de derechos fundamentales como el derecho a la libertad individual o el derecho al trabajo y limitar con ello la posibilidad de acceder al mercado laboral a realizar determinada actividad productiva o de ejercer un determinado cargo público, cuando la medida restrictiva tiene como finalidad evitar daños sociales o individuales que puedan ocurrir en el ejercicio de la actividad regulada.

**II. ÁMBITO DE APLICACIÓN**

En el país existen cerca de 60 profesiones reglamentadas por el Consejo Nacional de Acreditación que requieren para su ejercicio de la aprobación de la correspondiente tarjeta profesional, matrícula profesional o licencia de funcionamiento, según sea el caso, por parte del colegio, consejo, junta o asociación de la respectiva profesión, quienes a su vez no cuentan con criterios unificados de tasación de las tarifas de cobro para la expedición del correspondiente título de idoneidad, pues mientras a un egresado de la carrera de Derecho se le fija un cobro que dicho sea de paso, se ha mantenido por más de 4 años por valor de \$50.000 pesos, mientras que para los profesionales en arquitectura y carreras afines se estableció una tarifa de \$908.526 pesos para la expedición de la tarjeta de matrícula profesional.

Conforme lo anterior, a continuación se muestra un listado de las profesiones que requieren para su ejercicio de la expedición de tarjeta o matrícula profesional y la Ley que las reglamenta, tomado de la página del Departamento Administrativo de la Función Pública, aunado a ello, se incluirá una columna donde se discrimine el costo actualizado para la expedición del respectivo requisito de idoneidad:

PROFESIÓN	DOCUMENTO NECESARIO	LEY QUE LA REGLAMENTA	COSTO DE EXPEDICIÓN
Administración de Empresas	Tarjeta profesional	Ley 60 de 1981, Ley 20 de 1988 y Decreto 2718 de 1984	\$291.000
Administración de empresas agropecuarias, Administración agrícola o Administración agropecuaria.	Tarjeta profesional	Ley 398 de 1997	\$291.000
Administración en desarrollo agroindustrial	Matrícula profesional	Ley 605 de 2000	\$291.000

Administración Pública	Tarjeta profesional	Ley 1006 de 2006 y Decreto 221 de 2006	\$454.260
Agronómicas y Forestales (Ingeniería Agronómica, Forestal, y Agrícola) Agrología y Agronomía.	Tarjeta profesional y Matrícula profesional	Ley 842 de 2003	\$ 429.000
Arquitectura y Profesiones auxiliares	Matrícula de tarjeta profesional	Ley 435 de 1998 y Decreto 932 de 1998	\$908.526
Bacteriología	Registro y Tarjeta profesional	Ley 841 de 2003	\$151.421
Bibliotecología	Matrícula profesional	Ley 11 de 1979, Decreto 672 de 1981 y Decreto Reglamentario 865 de 1988	\$ 532.000
Biología	Matrícula profesional	Ley 22 de 1984 y Decreto 2531 de 1986	\$681.394
Contaduría Pública	Tarjeta profesional	Ley 43 de 1990 (se adiciona la Ley 145 de 1960) y Decreto 1510 de 1998	\$341.000
Derecho	Tarjeta profesional	Decreto 196 de 1971, Ley 583 de 2000 y Ley 1123 de 2007	\$ 50.000
Diseño Industrial	Tarjeta profesional	Ley 157 de 1994 y Decreto 264 de 1995	\$454.260
Ecología	Matrícula profesional	Ley 1284 de 2009 y Decreto 3861 de 2005	\$455.000
Economía	Matrícula profesional	Ley 37 de 1990 (modifica la Ley 41 de 1969) y Decreto 2928 de 1980	\$363.408

Enfermería	Registro y Tarjeta profesional	Ley 266 de 1996 y Decreto 825 de 2003	\$151.421
Fisioterapia	Registro y Tarjeta profesional	Ley 528 de 1999	\$151.421
Fonoaudiología	Registro y Tarjeta profesional	Ley 376 de 1997	\$151.421
Geografía	Matrícula profesional	Ley 78 de 1993 y Decreto Número 1801 de 1995	\$305.400
Geología	Matrícula profesional	Ley 9 de 1974 y Decreto 743 de 1976,	\$908.526
Guía de turismo	Tarjeta profesional	Ley 300 de 1996 (Art. 94), Decreto Número 503 de 1997 y Ley 1558 de 2012	Sin Costo
Ingeniería y de sus profesiones afines y auxiliares (Ingeniería Forestal, Agronómica y Agrícola)	Tarjeta profesional	Ley 842 de 2003	\$ 432.000
Ingeniería de Petróleos	Tarjeta profesional	Ley 20 de 1984	\$908.526
Ingeniería de Transporte y Vías	Matrícula profesional	Ley 33 de 1989	\$ 545.112
Ingeniería Eléctrica, Mecánica y profesiones afines.	Matrícula profesional	Ley 51 de 1986	\$ 545.112
Ingeniería naval y profesiones afines	Matrícula profesional	Ley 385 de 1997	\$ 545.112
Ingeniería Química	Matrícula profesional	Ley 18 de 1976	\$368.900
Ingeniería Pesquera	Tarjeta profesional	Ley 28 de 1989	\$ 432.000

Instrumentación Técnico Quirúrgica	Registro y Tarjeta profesional	Ley 6 de 1982 y Decreto 2435 de 1991	\$151.421
Medicina y Cirugía	Registro y Tarjeta profesional	Ley 14 de 1962, Ley 23 de 1981, Decreto 1465 de 1992, Ley 1164 de 2007 y Decreto 4192 de 2000	\$151.421
Nutrición y Dietética	Registro y Tarjeta profesional	Ley 73 de 1979	\$151.421
Odontología	Registro y Tarjeta profesional	Ley 35 de 1989	\$151.421
Optometría	Registro y Tarjeta profesional	Ley 372 de 1997 y Decreto 825 de 1954	\$151.421
Psicología	Tarjeta profesional	Ley 1090 de 2006	\$454.260
Profesiones Internacionales y Afines (Relaciones Internacionales; Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales; Finanzas y Relaciones Internacionales; Relaciones Económicas Internacionales; Comercio y Finanzas Internacionales; Finanzas y Comercio Exterior; Comercio Internacional; Comercio Exterior; y Administración en Negocios Internacionales)	Matrícula profesional	Ley 556 de 2000, Decreto 1147 de 2001 y Decreto 717 de 2006	N/A
Química	Tarjeta profesional	Ley 53 de 1975	Tarifa Plena \$ 908.000 Tarifa Convenio \$ 369.000
Técnico Electricista	Matrícula profesional	Ley 19 de 1990	\$908.520

Optometría	Registro y Tarjeta profesional	Ley 1164 de 2007, Ley 372 de 1997 y Ley 650 de 2001	\$151.421
Tecnólogo en electricidad, electromecánica, electrónica y afines	Matrícula profesional	Ley 392 de 1997 y Decreto 3861 de 2005	\$681.394
Terapia ocupacional	Tarjeta profesional	Ley 949 de 2005	\$151.421
Topografía	Licencia	Ley 70 de 1979 y Decreto 690 de 1981	\$467.000
Trabajo Social	Tarjeta profesional	Ley 53 de 1977	\$151.421
Medicina Veterinaria, Medicina Veterinaria	Matrícula profesional	Ley 073 de 1985	\$499.700

De la anterior información se infiere, que al no existir un ámbito de aplicación que regule los criterios de tasación de las tarifas de cobro para la expedición de las tarjetas o matrículas profesionales, pues la misma puede variar entre un SMLMV, que para el año 2021 asciende a la suma de \$908.526, como es el caso de las profesiones en Arquitectura, Ingeniería de petróleos y Geología, siendo estos modelos de formación los que tienen el costo de matrícula más alto con relación al resto de profesiones que deben acreditar el mencionado requisito de idoneidad.

Así mismo, existen otros criterios de tasación como es el caso de las áreas de Administración Pública, Diseño Industrial y Psicología que para el trámite de expedición de la tarjeta profesional se parte sobre medio salario mínimo mensual vigente, es decir la suma de \$454.260, en el caos de los Biólogos y Tecnólogos en Electricidad se parte del 75% del SMLMV, esto es \$681.394, o el valor tasado en días de salario mínimo legal, como ocurre con las Ingenierías de Transporte y Vías, Eléctrica, Mecánica y afines y la Ingeniería Naval que parten de 18 SMDLV, o la carrera de Economía que se liquida sobre los 12 SMDLV.

El resto de profesiones manejan criterios tan diversos como difusos, pues en profesiones como la Geografía que tiene una tarifa de \$305.400, el cual corresponde al 30% del SMLMV, o en otros casos, se aproximan al promedio en salarios diarios mensuales vigentes, como ocurre con la profesión de la Administración de Empresas y sus carreras afines, que se les fija una tarifa cercana a los \$291.000,

las cuales se acercan a los 10 SMDLV (\$302.840), mientras que en el resto de profesiones no se tiene un parámetro que justifique su estimación.

Vale la pena aclarar que en profesiones como la Geología y Economía, se evidenció que sus respectivos Consejos Profesionales a través de un acto administrativo motivado, consideraron reducir el valor de las tarifas de todos los trámites y servicios con ocasión a la crisis sanitaria, lo que reflejó una reducción del 15% de descuento en el valor de sus matrículas, algo similar ocurre en el campo de la Química, donde su Consejo Profesional le brinda a los egresados la posibilidad de adquirir la tarjeta profesional con un descuento del 35% al 20% siempre y cuando se acrediten los trámites para su expedición en un lapso de 10 a 60 días posteriores a la fecha de expedición del título profesión, conservando criterios de tarifa diferencial, basando la tarifa plena en un salario mínimo y a través de convenio y descuento, en una tarifa de \$ 369.000.

Por último, se pudo constatar que para el trámite de expedición de tarjetas profesionales de las Profesiones Internacionales y afines (Relaciones Internacionales; Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Relaciones Económicas Internacionales, Comercio y Finanzas Internacionales, Finanzas y Comercio Exterior, Comercio Internacional, Comercio Exterior y Administración en Negocios Internacionales, mismas que conforman el ámbito de competencia del Consejo Nacional de Profesiones Internacionales y afines (CONPIA), regulado por la Ley 556 de 2000, Decreto 1147 de 2001 y Decreto 717 de 2006, si bien cuentan con el marco legal para la acreditación y expedición del requisito de idoneidad, lo cierto es que el proceso se encuentra temporalmente suspendido desde el año 2014, debido a la desintegración de todos los miembros que la integran. Por otra parte, con relación a las tarjetas profesionales para los guías de turismo, su Consejo Profesional dispuso la exoneración de pago, por lo tanto a la fecha su trámite es gratuito y se expide digitalmente.

Ahora bien, de acuerdo con las cifras consolidadas por el Ministerio de Educación Nacional a través Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), de la información reportada por las Instituciones de Educación Superior (IES), referente al número de profesionales graduados en el país entre los años 2015, 2016, 2017 y 2018, se tiene que en total se graduado 815.609 estudiantes del programa de formación profesional Universitaria, a continuación se relaciona la cifra reportada cada año, desagregada por semestres:

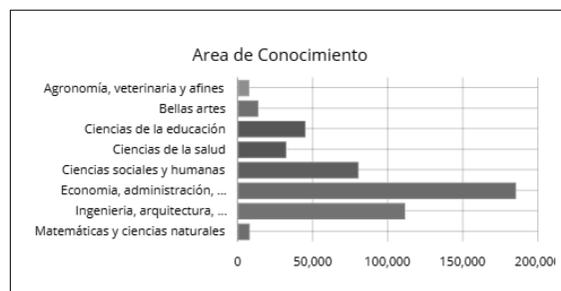
Periodo graduación	Número de Graduados - Nivel de Formación Profesional Universitaria	Total
Semestre		
2018-1	99.662	226.508
2018-2	126.846	
2017-1	91.160	209.603
2017-2	118.443	
2016-1	86.579	196.735
2016-2	110.156	
2015-1	79.126	182.763
2015-2	103.637	
<b>Total</b>	<b>815.609</b>	

Fuente: Sistema Nacional de Información-SNIES, Ministerio de Educación Nacional

Aunado a lo anterior, con respecto al año 2018 se observa que los 226.508 estudiantes graduados del nivel profesional, corresponden aproximadamente al 47% del total de estudiantes egresados de todos los niveles de formación académica, entendiéndose los grados de formación universitaria, tecnológica, especialización universitaria, especialización tecnológica, especialización técnico profesional, maestría y doctorado que para el mismo año fue un total de 482.122 estudiantes.

De las anterior información se evidenció que para el año 2018, en el nivel profesional se graduaron cerca de 19.371 estudiantes del programa de Contaduría Pública, siendo esta profesional la que lidera las cifras de egresados en el país, seguido del programa en Administración de Empresas con aproximadamente 18.509 graduados y la carrera de Derecho se ubica en el tercer lugar con cerca de 17.961 egresados.

Ahora, de las áreas de conocimiento por núcleo temático se constató que el 38.4% de los egresados en el país para el año 2018, hacen parte de las áreas de Economía, Administración, Contaduría y afines, seguido de las áreas de Ingeniería, Arquitectura y Urbanismo con un 23.1%, las áreas de las Ciencias Sociales y Humanas ocupa el tercer lugar con un 16.6%, las áreas de Ciencias de la Educación llega al 9.3% y las áreas de Ciencias de la Salud alcanza un 6.6%, el restante 5.9% lo ocupan áreas de las Bellas Artes, Matemáticas y Ciencias Naturales, seguida de las áreas de Agronomía, Veterinaria y afines, para una mejor ilustración se adjunta la siguiente tabla:



Fuente: Sistema Nacional de Información-SNIES, Ministerio de Educación Nacional

Por otro lado, respecto a las profesiones u ocupaciones que integran el área de la salud en el país, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1164 de 2007, se crea el sistema de inscripción de la información del talento humano en salud, el mismo que fue definido y regulado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a través del Decreto 4192 de 2010 (compilado en el Decreto 780 de 2016), conforme lo anterior, se consolida el sistema de información del Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS) como un "conjunto de organismos, normas, procesos, procedimientos y aplicativos articulados para permitir la recepción, validación, registro, conservación, reporte y publicación de la información del talento humano autorizado para ejercer profesiones u ocupaciones de la salud en Colombia". [Ministerio de Salud y Protección Social (2018). "ABECÉ Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS)" Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co>]

De acuerdo con la normatividad en comento, se deberán inscribirse en el ReTHUS egresados de los niveles técnicos profesionales, tecnólogos y profesionales, así como de las ocupaciones auxiliares en área de la salud que se relaciona a continuación:

Tipo de institución	Tipo de programa	Denominación del programa
Educación para el trabajo y el desarrollo humano	Auxiliar	Auxiliar administrativo en Salud
		Auxiliar en enfermería
		Auxiliar en salud oral
		Auxiliar en salud pública
		Auxiliar en servicios farmacéuticos
Educación Superior	Técnico profesional	Técnico profesional en atención pre hospitalaria
	Tecnología	Técnico profesional en citohistología
		Tecnología en atención pre hospitalaria
		Tecnología en citohistología
		Tecnología en regencia de farmacia
		Tecnología en manejo de fuentes abiertas de uso diagnóstico y terapéutico
		Tecnología en radiodiagnóstico y radioterapia
		Tecnología en radiología e imágenes diagnósticas
	Tecnología en radioterapia	
	Universitario	Bacteriología
Enfermería		
Fisioterapia		
Fonoaudiología		
Gerontología		
Instrumentación quirúrgica		
Medicina		
Nutrición y dietética		
Odontología		
Optometría		
Psicología*		
Terapia ocupacional		
Terapia respiratoria		
Química Farmacéutica		

\*[Ministerio de Salud y Protección Social (2018). "ABECÉ Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS)" Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co>

Una vez se haya adelantado el procedimiento para la inscripción en el ReTHUS, previsto en el artículo 13 y ss del Decreto 4192 de 2010, los Colegios Profesionales de las profesiones u ocupaciones relacionadas en pretérita oportunidad, expedirán al solicitante la Tarjeta de Identificación Única Nacional del Talento Humano en Salud, dicho trámite tiene un costo equivalente a los 5 SMDLV, es decir, la suma de \$146.300.

No obstante lo anterior, en virtud de lo previsto en El artículo 24 de la Ley 1164 de 2007, modificado por el artículo 101 del Decreto Ley 2106 de 2019, el espíritu de la

citada norma busca desmaterializar la expedición de las Tarjetas de Identificación Única del Talento Humano en Salud, en el marco de la política de cero papel, pues al tenor dispone:

**“Artículo 24. Desmaterialización de la identificación única del Talento Humano en Salud.** La identificación del talento humano en salud se consultará por medio del Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS). El cumplimiento de los requisitos para ejercer el nivel técnico profesional, tecnológico, profesión u ocupación, se verificará a través del Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS), conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Salud y Protección Social en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de este decreto ley”.

**III. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS COLEGIOS Y CONSEJOS PROFESIONALES**

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a la naturaleza jurídica de los Consejos Profesionales creados por ley para ejercer la inspección y vigilancia de las profesiones u ocupaciones a su cargo, es así que en Sentencia C-230 del 5 de marzo de 2008 [Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil], se indicó lo siguiente:

*“(…) de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, puede decirse que los Consejos Profesionales, en general, reúnen un conjunto de características que permiten catalogarlos como órganos del nivel central del orden nacional, puesto que son creados por el legislador como entidades conformadas por autoridades públicas y particulares, que ejercen funciones administrativas y cuyos gastos de funcionamiento se sufragan con recursos públicos.”* (Subrayado fuera de texto)

Así mismo, el Consejo de Estado, a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, Consulta No.1730 del 4 de mayo de 2006 [C.P. Enrique José Arboleda Perdomo] se pronunció sobre el particular en los siguientes términos:

**“CONSEJOS PROFESIONALES - Naturaleza jurídica.** Los Consejos Profesionales, por regla general, son organismos creados por la ley, sin personería jurídica, adscritos a un ministerio, los cuales se conforman con autoridades administrativas y personas particulares en representación de quienes ejercen la respectiva profesión, y a los que se confieren atribuciones de inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones, pues tanto en la vigencia de la Constitución de 1886 y sus reformas, como en la Constitución Política de 1991, el derecho a escoger profesión u oficio ha sido consagrado como una

*libertad para la elección, pero sujeta en su ejercicio a la regulación legal y a la inspección y vigilancia de las autoridades. (...) Los mencionados Consejos Profesionales, si bien no corresponden a las típicas clasificaciones de los entes públicos que integran los sectores central y descentralizado de la administración pública, sí son entes de naturaleza pública, en razón de su creación legal, su integración, sus funciones y su financiación, que en algunos casos proviene de recursos del presupuesto nacional, pero que en general tiene como fuente el dinero que la ley autoriza recaudar como contraprestación a las actividades que deben cumplir.”* (Subrayado fuera de texto)

Por otro parte, en virtud de lo previsto en el artículo 26 de la Constitución Política, que establece la posibilidad que las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios con estructura y funcionamiento democráticos, cuyas funciones públicas podrán ser determinados por el legislador, aspecto que debe ser interpretado en armonía con el artículo 38 de la Constitución Política, el cual *“garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”*, de tal manera que la Corte Constitucional en Sentencia T-470 de 2006 [Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra], se estimó lo siguiente:

*“(…) [E]n virtud de que el derecho de asociación tiene como sustrato la libertad de asociarse -tanto en su aspecto negativo como positivo- la conformación de las asociaciones no puede estar determinada por la ley. Dentro de las asociaciones cuya creación no puede ser de origen legal se encuentran los Colegios profesionales.*

*(…) La Corte estimó que la formación de los colegios profesionales, por ser una manifestación del derecho de asociación, no podía provenir de un mandato legal. Lo anterior no implicaba que, como la Constitución misma lo autoriza, se le atribuyera, por orden de la ley, ciertas funciones públicas a los mencionados colegios”*

De las anteriores definiciones se puede colegir que los Consejos Profesionales, son entidades administrativas del nivel central que carecen de los atributos de la personalidad jurídica, su composición es mixta y cumplen funciones públicas, cuyos gastos de funcionamiento se sufragan en su gran mayoría con recursos propios provenientes del cobro por derechos de matrícula, tarjetas, permisos temporales, certificados y constancias que se expidan en el marco de sus funciones, los cuales deberán ser tasados de forma equitativa, mientras que los colegios profesionales

existen en virtud del derecho de asociación, no son de creación legal, aunque por ley se les atribuyan funciones públicas..

**IV. NATURALEZA DEL COBRO POR CONCEPTO DE TASAS Y EL METODO TARIFARIO PROPUESTO**

Con el propósito de ilustrar el contenido y alcance de la presente iniciativa y estructurar el modelo tarifario acorde con las realidades y necesidades en el sector productivo, resulta relevante conocer el pronunciamiento constitucional, sobre la naturaleza tributaria del cobro de las tarjetas y/o matrículas profesionales, al respecto advirtió la Corte Constitucional, en la sentencia C-074 del 18 de julio de 2018 [Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra] lo siguiente:

*“152. En otras ocasiones, la Corte también ha señalado que los costos de matrículas, tarjetas y permisos temporales para el ejercicio de profesiones y oficios tienen la naturaleza de tasas. Esto bajo el entendido de que son prestaciones exigibles siempre que el interesado decida utilizar el servicio público de registro o matrícula profesional o de expedición de la licencia, tarjeta, permiso o certificación habilitante para el ejercicio de las profesiones y oficios.*

*154. En dicha sentencia, la Corte concluyó que: “la expedición de la tarjeta, que debe ser a costa del interesado, necesariamente implica la existencia de un hecho gravable, como es el costo del servicio que presta la Junta de Contadores por dicha labor. Por lo tanto, la determinación del valor de la expedición de la tarjeta debe hacerse de conformidad con los términos de la ley, la cual señalará el sistema y el método para definir la recuperación de los costos de los servicios que se prestan a los usuarios o la participación de los servicios que se les proporcionan y la forma de hacer su reparto, según el art. 338 de la Constitución”*

Así las cosas, los costos ocasionados por la expedición de matrículas, tarjetas y permisos temporales para el ejercicio de profesiones y oficios tienen la naturaleza de tasas, para lo cual, resulta oportuno traer a colación, lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política, que al tenor dispone que:

*“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 deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo". (Subrayado fuera de texto).

Conforme lo anterior, se desprende del texto constitucional subrayado, que es a través de la ley, ordenanza o acuerdo, en que se les permite a las autoridades fijar las tasas y contribuciones como recuperación de los costos de los servicios que presten o como participación en los beneficios que les proporcionen, incluyendo en todo caso el sistema y el método para definir tales costos, dicha retribución generalmente es proporcional, pero admite la aplicación de tarifas diferenciales.

Por lo tanto, estableció la Corte Constitucional en Sentencia C-495 del 26 de septiembre de 1996 [Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz], lo siguiente: "resulta constitucional que se transfiera a las autoridades administrativas la fijación de las tasas y contribuciones, siempre y cuando concorra previsión legislativa expresa respecto al método y sistema para su cálculo". En otras palabras, es obligación ineludible del legislador fijar los parámetros para la recuperación de costos de la entidad y la participación en los beneficios que le representa al contribuyente, la cual "no significa necesariamente la expresión aritmética o numérica mediante fórmulas exactas, sino que mediante la ley, ordenanzas y acuerdos se recojan también hipótesis normativas", ni tampoco que se deba llegar al más mínimo detalle.

De otro parte, es acertado fijar los topes tarifarios en UVT, teniendo en cuenta que el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 estableció que a partir de enero 1 de 2020 "todas las multas, tasas, tarifas, sanciones y estampillas que actualmente se encuentran expresadas en términos de salarios mínimos mensuales legales vigentes - SMLMV - (caso, por ejemplo, de las multas de tránsito, las sanciones del Código Penal y las tarifas para renovar la matrícula mercantil) deberán ser expresadas en UVT".

Por último, en virtud al amplia margen de configuración del legislador en esta materia, se propone establecer como un criterio tarifario, la implementación de los

datos que anualmente publica el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) respecto del número de graduados de programas de educación superior en el país, discriminados, entre otros criterios, por programa académico, área de conocimiento y núcleo básico de conocimiento, por ende, la propuesta plantea que a partir de la entrada en vigencia de la ley, el SNIES deberá publicar anualmente la información correspondiente a los graduados de las profesiones asociadas a colegios y consejos profesionales, divididos por quintiles. En el quintil 1 se ubicarán los colegios o consejos profesionales con el menor número de graduados y en el quintil 5, los colegios o consejos profesionales con el mayor número de graduados.

De esa forma, los colegios y consejos profesionales que hayan tenido el mayor número de graduados (quintil 5) en el año anterior, podrán cobrar hasta seis (6) UVT, teniendo en cuenta que los costos de expedición de la tarjeta o matrícula profesional, inscripción en el registro profesional y de vigilancia y control de la profesión se dividirán un mayor número de personas; los colegios y consejos profesionales que hayan tenido un número intermedio de graduados (quintiles 3 y 4), podrán cobrar una tarifa que no supere las ocho (8) UVT; y finalmente, los colegios y consejos profesionales que hayan tenido el menor número de graduados (quintil 1 y 2), podrán cobrar hasta diez (10) UVT, puesto que los costos de expedición de la tarjeta o matrícula profesional, inscripción en el registro profesional y de vigilancia y control de la profesión se dividirán en un menor número de interesados.

CONCLUSIONES

De lo anterior se concluye que más de la mitad de los jóvenes que logran culminar sus estudios de educación superior en el país, acuden a los programas académicos que ofrecen las Universidades del sector privado, muchos de los cuales no cuenta con los ingresos necesarios para sufragar los costos de matrícula, lo que los obliga a acudir a créditos educativos, que según los datos arrojados por ICETEX, para la vigencia del año 2018 fueron desembolsados 35.405 nuevos créditos dentro de las dos convocatorias realizadas, con un giro recursos cercano a los \$244.137 millones, sumado al hecho que una vez culminado sus estudios, debe sufragar los gastos correspondientes por derechos de grado para obtener su título profesional, aunado al costo adicional derivado del requisito de acreditación para su adecuado ejercicio, lo que se deriva en la mayoría de los casos en una barrera de acceso al empleo y oportunidades de trabajo, pues demanda una serie de recursos que afectan las finanzas de los nuevos profesionales que pretende ingresar a la oferta de empleo

que entre otras cosas se evidencia un repunte en la tasa de desempleo juvenil en el país.

Aunado a ello, dado que no existe en el panorama nacional, criterios de tasación que estén estrechamente ligados con las necesidades y las dinámicas de la económica actual, que regulen el cobro de la acreditación del requisito de idoneidad, de las profesiones u ocupaciones que por disposiciones legal así lo demande, se torna procedente regular su régimen de tasación, bajo unos parámetros de proporcionalidad que busquen alivianar las cargas de la comunidad estudiantil, que según cifras del Ministerio de Educación se verificó que del total de estudiantes egresados para el año 2018, 220.842 fueron graduados de Instituciones de Educación Superior del sector Oficial, lo que equivale al 45.8%, que contrastado con el número de estudiantes graduados en las Institución de Educación Superior Privadas, que corresponde a 261.280 estudiantes, conforman el 56.2%.

CONFLICTOS DE INTERÉS

Según 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:

De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

De los Congresista,

OSCAR SANCHEZ LEON Representante a la Cámara

JOSE LUIS CORREA LOPEZ Representante a la Cámara

RODRIGO ROJAS LARA Representante a la Cámara

ADRIANA MAGALI MATIZ Representante a la Cámara

CARLOS JULIO BONILLA Representante a la Cámara

ALEJANDRO VEGA PÉREZ Representante a la Cámara

ALFREDO DELUQUE ZULETA Representante a la Cámara

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO Representante a la Cámara

JUAN CARLOS LOSADA VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Partido Liberal Colombiano

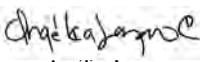
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA. Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NO. ____ DE 2021</b></p> <p><b>“Por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones”</b></p> <p style="text-align: center;">* * *</p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de la República de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1º.</b> Objeto de la ley. Establecer la definición oficial de pasivo ambiental, determinar los tipos o categorías existentes de acuerdo a las distintas actividades productivas llevadas a cabo en el país y definir mecanismos para la gestión y atención de pasivos ambientales en Colombia.</p> <p><b>ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación.</b> Esta ley aplica a los pasivos ambientales en todo el territorio nacional.</p> <p><b>ARTÍCULO 3. Definiciones.</b> Para la correcta interpretación de la presente ley, a continuación se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p><b>Pasivo Ambiental:</b> los pasivos ambientales son los impactos ambientales negativos ubicados y delimitados geográficamente, que no fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o reparados; causados por actividades antrópicas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al ambiente”.</p> <p><b>Pasivo Ambiental Configurado:</b> es aquel de cuya existencia se tiene certeza en virtud de una decisión administrativa de la autoridad ambiental o judicial.</p> <p><b>Análisis de riesgos:</b> es el estudio que se realiza para la determinación del grado de riesgo al ambiente y a la salud, que se desarrolló por niveles de detalle, acorde al tipo de amenaza y vulnerabilidad del área en evaluación; con el fin de realizar una priorización en la atención y gestión del pasivo ambiental. Lo anterior, deberá usar como base de referencia y estar acorde con los niveles y criterios de priorización establecidos por la ley federal de superfondo de los Estados Unidos, en inglés conocida como <i>National Priorities List de Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA)</i> en EE.UU.</p> <p><b>Gestión de pasivo ambiental:</b> son todas las actividades relacionadas con la identificación, declaración, caracterización, registro, priorización, manejo, atención y monitoreo y seguimiento del pasivo ambiental.</p> <p><b>Pasivo Ambiental Contingente:</b> es aquel que no ha sido configurado pero que es previsible debido al conocimiento histórico que se tiene sobre determinada actividad potencialmente</p>	<p>generadora de pasivos ambientales y sobre las medidas que han venido siendo implementadas.</p> <p><b>Pasivo Ambiental Huérfano:</b> cuando en la investigación adelantada por las autoridades se logra establecer que el impacto negativo corresponde a un pasivo ambiental, pero no se logra determinar quién es el responsable de haber causado el impacto ambiental negativo. Así mismo, en los casos en que, identificado el responsable y este no tiene capacidad económica para asumir la totalidad del pasivo ambiental (liquidación de la persona jurídica, muerte de la persona natural, etc.) o cuando con su patrimonio no se puede obtener la totalidad de la restauración del área delimitada en donde se generó el pasivo ambiental.</p> <p><b>Plan de Intervención:</b> son las actividades necesarias para eliminar, corregir o minimizar los riesgos adversos identificados en un área o sitio en la cual se ha identificado un pasivo ambiental. Las medidas de intervención involucran aquellas requeridas para la recuperación de áreas y ecosistemas enfocadas a la remediación, rehabilitación y mitigación de los daños causados a los ecosistemas y a las personas que pudieron verse afectadas. Estas medidas de intervención deben garantizar la eliminación total o la mitigación del impacto, a través de lo cual se reduzca el riesgo a la salud o al ambiente a los niveles que la autoridad ambiental determine.</p> <p><b>Riesgo:</b> Probabilidad de que el manejo, la liberación al ambiente y la exposición a un material o residuo, ocasionen efectos adversos en la salud humana y/o al ambiente.</p> <p><b>ARTÍCULO 4º.- Funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coordinar y orientar las actividades que se desarrollen en el país, encaminadas a identificar, caracterizar y gestionar los pasivos ambientales.</li> <li>2. Establecer el orden de prioridades para la intervención de los pasivos ambientales de responsable indeterminado.</li> <li>3. Declarar los pasivos ambientales de interés nacional.</li> <li>4. Establecer los procedimientos para el desarrollo de los estudios requeridos para identificar, caracterizar, delimitar y georreferenciar los pasivos ambientales.</li> <li>5. Realizar el seguimiento a la información contenida en el registro de pasivos ambientales tanto los de su competencia como los aportes que se hagan desde las autoridades ambientales regionales.</li> <li>6. Fortalecer las actividades encaminadas a prevenir la generación de pasivos ambientales futuros.</li> <li>7. Brindar apoyo técnico y legal a las autoridades ambientales regionales en la gestión de pasivos ambientales.</li> <li>8. Definir al interior de la estructura del Ministerio, un grupo de trabajo específico que adelante y ejecute las funciones que están a cargo de la entidad para pasivos ambientales, por tanto, deberá planear y destinar los recursos necesarios para el funcionamiento del grupo responsable de la gestión de los pasivos ambientales.</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Convocar a los ministros de desarrollo sectorial para efectos de la gestión ambiental de los pasivos ambientales relacionados sus carteras y coordinar con las mismas la ejecución de los estudios de análisis de evaluación preliminar y de evaluación de riesgos, remediación, restauración o gestión del riesgo para llevar a cabo el Plan de Intervención de los pasivos huérfanos.</li> <li>10. Definir una Lista Nacional de Prioridades (LNP) que involucre todos los pasivos ambientales declarados y reconocidos por las autoridades competentes. Esta lista deberá estar determinada de acuerdo a la magnitud y la escala del impacto identificado y la complejidad de la intervención y demás condiciones para la adecuada gestión sobre los mismos.</li> <li>11. Administrar los recursos financieros que se destinen para la intervención de los pasivos ambientales, incluyendo los recursos necesarios para la elaboración de los análisis de evaluación preliminar y de evaluación de riesgos y la operatividad en los casos de pasivos con responsable indeterminado.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 5.- Funciones de Carteras de desarrollo sectorial respecto de los pasivos ambientales.</b> Los ministerios que tienen bajo su función la formulación de políticas de desarrollo sectorial, tendrán las siguientes funciones en materia de pasivos ambientales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asistir en cabeza del máximo representante a las convocatorias realizadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el análisis de la gestión de pasivos ambientales relacionados con su sector.</li> <li>2. Suministrar la información requerida por las autoridades ambientales en el proceso de indagación preliminar y de evaluación de riesgo de los sitios en donde se haya realizado alguna actividad potencialmente generadora de pasivos ambientales.</li> <li>3. Brindar apoyo técnico, administrativo, presupuestal y financiero a los entes territoriales para la ejecución de estudios y procedimientos relacionados con la identificación de la existencia de pasivos ambientales. Una vez ejecutados los estudios, las autoridades ambientales territoriales informarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre los resultados de los estudios, para que estos sean incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades para su respectiva gestión.</li> <li>4. Asignar recursos, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión.</li> <li>5. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales locales, planes de intervención de pasivos ambientales.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 6.- Funciones de las Autoridades Ambientales respecto de los pasivos ambientales.</b> Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y de los Distritos Especiales creadas por la Ley 768 de 2002, ejercerán en su jurisdicción, las siguientes funciones en materia de pasivos ambientales:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ejecutar el procedimiento para la identificación de la existencia de pasivos ambientales.</li> <li>2. Investigar e identificar los posibles responsables obligados a la atención y gestión de pasivos ambientales.</li> <li>3. Declarar la configuración de los pasivos ambientales y sus responsables.</li> <li>4. Evaluar, conceptualizar y adelantar el proceso de identificación de los posibles pasivos ambientales cuando estos les sean reportados por terceros en los territorios de su competencia.</li> <li>5. Hacer seguimiento y monitoreo a la ejecución de los planes de intervención de pasivos ambientales que presenten los responsables de la atención de los pasivos ambientales y que sean aprobados por el MADS.</li> <li>6. Llevar y mantener actualizado un inventario de los pasivos ambientales, su naturaleza y las acciones necesarias definidas para su gestión.</li> <li>7. Presentar un informe anual en el cual se detalle la gestión adelantada por la entidad en la identificación, reporte y gestión de los pasivos ambientales en su territorio. Este informe se presentará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible y ante el Congreso de la República.</li> <li>8. Aceptar la delegación de funciones que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible en concordancia a sus capacidades técnicas, operativas y administrativas.</li> <li>9. Imponer sanciones en aquellos casos en los cuales el o los responsables del daño ambiental no presenten su declaración y estos sean determinados mediante las investigaciones propias que adelante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, y cuando el responsable habiendo declarado no ejecute el plan de intervención y/o no tenga la liberación del pasivo ambiental.</li> <li>10. Interponer las acciones jurídicas a que haya lugar ante la negativa de los responsables de los pasivos ambientales.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 7. Funciones de los departamentos en materia de pasivos ambientales.</b> Corresponde a los Departamentos en materia de pasivos ambientales, además de las funciones que le sean delegadas a los Gobernadores por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Brindar apoyo técnico, administrativo, presupuestal y financiero a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, para la ejecución de estudios y procedimientos relacionados con la identificación y existencia de pasivos ambientales dentro del departamento.</li> <li>2. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales locales, planes de intervención de pasivos ambientales.</li> <li>3. Asignar recursos provenientes del Sistema General de Regalías, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, en coordinación con las autoridades ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo ambiental del departamento.</li> </ol>

<p><b>Parágrafo:</b> La asignación de recursos provenientes del Sistema General de Regalías se desarrollará acorde con lo dispuesto en la Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020 en sus artículos 8, 11 y 22.</p> <p><b>ARTÍCULO 8. Funciones de los municipios en materia de pasivos ambientales.</b> Corresponde a los municipios en materia de pasivos ambientales, además de las funciones que les sean delegadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participar en la formulación y ejecución de los planes de intervención de pasivos ambientales a cargo de las autoridades ambientales a las que se refiere el artículo 5 de la presente Ley.</li> <li>2. Formular y ejecutar los planes de intervención de los pasivos ambientales huérfanos cuya atención les corresponda conforme a lo dispuesto en la declaratoria de configuración.</li> <li>3. Asignar recursos provenientes del Sistema General de Regalías para la gestión e intervención de pasivos ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo ambiental del municipio.</li> <li>4. Adelantar a través del Alcalde municipal, las actividades que le correspondan dentro del procedimiento para la identificación de la existencia de pasivos ambientales.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 9: Comité naional de gestión de pasivos ambientales.</b> Créese el Comité para la gestión de pasivos ambientales, el cual deberá tener al menos un representante de cada cartera que tenga bajo su función la formulación de políticas de desarrollo sectorial y cuyo objetivo estará orientado a la gestión de pasivos ambientales, la investigación jurídica de los responsables de los pasivos ambientales con responsable indeterminado, la formulación de instrumentos técnicos específicos a las actividades potencialmente generadoras de pasivos, así como al desarrollo de instrumentos para la prevención de los mismos.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Una vez el Comité haya tenido pleno conocimiento del pasivo ambiental, sus características y responsables, y hayan sido ejecutados los estudios que las autoridades ambientales territoriales o del mismo Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible para la identificación de áreas con sospecha de configurarse como pasivo ambiental, los resultados deberán ser incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades (LNP) para su respectiva gestión.</p> <p><b>ARTÍCULO 10. Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA).</b></p> <p>Créase el Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA) como el conjunto de elementos orientados a la gestión de pasivos ambientales. Este sistema estará basado en la creación de la Lista Nacional de prioridades (LNP) para el manejo uniforme de la información. Esta lista deberá contener la identificación, ubicación, caracterización, magnitud, escala y estado de gestión de los pasivos ambientales existentes. Asimismo, la LNP permitirá determinar las medidas de intervención que involucren la recuperación de áreas y ecosistemas enfocadas a</p>	<p>la remediación, rehabilitación y mitigación de los daños causados en función del grado de afectación y los riesgos que representan a la salud o al ambiente.</p> <p>Asimismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá crear un registro geográfico de los pasivos ambientales mediante un geovisor que permita conocer la localización exacta, las características y el responsable del mismo, con el fin de garantizar transparencia en la información. Este geovisor deberá ser público y de fácil manejo, compatible e interoperable con las demás bases de datos geográficas existentes para el manejo de información geográfica de todo el Sistema Nacional Ambiental (SINA).</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará en un plazo de dos (2) años posteriores a la expedición de la presente Ley la estructuración y funcionamiento del Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA) y el registro geográfico de pasivos ambientales.</p> <p><b>ARTÍCULO 11. Instrumentos técnicos para la gestión de pasivos ambientales y personal técnico idóneo.</b></p> <p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptará los instrumentos técnicos necesarios para la adecuada gestión de los pasivos ambientales, en un plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la expedición de esta ley. Asimismo, deberá contar con personal suficiente e idóneo para atender las necesidades técnicas, ambientales, socioeconómicas, entre otras, que estén involucradas dentro de la identificación y gestión de los impactos ambientales.</p> <p><b>ARTÍCULO 12. Estudios sobre Pasivos Ambientales.</b> Los responsables de los proyectos, obras o actividades, títulos o contratos, antes de comenzar con su actividad deberán realizar estudios de análisis de riesgos ambientales para identificar potenciales pasivos ambientales, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transferencia a cualquier título de inmuebles en los que se hubieren desarrollado proyectos, obras o actividades potencialmente generadoras de pasivos ambientales.</li> <li>2. Cesiones totales o parciales de títulos mineros o de las áreas e instalaciones, comprendidas en éstos.</li> <li>3. Cesiones totales o parciales de contratos petroleros o de las áreas e instalaciones comprendidas en éstos.</li> <li>4. Cesiones totales o parciales de áreas e instalaciones dedicadas a actividades de generación y transmisión de energía eléctrica.</li> <li>5. Cesiones totales o parciales de contratos de concesión en infraestructura.</li> <li>6. Cesiones totales o parciales de áreas e instalaciones donde se ha realizado la disposición final o enterramiento de residuos sólidos y peligrosos.</li> <li>7. Reversión de activos a favor del Estado.</li> <li>8. Procesos de fusión, liquidación, adquisición o venta de empresas cuya actividad productiva se enmarque en potenciales generadoras de pasivos ambientales.</li> </ol>
<p><b>Parágrafo:</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los procedimientos para el desarrollo de los Estudios sobre pasivos ambientales en un término de dos (2) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 13. Impulso de facultades jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o las autoridades ambientales, podrán demandar ante la Superintendencia de Sociedades, en los términos del artículo 24, numeral 5, literal d) del Código General del Proceso, o el que lo sustituya o derogue, la desestimación de la personalidad jurídica de las sociedades sometidas a su supervisión, cuando se utilice la sociedad para evadir la responsabilidad de sus controlantes, o de sus administradores, directores y accionistas por la generación de pasivos ambientales.</p> <p><b>ARTÍCULO 14. Fuentes de Financiación para la gestión de Pasivos Ambientales.</b> Para la financiación de la gestión de los pasivos ambientales se disponen los siguientes mecanismos:</p> <p><b>Fondo de Pasivos Ambientales en el Sistema General de Regalías.</b> Créase dentro del Sistema General de Regalías el Fondo de Pasivos Ambientales, a través del cual se financiarán proyectos de gestión de pasivos ambientales calificados como huérfanos, prioritarios y de interés nacional, que hayan sido incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades (LNP) reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p><b>Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental.</b> Adiciónese al Fondo Nacional Ambiental (FONAM) una subcuenta especial para la gestión de pasivos ambientales, a través de la cual se manejarán los recursos presupuestales que se asignen a la gestión de los pasivos ambientales, provenientes del presupuesto nacional y de recursos de cooperación internacional que tengan el carácter de no reembolsables. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Entre las fuentes de financiación se incluirán también los recursos provenientes de las multas impuestas en los procesos sancionatorios ambientales, en los casos en que, pese a la identificación del responsable, este no tiene la capacidad económica para asumir la totalidad del pasivo ambiental.</p> <p>En el caso que se tomen recursos para la investigación o intervención provenientes de recursos públicos y posteriormente se logre determinar el responsable que causó la externalidad dentro de un proceso sancionatorio ambiental, se deberán reintegrar los recursos públicos usados en el pasivo ambiental intervenido para que sean orientados a la atención de otros pasivos ambientales huérfanos.</p>	<p><b>ARTÍCULO 15. Financiación para la gestión de Pasivos Ambientales declarados Huérfanos o de interés nacional.</b> Para la financiación de la declaración objetiva de los pasivos ambientales huérfanos se disponen las siguientes fuentes de financiación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental.</b> Adiciónese al Fondo Nacional Ambiental (FONAM) una subcuenta especial denominada <i>Gestión de pasivos ambientales huérfanos o de interés nacional</i>, a través de la cual se manejarán los recursos presupuestales que se asignen a la gestión de los pasivos ambientales huérfanos o de interés nacional, provenientes del presupuesto nacional y de recursos de cooperación internacional que tengan el carácter de no reembolsables, tasas y sobretasas ambientales a actividades peligrosas, de convenios interadministrativos y con el sector privado. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta.</li> <li>2. Los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Ambiente y Desarrollo Sostenible generarán otras alternativas de financiación para la gestión de los pasivos ambientales que se declaren como Pasivos Huérfanos.</li> </ol> <p><b>Parágrafo:</b> Los ministerios cuyo sector generen pasivos ambientales huérfanos deberán aportar al menos el 70% de lo que cueste su atención y gestión. Estos dineros deberán ser trasladados a la Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental.</p> <p><b>ARTÍCULO 16.- Responsables de la Gestión de Pasivos Ambientales.</b> Será responsable de la gestión de un pasivo ambiental configurado, toda persona natural y/o jurídica que genere o contribuya a generar afectaciones o impactos ambientales que hayan dado lugar a la configuración del pasivo ambiental correspondiente. En caso tal que se trate de varios actores responsables, estos responderán de forma solidaria de manera objetiva.</p> <p><b>ARTÍCULO 17º. - Identificación y configuración de pasivos ambientales.</b> En los casos en los que las autoridades ambientales mencionadas en el Artículo 5 de la presente ley identifiquen la existencia de un área en sospecha de tener pasivos ambientales, tendrán que adelantar los estudios preliminares de riesgos y de evaluación de riesgos que sean necesarios para identificar los pasivos ambientales.</p> <p>La falta de identificación de los pasivos no será excusa para adoptar de forma urgente medidas para evitar daños graves al ambiente y a la salud humana. Conocido el pasivo ambiental, la autoridad ambiental deberá proceder a individualizar e identificar al presunto generador del mismo y a iniciar las acciones necesarias para su atención y reparación, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009. Los estudios sobre pasivos ambientales tendrán enfoque de impactos acumulativos.</p> <p>En los casos en que no se pueda identificar al responsable del pasivo ambiental, o cuando habiéndose identificado el responsable, éste, de buena fe, no tiene la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental, la autoridad ambiental remitirá el caso al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la cual declarará la configuración de</p>

<p>un pasivo ambiental huérfano, designará a la autoridad ambiental territorial o local que tendrá a cargo su intervención, y lo incluirá en el listado de priorización de atención de pasivos ambientales para que la autoridad correspondiente adelante el plan de implementación de las medidas de compensación del pasivo ambiental.</p> <p>El o los responsables del pasivo ambiental responderán con su patrimonio; en caso de personas naturales los costos derivados de la reparación del pasivo serán objeto de sucesión por causa de muerte y en caso de personas jurídicas dará lugar al levantamiento del velo corporativo.</p> <p>En todo caso, el remedio efectivo de los pasivos ambientales será requisito para el desmantelamiento y cierre del proyecto respectivo. Esto será tenido en cuenta para la concesión de permisos, licencias y demás autorizaciones ambientales.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> La autoridad competente adoptará de forma diligente las medidas necesarias para identificar al responsable del pasivo ambiental.</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> entiéndase por “no tener la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental” aquellas personas de especial protección constitucional, SISBEN 1, personas que no cumplan con los requisitos para la declaración de renta, quienes se encuentren por debajo de la línea de pobreza establecida por el DANE u otra circunstancia que impida asumir la atención del pasivo ambiental sin amenazar sus derechos fundamentales. Esta definición no será aplicable a personas jurídicas.</p> <p><b>ARTÍCULO 18. Reporte de Pasivos Ambientales por parte de los generadores.</b> Los generadores de impactos ambientales que potencialmente se configuren en pasivos ambientales, podrán reportarlos ante la autoridad ambiental regional o nacional antes de que esta tenga conocimiento del mismo con el objeto de acogerse a los beneficios que ofrece el procedimiento sancionatorio ambiental.</p> <p>Una vez se desarrolle y culmine el plan de intervención y se emita por parte de la autoridad ambiental competente un concepto favorable de intervención del pasivo ambiental, la autoridad ambiental hará pública la recuperación del sitio, conservando la reserva de su responsable.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los casos de declaración voluntaria, la autoridad ambiental no hará público el nombre del responsable del pasivo ambiental, en los términos establecidos por el Artículo 8 de esta Ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 19. Notificación del Pasivo Ambiental.</b> Para todos aquellos casos en los cuales no se presente el reporte por parte del generador del pasivo y una vez, mediante acto administrativo la autoridad ambiental haya determinado la configuración del mismo, se hará la publicación de la existencia del pasivo ambiental especificando el tipo de impacto, su localización y su presunto generador.</p>	<p>Para dicha publicación se hará uso de los mecanismos legales con que la entidad cuenta, entre ellos mediante edicto, en el diario oficial, la gaceta ambiental, página web del Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible y de la autoridad ambiental y/o diarios de circulación pública y en el folio de matrícula inmobiliaria del predio en que se encuentre el pasivo, de acuerdo con la reglamentación que expida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Si como resultado de la investigación que se adelante es posible identificar el responsable, este será notificado oficialmente haciendo pública la configuración del pasivo y su responsable, siendo automáticamente obligado a desarrollar el plan de intervención hasta lograr el concepto favorable de intervención del pasivo ambiental, así como asumir los costos derivados del proceso de declaratoria de la configuración. En el caso que el Estado haya iniciado o terminado la atención al pasivo, podrá iniciarse el proceso de cobro coactivo del costo de dicha intervención. La autoridad ambiental, ante el incumplimiento del responsable, podrá acudir a los recursos jurídicos establecidos.</p> <p><b>ARTÍCULO 20. Ajustes Administrativos en las autoridades ambientales.</b> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las autoridades ambientales someterán a la aprobación de sus órganos de administración y dirección, las medidas necesarias para realizar los ajustes administrativos y presupuestales que se requieran para implementar las disposiciones de esta Ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 21°.</b> Modifíquese el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>“<b>ARTÍCULO 22. INFRACCIONES.</b> Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas ambientales vigentes y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. El proceso sancionatorio ambiental será también el instrumento para exigir la reparación a los daños que se generen al ambiente con motivo de la infracción”.</p> <p><b>ARTÍCULO 23. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">   <b>Angélica Lozano</b>                  Senadora                  Partido Verde             </div> <div style="text-align: center;">   <b>Luciano Grisales Londoño</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div>
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">   <b>Antonio Sanguino Paez</b>                  Senador de la República                  Alianza Verde             </div> <div style="text-align: center;">   <b>Temístocles Ortega Narváez</b>                  Senador de la República                  Partido Cambio Radical             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>Guillermo Garcia Realpe</b>                  Senador de la República                  Partido Liberal             </div> <div style="text-align: center;">   <b>Jorge Eduardo Londoño</b>                  Senador de la República                  Partido Alianza Verde             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>Iván Marulanda</b>                  Senador de la República                  Partido Alianza Verde             </div> <div style="text-align: center;">   <b>Iván Leomidas Name Vásquez</b>                  Senador de la República                  Partido Alianza Verde             </div> </div>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NO. ____ DE 2021</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“Por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones”</b></p> <p style="text-align: center;">* * *</p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>1. Contexto</b></p> <p>El concepto de pasivo ambiental surge bajo la lupa económica del principio “polluter pays”, el que contamina paga. Así, surge el pasivo ambiental como una obligación basada en que el responsable debe pagar por el daño que causa al medio ambiente a través de sus actividades. De acuerdo con (European Commission, 2000<sup>1</sup>) el pasivo ambiental conocido como “environmental liability”, tiene como objetivo hacer que el causante del daño ambiental pague por remediar el daño que ha causado. Pese a que la regulación ambiental establece normas y procedimientos destinados a preservar el medio ambiente, no todas las formas de daño ambiental pueden remediarse mediante pasivos. Para que este último sea efectivo debe haber uno o más actores identificables que sean responsables por la contaminación, el daño debe ser concreto y cuantificable; y se hace necesario establecer un vínculo causal entre el daño y el (los) contaminante (s) identificado(s).</p> <p>A pesar de no existir una definición oficial y legislativamente aceptada de pasivo ambiental en nuestro país, entre 1999 y el 2000 el Ministerio del Medio Ambiente realizó un taller con el fin de discutir procedimientos para la gestión de los pasivos ambientales. En dicho taller se revisó y concluyó la siguiente definición de pasivo ambiental<sup>2</sup>:</p> <p style="text-align: center;"><i>“Es la obligación legal de hacer un gasto en el futuro por actividades realizadas en el presente y el pasado sobre la manufactura, uso, lanzamiento, o amenazas de lanzar, sustancias particulares o actividades que afectan el medio ambiente de manera adversa”.</i></p> <p>Asimismo, en el año 2015 en el marco del “Diseño de una Estrategia Integral para la Gestión de los Pasivos Ambientales en Colombia”, se contrató a la empresa INNOVACIÓN AMBIENTAL – INNOVAS.A.S E.S.P. (Contrato de consultoría 374 de 2015), para presentar la “propuesta integral de selección de las alternativas jurídicas, técnicas,</p> <p><small><sup>1</sup> European Commission, E. (2000). <i>White Paper on environmental liability</i>. Italy: Office for Official Publications of the European Communities.</small></p> <p><small><sup>2</sup> Ministerio del Medio Ambiente, MMA. DEFINICIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente, MMA.</small></p>

económicas y financieras para la gestión integral de los Pasivos Ambientales en Colombia". En este documento se planteó la siguiente definición<sup>3</sup>:

*"Pasivo Ambiental es (son) el (los) Impacto(s) ambiental(es) negativo(s) ubicado(s) y delimitado(s) geográficamente, que no fue o fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o reparados; causados por actividades antrópicas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al ambiente."*

Según el informe más reciente conocido por el Congreso en (MADS, 2018)<sup>4</sup>, en Colombia la situación referente a los pasivos ambientales se encuentra en una etapa inicial, con una gran cantidad de definiciones propuestas por diferentes autores. La definición consignada en el mencionado documento afirma que:

*"los pasivos ambientales son los impactos ambientales negativos ubicados y delimitados geográficamente, que no fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o reparados; causados por actividades antrópicas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al ambiente"*.

Por otra parte, se esclarece el concepto de Pasivo Ambiental Huérfano cuando en la investigación adelantada por las autoridades se logra establecer que el impacto negativo corresponde a un pasivo ambiental, pero no se logra determinar quién es el responsable de haber causado el impacto ambiental negativo" (Innova, 2016<sup>5</sup> en MADS, 2018).

Asimismo, en el marco del estudio realizado por (Innova, 2016) para (MADS, 2018), fue solicitada información a 170 instituciones entre autoridades ambientales, institutos de investigación, otras entidades de gobierno y sectores de la academia, de sitios con sospecha de pasivos ambientales; los datos obtenidos fueron un total de 1.843 registros. La *Figura 1* muestra dichos registros categorizados por sector.

<sup>3</sup> Innovación ambiental (INNOVA). (2015) Propuesta integral de selección de alternativas jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la gestión integral de los "Pasivos ambientales en Colombia". Innovación ambiental (INNOVA) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia

<sup>4</sup> MADS, A. P. (2018). Propuesta de priorización de áreas para la gestión de pasivos ambientales en Colombia.

<sup>5</sup> Innova. (2016). Diseño de una Estrategia Integral para la Gestión de los Pasivos Ambientales en Colombia. Contrato de Consultoría No 374 de 2015.



**Figura 1.** Sector que origina, para 1843 registros que forman la matriz base. Fuente: (Innova, 2016) para (MADS, 2018),

Dentro de las trece categorías definidas, los hidrocarburos, con 444 registros, es la segunda actividad con mayor cantidad de pasivos ambientales identificados después de la minería. Es importante aclarar, que de acuerdo con lo consignado en la propuesta de Innova (2016) y la información recopilada a la fecha, no es posible determinar de manera certera los pasivos ambientales y los pasivos ambientales huérfanos que existen en el país.

No obstante lo anterior, y para efectos de presentar los datos más actualizados posible en la construcción de esta exposición de motivos, nos permitimos mencionar lo manifestado por el MADS mediante comunicación MIN 1000-2-00123 del 9 de febrero de 2021. En esta comunicación se informa que hay un listado de "sitios de sospecha para configurarse como pasivo ambiental" en todo el país, pero aun NO hay claridades en su identificación, magnitud y responsable; es decir, esta lista no ha sido validada en territorio por tanto no se sabe a ciencia cierta el tipo y la magnitud de los daños que se han causado. De acuerdo con este listado, el país tiene un total de 5111 áreas con sospecha de constituir un pasivo ambiental. La distribución por actividad se presenta para minería, hidrocarburos y contaminación por residuos sólidos, exclusivamente. Por ejemplo, en el caso de la minería se reportan un total de 1842 eventos, siendo los departamentos de Norte Santander, Boyacá y Cauca los que más reportan sospechas de pasivos. Por su parte, la actividad petrolera reporta 1338 sitios con sospecha principalmente en los departamentos de Norte de Santander, Santander y Nariño. Finalmente, el reporte de residuos sólidos muestra 1281 eventos concentrados principalmente en los departamentos de Antioquia, Boyacá y Nariño. Cabe mencionar que, dentro de lo presentado por el MADS, no se presentó información relacionada con otras actividades como la industria agropecuaria, grandes centrales hidroeléctricas, clave también dentro de esta discusión.

Asimismo, en respuesta a una solicitud de información de origen congresional con radicado número MIN -1000-2-00273 del 30 de marzo de 2021, el Ministerio manifestó ante la pregunta de informar sobre la gestión realizada en el marco de la inclusión del tema de pasivos ambientales dentro del Plan de desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia Pacto por la equidad, Objetivo 2, literal c: Gestión de Pasivos ambientales y del suelo, que avanza en el establecimiento de los instrumentos técnicos como son el Registro de Pasivos Ambientales articulado con el Sistema de Información Ambiental de Colombia - SIAC y el desarrollo del instrumento técnico requerido, así como el instrumento normativo, que determina los umbrales para la determinación de Sitios Contaminados y sus niveles de intervención.

Por su parte, el Ministerio de Minas y Energía (MME) ante solicitud congresional, recibió respuesta mediante comunicación No 2-2021-001082 del 1 de febrero de 2021, donde se reitera la no existencia en el país una definición legal o reglamentaria del concepto de pasivo ambiental, como tampoco se han establecido de criterios, procedimientos o competencias para la declaración de pasivos ambientales, ni un régimen de responsabilidades. No obstante, informe el MME que no ha realizado acciones conjuntas con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la identificación de pasivos ambientales y que de acuerdo con lo contemplado en la Ley 1753 de 2015, artículo 24. parágrafo 2, puso en marcha el proyecto de inversión denominado: "DIAGNÓSTICO MINERO AMBIENTAL DE LOS PASIVOS EN EL TERRITORIO NACIONAL", con el fin de abordar los impactos ambientales no prevenidos, mitigados, corregidos o compensados que se han producido en desarrollo de la actividad mineroenergética y que pueden poner en riesgo a las comunidades y al medio ambiente. Esta entidad relaciona 5 contratos y convenios celebrados entre 2015 y 2018 cuyo objeto en común es la realización de diagnósticos y estudio sobre las áreas afectadas por actividades mineras en situación de abandono en los departamentos de Norte de Santander, Córdoba, y las áreas priorizadas en el país.

A pesar de estos esfuerzos por generar una definición de pasivos ambientales propicia para Colombia, no existe hasta el momento una definición única y específica y legislativamente aprobada. De hecho en varias ocasiones se ha propuesto la necesidad de que los pasivos ambientales sean definidos y delimitados, de tal forma que sea posible su gestión técnica, económica y jurídica<sup>6</sup>.

Sin importar el origen de los diferentes pasivos ambientales, el o los responsables de estos podrían ser personas o entidades "públicas, privadas o mixtas"; además, sin importar de donde provengan, estos pasivos generan riesgos para la salud de las personas, los ecosistemas y los servicios ambientales que estos prestan; Algunos de estos riesgos son<sup>7</sup>:

- "Riesgos sobre la salud humana por la exposición de comunidades a contaminantes de pasivos ambientales."

<sup>6</sup> Ministerio del Medio Ambiente, MMA. DEFINICIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente, MMA

<sup>7</sup> Ibidem 6

- Deterioro de bienes y servicios ambientales (agua, aire, bosques, biodiversidad, suelo, salud ambiental) en ecosistemas estratégicos.<sup>8</sup>
- Sobre-costos para la actual sociedad que debe asumir los costos derivados de pasivos ambientales y por efectos sobre la salud humana causados por generaciones actuales o anteriores.<sup>8</sup>
- Sobrecostos para las generaciones futuras que deberán cargar con los efectos de los pasivos ambientales y pagar por la recuperación de los bienes y servicios ambientales y por los efectos sobre la salud humana causados por generaciones actuales o anteriores.<sup>8</sup>

La Contraloría General de la República (CGR), la Universidad Externado de Colombia y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) coinciden en la necesidad urgente de reglamentar los pasivos ambientales en el orden jurídico nacional. La CGR habla de incorporar un marco normativo en materia de pasivos, daño y compensaciones ambientales que permita que quienes los generen asuman la responsabilidad y no se traslade al Estado. La EAE indica la necesidad de localizar y clasificar los pasivos, subsanar los que se encuentran en el territorio y establecer que los explotadores los gestionen adecuadamente. La U. Externado a su vez plantea que se debe implementar una política para la recuperación de las zonas degradadas por la minería. Si bien se refiere a este mismo aspecto, el Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia -GDIAM establece la necesidad de contar con una Guía de Restauración de zonas degradadas, propuesta no vinculante pero que le apunta en la misma dirección de evitar la configuración de pasivos ambientales asociados a minería<sup>8</sup>.

Por todo lo descrito en el presente capítulo, resulta apremiante que las entidades competentes, articulen los avances que aquí fueron presentados y así se logre dar inicio a una labor de identificación, diagnóstico, mitigación y designación de responsables de un asunto de interés nacional que vienen afectando a numerosos departamentos donde se ejecutan actividades extractivas hace más de 3 décadas -en el caso de la minería a cielo abierto, y hace un siglo - en el caso de la explotación de hidrocarburos. La articulación interinstitucional entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación es fundamental para la formulación de la política para la gestión de pasivos ambientales.

## 2. Importancia del Proyecto de ley

Desde la Ley 1151 de 2007, por la cual se dicta el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado Comunitario: desarrollo para todos", en la sección "Prevención y control de la degradación ambiental" se propuso la necesidad de elaborar una propuesta metodológica para identificar y gestionar los pasivos ambientales, en especial para la recuperación de áreas degradadas por efecto de las actividades mineras, de explotación de hidrocarburos y agrícolas. Sin embargo, es evidente que lo propuesto en dicho Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) no fue puesto en marcha, y fue nuevamente incluido mediante la Ley 1753 de 2015 del Plan de Desarrollo "Todos por un nuevo país" (2014-2018). En este último se

<sup>8</sup> Insumos para re-pensar el sector minero en Colombia.

planteó nuevamente formular una política para la gestión de los pasivos ambientales, y que proponía, entre otras cosas<sup>9</sup>: establecer una única definición de pasivos ambientales, establecer los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para la gestión y recuperación de los pasivos ambientales e incluir un plan de acción a corto, mediano y largo plazo, con estrategias orientadas a la identificación, priorización, valoración y recuperación de pasivos ambientales, al desarrollo de instrumentos de información ambiental, la definición de responsabilidades institucionales a nivel nacional y regional, la implementación de instrumentos económicos y el establecimiento de acciones judiciales.

Fue entonces que la gestión de pasivos ambientales quedó incluida en el Objetivo 2 del Plan Nacional de desarrollo 2018-2022. Con este, ya son tres periodos consecutivos dando prioridad a un tema fundamental en materia ambiental y social en el país, y los resultados no se ven puesto que no existe aun una definición oficial por parte del MADS, no hay claridad en la identificación y caracterización de pasivos ambientales en el país, no existe una política pública en esta materia, y peor aun, el Gobierno impulsa los proyectos mineros de metálicos a gran escala y a la técnica del fracking como grandes gestas para la recuperación económica, ignorando que estas traerán nuevos daños y por tanto nuevos pasivos, sin haber subsanado la deuda ambiental del pasado.

Con el objetivo de conocer también el avance en la formulación de la política nacional de pasivos ambientales definida en el Plan de Desarrollo y el trabajo articulado del de las entidades competentes, el Departamento Nacional de Planeación fue requerido por el Congreso para que diera cuenta del avance en esta materia. Fue así que mediante comunicación No. 20213100084851 del 17 de febrero de 2021 esta entidad informó que en el marco de la Ley 1753 de 2015 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, estableció en su artículo 251 era bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que debía formularse una política para la gestión de los pasivos ambientales.

Dice el DNP en la respuesta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cumplimiento de este mandato y contando con el avance técnico soportado en varios estudios desarrollados entre el 2015 y 2016, solicitó el 25 de abril de 2017 al Departamento Nacional de Planeación (DNP) la formulación de un Documento CONPES para esta política, que finalmente, el 8 de noviembre de 2017, el DNP dio el aval para el proceso de formulación de la mencionada política.

Luego, el DNP informa que la Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible priorizó en sus Planes de Acción del 2018 y 2019, la elaboración de los productos técnicos con los insumos necesarios para identificar los lineamientos de la propuesta de la política de pasivos ambientales; así como la propuesta de plan de acción de una política de gestión de pasivos ambientales, instrumentos técnicos, financieros e institucionales para su intervención,

<sup>9</sup> Innovación ambiental (INNOVA). (2015) Propuesta integral de selección de alternativas jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la gestión integral de los "Pasivos ambientales en Colombia". Innovación ambiental (INNOVA) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia.

del proceso de privatización de algunos proyectos del sector eléctrico. Es decir, los costos en los cuales deberían incurrir tales inversionistas para remediar los problemas ambientales existentes, o bien para cumplir con las obligaciones ambientales pendientes. Esto llegó a clasificar los pasivos en configurados y contingentes, siendo los primeros aquellos donde la obligación ya existía y los contingentes donde se presentaba un riesgo de existencia de un pasivo.

En el presente caso, esa consultoría tiene un enfoque diferente, por cuanto lo que busca es analizar los pasivos ambientales desde la visión de lo público, que supone una gestión distinta. En efecto, lo que interesa en el presente caso es cómo puede el Estado resolver los problemas ambientales que lleguen a ser considerados pasivos ambientales. Por tal razón, la definición y clasificación de los pasivos ambientales necesariamente debe ser diferente. Alguna de la literatura existente sobre el tema de pasivos ambientales tiende a hacer referencia a los impactos ambientales de las empresas producidos por la actividad desarrollada, en otras ocasiones se convierte en una crítica al modelo económico de mercado y en algunos ocasiones se cae necesariamente en el tema del daño<sup>12</sup>.

Basta leer algunos textos al respecto para percatarse de esto. Tenemos el caso de un texto del Observatorio de la Deuda Ecológica, Cátedra de la UNESCO, donde se señala:

*El pasivo ambiental es el conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos y de los ecosistemas, producidos por una empresa, durante su funcionamiento ordinario o por accidentes imprevistos, a lo largo de su historia.*

*En los países del Sur es común que los pasivos ambientales más graves sean producidos por empresas transnacionales del Norte, que imponen unas condiciones laborales y ambientales inaceptables, aprovechando que en la mayoría de los países del Sur la legislación ambiental es menos estricta y la fuerza política de las poblaciones locales y de los gobiernos es menor.*

*Los daños producidos por estas empresas constituyen una parte de la Deuda Ecológica adquirida por los países del Norte con los países del Sur. En este caso, no obstante, se trata de una deuda privada, a diferencia, por ejemplo, de la deuda de carbono.*

*Desgraciadamente hay muchos pasivos ambientales sin compensar. Como veremos, en el pasivo ambiental se identifica fácilmente la responsabilidad moral, aunque no siempre la responsabilidad jurídica. También en este capítulo nos plantearemos algunas cuestiones: ¿se puede compensar a las comunidades que reciben las consecuencias? ¿Puede ser monetaria esta compensación? ¿Cuáles son los instrumentos jurídicos que pueden obligar a las empresas a responsabilizarse de sus pasivos ambientales?<sup>13</sup>*

<sup>12</sup> Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales.

<sup>13</sup> El pasivo ambiental, colectivo para la difusión de la deuda ecológica, ODG, julio de 2002.

respectivamente. Sin embargo, aduce que en este proceso de formulación se evidenciaron numerosos retos para la intervención de esta problemática, pero principalmente se identificó que **no existe un marco jurídico que establezca la definición de pasivo ambiental, del régimen de responsabilidad frente a su gestión e intervención, tampoco sobre las fuentes de financiamiento, ni sobre las competencias de las entidades del orden nacional y territorial para que implementen los instrumentos que resulten de la política y desarrollen las acciones relacionadas con la gestión de los pasivos ambientales en el país.** Finalmente, el DNP argumenta que la carencia del marco jurídico que regule esta materia es de especial importancia para los pasivos ambientales, ya que no se ha establecido el esquema de responsabilidad para su remediación ya que los pasivos que no cuentan con la identificación de un responsable estructuran las mayores problemáticas en la gestión y que esto a su vez es una limitante para la concertación de acciones dentro del Plan de Acción y Seguimiento del documento CONPES y su posterior implementación, dado que no existe el sujeto sobre el que recae la responsabilidad de realizar la intervención del pasivo ambiental o las entidades responsables de desarrollar la gestión. Lo que genera el riesgo de invertir los recursos públicos en la construcción de instrumentos de gestión que no se puedan implementar.

Por lo anterior, consolidar una única definición de los Pasivos Ambientales mediante Ley de la República, permitirá tener un “marco de referencia” acerca de las acciones, responsabilidades y obligaciones de las autoridades, así como asignar la responsabilidad y obligaciones de actores vinculados con la generación, atención y gestión de los Pasivos Ambientales en todo el territorio nacional dándole piso jurídico a las acciones de tanto del DNP como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tienen como compromiso de realizar en el marco del Plan de Desarrollo.

### 3. Análisis y conceptualización sobre aspectos jurídicos del tema de pasivos ambientales

El tema de los pasivos ambientales se ha venido introduciendo al país como consecuencia de diversas situaciones y de la existencia de problemas ambientales no resueltos. También han sido los procesos de privatización o reestructuración accionaria de algunas empresas públicas y privadas los que en la debida diligencia han puesto de presente la necesidad de precisar y determinar la existencia de los llamados pasivos ambientales<sup>10</sup>.

Un estudio sobre el tema de pasivos ambientales fue realizado por Econometría para el Ministerio de Minas y Energía y la UPME<sup>11</sup> en el año 2002. En él se tomaba el concepto de pasivo más enfocado hacia las obligaciones y problemas ambientales existentes a los que se iban a ver enfrentados los inversionistas privados en el sector eléctrico, como consecuencia

<sup>10</sup> Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

<sup>11</sup> Ministerio de Minas y Energía – UPME. Valoración de pasivos ambientales en Colombia, énfasis sector eléctrico. Resumen ejecutivo. Febrero de 2002. Pág. 14. (Estudio elaborado por Econometría)

Si se observa el anterior comentario, hay una confusión entre lo que sería un impacto ambiental de una actividad, un daño ambiental y la responsabilidad jurídica de las empresas. Esto conduce a confundir a la comunidad pues genera expectativas propias de un discurso ideológico, válido tal vez, pero carente de un sentido de juridicidad o marco legal para actuar<sup>14</sup>.

Se genera entonces un discurso sobre el tema de los pasivos ambientales pero no un concepto que contribuya a generar una política clara sobre el tema. La ausencia de rigor jurídico, o la confusión entre los daños ambientales y los impactos ambientales producidos por actividades que se desarrollan sobre un marco legal, dificulta realmente el desarrollo del tema.<sup>15</sup>

Para hacer referencia a los pasivos ambientales es necesario desarrollar dos ideas. La primera es la obligación del pago de una suma de dinero en virtud de la existencia de una obligación de pagarla, sea en virtud de una orden de autoridad administrativa, o de la autoridad judicial, y en algunos casos en virtud de una relación contractual. La segunda idea es la responsabilidad que ha dado lugar al pago de esa suma. Es decir, que existe una deuda por pagar, la cual tiene un responsable, quien a su vez es obligado a pagar en virtud de su responsabilidad<sup>16</sup>.

La responsabilidad se entiende como la obligación de “resarcir un daño, daño por incumplimiento de una obligación o daño por un encuentro social ocasional. La responsabilidad es la resultante de un juicio descriptivo: ciertamente en los aspectos de daño y autoría, y en oportunidades, además, de un juicio de valor o político: calificación de la conducta del sujeto, autor o autora, de culpabilidad” (Fernando Hinestroza, escritos varios, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1983, Pág. 676).

<sup>14</sup> Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

<sup>15</sup> Se recomienda ver algunos textos al respecto como son: Daniella RUSSI – Joan MARTINEZ ALLIER, los pasivos ambientales EN Revista ICONOS, FLACSO – Ecuador, No. 15, 2002.

<sup>16</sup> Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

4. Comparación con legislaciones en otros países de la región

Pais / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
Perú	<p>En Perú existe la Ley 28271 del 2004 acerca de "Pasivos Ambientales en la Minería" y en la cual se evidencia una única definición (Con énfasis minero):</p> <p>Artículo 2: Definición de los Pasivos Ambientales  <i>"Son considerados pasivos ambientales aquellas instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras, en la actualidad abandonadas o inactivas y que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad."</i></p> <p>Por otro lado, en la Ley No.29134 de 2010, por la cual se rigen los Pasivos Ambientales del sector hidrocarburos, se expone que son considerados Pasivos Ambientales "los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados, los efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones en el subsector hidrocarburos, realizadas por parte de empresas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos."</p>

Pais / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
Chile	<p>En Chile no se evidencia en su legislación normas existentes y específicas, referente a los Pasivos Ambientales. Sin embargo, se destaca el Proyecto de Ley acerca de la Remediación de Pasivos Ambientales Mineros (2005). En esta se definen los pasivos ambientales como:  <i>"Aquella faena minera abandonada o paralizada, incluyendo sus residuos, que constituye un riesgo significativo para la vida o salud de las personas o para el medio ambiente."</i> (Oblasser &amp; Eduardo, 2008)</p> <p>Las características fundamentales de este proyecto son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de un Catastro de Faenas Mineras Abandonadas y de PAM.</li> <li>- Definición de listado priorizado para remediación</li> <li>- Declaración de PAM por Resolución de Autoridad Ambiental, en virtud de la evaluación de riesgos y definición de metas de remediación.</li> <li>- Aprobación de planes de remediación, fiscalización y de cumplimiento.</li> </ul> <p>Por otro lado, en la Ley No.19.300 del 2007 acerca de las Bases Generales del Medio Ambiente, del artículo 51 en adelante se tratan los Pasivos ambientales como daños ambientales y por tanto designa responsabilidades.</p>
Bolivia	<p>A pesar de no evidenciarse una ley específica referente a pasivos ambientales, en Bolivia, según la Ley N°1333 por el cual se establece el "Reglamento General de Gestión Ambiental" se menciona que pasivo ambiental se refiere a:</p> <p>Artículo 46:</p> <p>a) <i>"El conjunto de impactos negativos perjudiciales para la salud y/o el medio ambiente, ocasionados por determinadas obras y actividades existentes en un determinado periodo de tiempo";</i>  b) <i>"Los problemas ambientales en general no solucionados por determinadas obras o actividades."</i></p> <p>Por otro lado, en el Artículo 47 también se expone referente al tratamiento técnico de pasivos ambientales que este "se registrará por procedimientos específicos y prioridades a ser determinados por el Ministerio, en coordinación con los sectores correspondientes".</p> <p>Así mismo, esta ley se encarga de regular las auditorías ambientales, y en su Artículo 10 menciona que "las organizaciones territoriales de base (OTB's), en representación de su unidad territorial, podrán Solicitar información, promover iniciativas, formular peticiones, solicitar audiencia pública y efectuar denuncias ante la Autoridad</p>

Pais / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
	<p>Ambiental Competente sobre los proyectos, planes, actividades u obras que se pretenda realizar o se esté realizando en la unidad territorial correspondiente."</p>

Pais / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
Argentina/ Provincia de Buenos Aires	<p>En el caso de Argentina se encuentra como principal norma, la Ley 14343 de 2012, en la cual se articula la "Regulación de la identificación de los pasivos ambientales – obligación de recomposición de sitios contaminados".</p> <p>Cabe resaltar en el Artículo 2 de la Ley se establece que el cumplimiento de esta está dado para la Provincia de Buenos Aires. En esta se establece una definición única de lo que se entiende por Pasivos Ambientales en Argentina:</p> <p>Artículo 3: <i>"A los fines de la presente Ley, se entenderá por pasivo ambiental al conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos naturales y de los ecosistemas, producidos por cualquier tipo de actividad pública o privada, durante su funcionamiento ordinario o por hechos imprevistos a lo largo de su historia, que constituyan un riesgo permanente y/o potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad, y que haya sido abandonado por el responsable."</i></p> <p>En esta se resalta la definición de los considerados responsables (Artículo 5), y en caso de no encontrar un responsable, se aplicará un subsidio (Artículo 5): el cual será financiada por el Fondo Provincial del Ambiente (FOPRA), también creada en la presente Ley. Se reglamentan las auditorías de cierre y de transferencia (Artículos 8, 9 y 10).</p> <p>En el Artículo 11 se establece la obligatoriedad de recuperar sitios contaminados al dictar que "Todo ambiente afectado, que constituya un sitio contaminado, deberá recomponerse con el fin de lograr las condiciones ambientales y de salubridad pública mínimas."; y Se establecen medidas de consideración "urgente" (artículo 12) y medidas de consideración "preventiva". Así mismo se expone la articulación del procedimiento sancionatorio (artículos 14, 15,16, 17 y 18) y en caso de reincidencia (artículo 6).</p> <p>Puntualmente cabe dar protagonismo a la seguridad de financiación de la ley, mediante la implementación del Seguro ambiental (artículo 20), Fondo Provincial Ambiental (artículo 24) y Pólizas (artículo 20). También se resalta en los artículos 21 22 y 23 en la cual se define el Registro de Pasivos Ambientales.</p>

De los honorables congresistas,

**Angélica Lozano**  
Senadora  
Partido Verde

**Luciano Grisales Londoño**  
Representante a la Cámara

**Antonio Sanguino Paez**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Temístocles Ortega Narváez**  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

**Guillermo García Realpe**  
Senador de la República  
Partido Liberal

**Jorge Eduardo Londoño**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde

**Iván Marulanda**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde

**Iván Leonidas Neme Vásquez**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde

**ANEXO: Exposición de motivos - Conflicto de Intereses (Artículo 291 Ley 5 de 1992)**

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(P1), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

**El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto.** Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...].

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar en la gestión de pasivos ambientales en Colombia. Por lo cual, nos limitamos a presentar algunos posibles conflictos de interés que pueden llegar a presentarse con relación al sector minero y de hidrocarburos y el sector agropecuario o el daño a la biodiversidad, sin perjuicio de que se deban acreditar los mencionados requisitos de la jurisprudencia, para cada caso concreto.

En el presente Proyecto de Ley se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan relaciones, comerciales, accionarias o económicas, en general, con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo de actividades extractivas de minerales e hidrocarburos.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el fomento de servicios para la protección y promoción del patrimonio arqueológico colombiano.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY DE 2021 SENADO</b></p> <p><b>“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FOMENTO DE SERVICIOS PARA LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO COLOMBIANO”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1º. Fomento de servicios para la protección y promoción del patrimonio arqueológico.</b> El Instituto Colombiano de Antropología e Historia, promoverá, definirá y recaudará las tarifas correspondientes a bienes y servicios propios prestados por la entidad que generan conocimiento, cultura, flujos económicos, tejido social y memoria, asociados con el patrimonio arqueológico, etnográfico o histórico de la nación, entre otros:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El alquiler de espacios para el almacenamiento, investigación, promoción y divulgación de bienes y servicios vinculados al patrimonio antropológico o arqueológico de la Nación</li> <li>2. La creación, desarrollo y circulación de proyectos editoriales, audiovisuales, museológicos, museográficos, de medios digitales y objetos divulgativos propios o en asocio con particulares, en los distintos soportes en que sean entregados.</li> <li>3. Los servicios de asesoría técnica en investigación, gestión y formación, entre otros, relativos a los campos de arqueología, antropología e historia de la Nación.</li> <li>4. Prestación de servicios de investigación mediante el uso de tecnologías, incluido el sensoramiento remoto y otros instrumentos y servicios tecnológicos aplicados a la arqueología.</li> <li>5. El uso y circulación de imágenes propias de la entidad, para uso comercial, así como la toma de fotografías, grabaciones de video, filmaciones y actividades artísticas o publicitarias en los parques arqueológicos que administra el Instituto Colombiano de Antropología e Historia.</li> <li>6. El registro, la evaluación y el seguimiento de los Programas de Arqueología Preventiva.</li> <li>7. Los demás bienes y servicios culturales y creativos que se presenten en desarrollo de las funciones y atribuciones del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, previa aprobación del Ministerio de Cultura.</li> </ol> <p><b>PARÁGRAFO 1º.</b> El Instituto Colombiano de Antropología e Historia, fijará el sistema para definir las tarifas de los servicios bajo un esquema de costos estandarizados, cuyas valoraciones y ponderaciones de los factores que intervienen en su definición se realizarán</p>	<p>bajo procedimientos técnicamente aceptados de costeo. El método seguirá las siguientes pautas técnicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Elaboración y normalización de flujogramas para los diferentes procesos con el propósito de determinar sus rutinas.</li> <li>b) Cuantificación de los materiales, suministros y los demás insumos tecnológicos y de recurso humano utilizados anualmente, en cada uno de los procesos y procedimientos definidos en el literal anterior.</li> <li>c) Cuantificación de los costos y de los programas de tecnificación y modernización de la operación de los servicios.</li> <li>d) Estimación de las frecuencias de utilización de los servicios generadores de la tarifa del servicio.</li> </ol> <p><b>PARÁGRAFO 2º.</b> El pago de las tarifas estará a cargo de la persona natural o jurídica que solicite la prestación de los bienes y/o servicios. El recaudo correspondiente a las tarifas autorizadas por la presente ley estará a cargo del Instituto Colombiano de Antropología e Historia.</p> <p><b>ARTICULO 2º.</b> La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">   <b>AMANDA ROCIO GONZALEZ R.</b>                  Senadora de la República             </div> <div style="text-align: center;">   <b>RUBY HELENA CHAGUI SPATH</b>                  Senadora de la República             </div> </div>
<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>1º. TRAMITE Y ANTECEDENTES</b></p> <p>El presente proyecto de ley es una iniciativa Congressional que tuvo su radicación en la secretaria general del Senado de la República el 21 de agosto de 2019, y tuvo su trámite en la comisión sexta del Senado en primer debate el 19 de noviembre de 2019. Sin embargo, la iniciativa fue archivada de conformidad al artículo 190 de la ley 5 de 1992 y en concordancia con lo preceptuado en el artículo 375 de la Constitución Política.</p> <p><b>2º. OBJETO</b></p> <p>El presente proyecto de ley busca contribuir al fortalecimiento de la gestión cultural que adelanta el Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH, en el cual se incluyen a las entidades territoriales, con el fin de promover y garantizar canales de comunicación que permitan el fortalecimiento, la protección y promoción de capacidades locales de gestión y la apropiación de las apuestas en materia de patrimonio cultural arqueológico y etnográfico de la Nación.</p> <p><b>2º. JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>El patrimonio arqueológico de Colombia constituye un recurso cultural no renovable, fuente activa o potencial para el fortalecimiento de sentidos de pertenencia a las localidades, las regiones y el país, y de oportunidades para desarrollar los campos de la educación, la cultura, la infraestructura y el turismo en las regiones. El país cuenta con un marco constitucional y legal de avanzada en el ámbito latinoamericano para el tratamiento de este patrimonio, pero requiere de unos reajustes normativos que permitan al Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH, como entidad pública nacional rectora de su gestión, en el corto, mediano y largo plazo una adecuación institucional y de sostenibilidad para garantizar su protección, conocimiento y valoración social.</p> <p>Bajo una perspectiva que desarrolla los preceptos constitucionales, el marco normativo relativo al patrimonio cultural de la nación afianzó los principios constitucionales referidos al patrimonio cultural en general, estableciendo que la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación, "... tendrá como objetivos principales la protección, la conservación, la rehabilitación y la divulgación de dicho patrimonio, con</p>	<p>el propósito de que este sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro" (Artículo 5º de la Ley 397 de 1997). En lo relativo al patrimonio arqueológico, fijó para este su condición de Bien de Interés Cultural, con lo cual, además de enfatizar en su inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad, señaló que no se requeriría de declaratorias específicas para que dicho patrimonio fuera considerado, en todo el territorio nacional, como objeto de las medidas de protección que aplican a tal categoría patrimonial (Artículo 4º, parágrafo 10 y artículos 10º y 11º).</p> <p>En el campo del patrimonio cultural colombiano de carácter material, el patrimonio arqueológico constituye el conjunto con mayor presencia en el territorio nacional, por lo cual, es uno de los que encuentran un mayor potencial de impacto de sectores como infraestructura, medio ambiente, cultura, turismo y emprendimientos culturales de economía naranja, entre otros. Sin embargo, existe un alto contraste entre el gran potencial arqueológico del país, su relativo estado de desconocimiento y los múltiples factores que amenazan su integridad física, de una parte, y el grado de madurez logrado en el ámbito constitucional y legal para garantizar su protección, lo cual se traduce en un gran reto para el Estado colombiano: mejorar las condiciones institucionales y de sostenibilidad financiera del ICANH que garanticen una aplicación cabal de las normas por parte de la sociedad colombiana, y en última instancia, asegurar que dicho patrimonio sea conservado, preservado, conocido y disfrutado por todos los colombianos.</p> <p>En la última década, este desarrollo legal ha avanzado notablemente hacia mayores niveles de precisión en el esquema de responsabilidades, obligaciones y deberes del Estado y los particulares en la protección del Patrimonio Arqueológico, así como en los mecanismos aplicables a la regulación de las prácticas que pueden afectar su conservación. En el Decreto 833 de 2002, en la Ley 1185 de 2008 que modifica y adiciona la Ley 397 de 1997, así como el decreto 763 de 2009, compilados por el Decreto 1080 de 2018, el país tiene un marco legal maduro, coherente y apropiado para dar adecuado tratamiento al patrimonio arqueológico. Sin embargo requiere un nivel semejante de fortalecimiento presupuestal sobre la base de la venta de servicios culturales que permita una gestión regional más articulada, sostenible financieramente y de respuesta eficiente por parte de los sectores involucrados para dar cabal cumplimiento a las leyes y, en última instancia, para garantizar la protección, valoración y conocimiento de dicho patrimonio.</p> <p>Actualmente existe un marcado desequilibrio en el desarrollo que exhiben, de una parte, el marco legal en materia de protección del patrimonio arqueológico y la demanda social e institucional para su conservación, y de otra, la capacidad de respuesta institucional y</p>

de recursos propios que posee el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, impactando los sectores institucionales, productivos, académicos y sociales del país que permiten implementar dicho marco legal y responder adecuadamente a tal demanda. En efecto, frente a la madurez del marco legal y la creciente demanda por actuaciones coherentes en pro de la protección del patrimonio arqueológico, se hace evidente la insuficiente capacidad institucional, y la debilidad en cuanto a los recursos económicos requeridos, el soporte tecnológico y la vocación regionalizada de la gestión. Todo ello frente a una enorme riqueza comprobada o potencial del patrimonio arqueológico en el territorio nacional, en riesgo permanente de deterioro por causas antrópicas o naturales.

Sería un ideal que teniendo en cuenta la iniciativa que ha propuesto el presidente de la República el Doctor Iván Duque de la implementación de la economía naranja, se aproveche para que haya la unión de dos sectores "que tienen como objeto principal la producción o la reproducción, promoción, difusión y/o comercialización de bienes, servicios y actividades de contenido cultural, artístico o patrimonial", con el fin de que estas actividades coordinadas se puedan transformar en bienes y servicios culturales y/o creativos.

Según datos de la Cuenta Satélite de Cultura (CSC), el valor agregado del campo cultural en el año 2017 fue de \$8.2 billones, frente a \$6.2 billones registrados en 2010.

Los sectores con mayor participación fueron el audiovisual con 43,2%, los libros y publicaciones con 21,9%, la educación cultural con 19,3% y el diseño publicitario con 8,7%.

La participación de la economía naranja en el valor agregado total de la economía del país se ubicó en el 1.1% entre 2005 y 2017. Por su parte, el crecimiento promedio del campo cultural fue del 5.5% anual entre el mismo periodo de tiempo. En 2017, el sector de Industrias Creativas y Culturales generó un total de 247.849 empleos, y se espera que para 2022 se haya fortalecido no solo en materia de creación de empleos sino también en innovación, diversificación y sostenibilidad.

El potencial para el crecimiento y consolidación de los servicios creativos en Colombia es enorme. Tan solo en Bogotá se reúnen el 92% de las industrias del sector cultural y a lo largo del territorio nacional nacen nuevos proyectos que representan una importante oportunidad de desarrollo económico e inversión por parte de empresas de todo el mundo.

De allí que la presente iniciativa legislativa proponga que se hace necesario permitir el cobro de servicios culturales que presta el Instituto colombiano de Antropología e Historia, con el fin de cumplir cabal y oportunamente con los múltiples requerimientos que la normativa sobre patrimonio arqueológico exige actualmente, permitiendo generar

capacidades y condiciones institucionales y sociales para administrar de manera coordinada y concertada el patrimonio cultural arqueológico y etnográfico de la nación.

**3. MARCO JURÍDICO**

**a) Aspectos Constitucionales**

La Constitución Política en su artículo 150, establece la competencia al Congreso de hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

- 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes

De la misma manera en su artículo 154 la norma Superior establece que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

**b. Aspectos Legales**

- Ley 397 de 1997 "Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias."
- Ley 1185 de 2008 "por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- y se dictan otras disposiciones"
- Decreto 1080 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura"

**4. IMPACTO FISCAL**

La presente iniciativa legislativa no tiene un impacto fiscal negativo, no requiere para su desarrollo del presupuesto General de la Nación, permite contribuir al mejoramiento de los instrumentos de gestión y financieros existentes. Así mismo incentiva las posibilidades sociales e institucionales para crear, producir y consumir bienes y servicios culturales, en el marco de proyectos de economía naranja, aprovechando la diversidad de todas las anteriores manifestaciones y activos en los territorios.

En este sentido, presentó a consideración del Congreso de la Republica este proyecto de ley que contribuye a un manejo eficaz de los recursos en el ámbito de la arqueología, la antropología y la historia, y se relaciona con las líneas de las bases del Plan Nacional de Desarrollo, particularmente lo relativo al Capítulo X, Pacto por la identidad y la creatividad desarrollo de la economía naranja y protección promoción de nuestra cultura, para iniciar el trámite correspondiente.

Cordialmente,

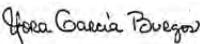
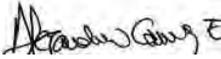


**AMANDA ROCÍO GONZALEZ**  
Senadora de la República



**RUBY HELENA CHAGUI SPATH**  
Senadora de la República

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2021 CÁMARA**  
*por medio del cual se modifica el artículo 32 de la Ley 03 de 1986.*

<p align="center">PROYECTO DE LEY DE 2021 CAMARA</p> <p align="center"><b>"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 32° DE LA LEY 03 DE 1986"</b></p> <p align="center">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p align="center"><b>DECRETA</b></p> <p><b>ARTÍCULO PRIMERO.</b> Modifíquese el artículo 32° de la Ley 03 de 1986, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p><b>Artículo 32.</b> Autorízase a las Asambleas Departamentales para ordenar la emisión de estampillas "Pro-Desarrollo Social Departamental", cuyo producido se destinará a financiar de manera equitativa: Programas de atención e intervención social y rehabilitación integral de la población con discapacidad, que no están bajo la cobertura y financiación de los sistemas existentes o cuya fuente de financiación no es suficiente para obtener las coberturas poblacionales deseadas, Fomento y construcción de infraestructura para el deporte; y Construcción de infraestructura educativa y sanitaria.</p> <p>Las ordenanzas que dispongan cada emisión determinará su monto, que no podrá ser superior a la cuarta parte del correspondiente presupuesto departamental; la tarifa, no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del documento o instrumento gravado; las exenciones a que hubiere lugar; las características de las estampillas; la distribución se hará de manera equitativa entre los sectores de inversión previstos; y todo lo demás que se considere necesario para garantizar su recaudo y adecuada inversión</p> <p><b>ARTÍCULO SEGUNDO.</b> La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>AMANDA ROCIO GONZALEZ</b>                  Senadora de la República             </div> <div style="text-align: center;">   <b>NORA GARCÍA BURGOS</b>                  Senadora de la República             </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 100px;"> <div style="text-align: center;">   <b>ALEJANDRO CORRALES</b>                  Senador de la República                  Partido Centro Democrático             </div> <div style="text-align: center;">   <b>RUBY HELENA CHAGUI</b>                  Senadora de la República             </div> </div>
<p align="center"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>1. Trámite y Antecedentes</b></p> <p>El presente proyecto de ley es una iniciativa Congressional que tuvo su radicación en la secretaria General de la Cámara y tuvo su trámite en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes en primer debate el 21 de agosto de 2019. Sin embargo, la iniciativa fue archivada de conformidad al artículo 190 de la ley 5 de 1992 y en concordancia con lo preceptuado en el artículo 375 de la Constitución Política</p> <p><b>2. Objeto del proyecto</b></p> <p>Esta iniciativa pretende introducir un ajuste en la destinación de la denominada Estampilla Pro Desarrollo Departamental, creada como un tributo territorial por el artículo 32 de la Ley 03 de 1986 e incorporado en el Decreto 1222 de 1986 (código de régimen departamental), a fin de redistribuir sus recaudos en sectores fundamentales de inversión social de los Departamentos, entre ellos, la población en situación de discapacidad.</p> <p>En particular, esta modificación al artículo 32 de la Ley 03 de 1986, busca ampliar la destinación de este tributo, que actualmente está encaminado a la financiación de construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva de los Departamentos; para que no solo se reoriente en las ya están contempladas, sino que también se tenga en cuenta programas de atención a personas en situación de discapacidad.</p> <p>Con la modificación a la destinación de este tributo territorial, las administraciones departamentales también podrán disponer de recursos para la atención de sectores de indudable prioridad social y protección constitucional, cómo el caso de la población en situación de discapacidad, que hoy carecen de rentas de destinación específica para garantizar una atención integral.</p> <p>Desde luego, cabe precisar que ésta iniciativa no pretende modificar los demás elementos sustantivos de este tributo y mucho menos de generar nuevas cargas tributarias a los contribuyentes, solo es que haya una ampliación de los recursos que permita incluir la población en situación de discapacidad.</p> <p><b>3. Justificación del proyecto</b></p> <p>La estampilla Pro Desarrollo Departamental, aunque no es un tributo representativo dentro de la estructura de ingresos de los Departamentos, sí ha tenido unos recaudos apreciables durante las</p>	<p>vigencias 2017 y 2018, según la información reportada por el sistema de información CHIP del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con corte a febrero de 2019. De acuerdo con ello, los Departamentos con mayor recaudo en este periodo fueron el Atlántico, Santander, Bolívar, Valle del Cauca, Antioquia, Meta y Cundinamarca, ver Cuadro No. 01.</p> <p>El recaudo generado por estos recursos se destina en cada Departamento, según lo dispuesto en el artículo 32° de la Ley 03 de 1986, y lo adoptado en las respectivas Ordenanzas de rentas, hacia la financiación de la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva. Como la Ley no dispuso una determinada distribución o proporción entre estos sectores allí previstos, los Departamentos han priorizado indistintamente su destinación.</p> <p>El hecho generador lo constituye la suscripción de actos y contratos del Departamento y sus entidades descentralizadas. La tarifa ha sido establecida en unos Departamentos en el 1% y en otros el 2%, del respectivo documento gravado.</p> <p align="right"><b>Cuadro No. 01</b></p>

**RECAUDOS DE ESTAMPILLA PRODESARROLLO DEPARTAMENTAL**  
 VIGENCIAS 2017 Y 2018  
 En pesos corrientes

DEPARTAMENTO	2017	2018
Amazonas	675.466.895	535.833.423
Antioquia	16.019.627.499	17.050.061.655
Arauca	1.990.736.248	2.236.625.649
Atlántico	57.881.504.516	53.749.333.017
Bolívar	24.313.660.187	25.406.671.293
Boyacá	2.746.424.014	2.647.832.507
Caldas	6.196.115.753	4.506.281.989
Caquetá	881.754.751	1.762.857.705
Casanare	2.376.998.186	3.580.373.154
Cauca	5.502.841.302	6.074.531.767
Cesar	3.736.712.132	3.822.680.876
Chocó	738.680.693	1.669.372.005
Córdoba	2.748.385.602	4.629.215.645
Cundinamarca	9.285.986.615	12.371.991.810
Guanía	1.137.882.870	1.292.892.300
Guaviare	2.577.794.483	3.036.739.129
Huila	5.288.640.201	5.756.886.835
La Guajira	8.553.814.724	7.084.514.995
Magdalena	4.426.867.718	3.839.125.111
Meta	16.735.466.670	11.862.499.000
Nariño	6.487.876.780	6.643.655.008
Norte de Santander	3.406.073.841	3.388.246.224
Putumayo	189.628.250	227.618.769
Quindío	10.153.842.971	10.604.713.000
Risaralda	5.042.505.751	4.649.369.410
San Andrés y Providencia	-	-
Santander	46.205.956.853	36.214.725.384
Sucre	1.087.120.453	No reporta
Tolima	1.932.702.164	3.289.314.004
Valle del Cauca	15.992.637.830	17.255.556.240
Vaupés	1.075.594.272	1.553.165.683
Vichada	1.053.528.072	1.331.973.234
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>266.442.828.295</b>	<b>258.074.556.823</b>

Fuente: CHIP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Febrero de 2019.

Aunque los sectores de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva, beneficiarios de esta estampilla, son de indudable importancia para el desarrollo de los territorios, también es preciso señalar que los mismos disponen de otras fuentes de financiamiento, más significativas. En efecto, con recursos de las transferencias del Sistema General de Participaciones –SGP–, los Departamentos y municipios reciben asignaciones específicas para infraestructura educativa y agua potable y saneamiento básico. Así mismo, los sectores que más recursos se comprometen por parte de las entidades beneficiarias del Sistema General de Regalías –SGR–<sup>1</sup>, son el transporte, educación, agua

<sup>1</sup> Véase el informe de la Contraloría General de la República sobre los resultados del SGR a diciembre del 2017, el cual en su análisis tomo la distribución por sectores de inversión por tipo de OCAD en el periodo 2012-2017. Pags 76-79.

potable y saneamiento básico, vivienda, y cultura, deporte y recreación, en los cuales, el componente de construcción de infraestructura ha sido relevante.

De manera que los Departamentos hoy en día disponen de importantes recursos de transferencias y regalías para atender la construcción de infraestructura educativa y sanitaria e incluso deportiva, tal como se ha evidenciado anteriormente.

Por ello, se ha encontrado necesario y conveniente hacer un replanteamiento a la destinación de los recaudos de la estampilla pro desarrollo departamental, buscando una incidencia relevante para el desarrollo social de los Departamentos. De un lado, hacia la atención y rehabilitación de la población en situación de discapacidad, en consonancia con las políticas públicas y los derechos consagrados en la Constitución Política, la ley 1618 de 2006, las demás disposiciones legales relacionadas y la prolija jurisprudencia constitucional que se ha emitido en favor de esta población vulnerable. Y de otro, a complementar los esfuerzos para atender con nuevos recursos la construcción de infraestructura pública de educación superior.

**Cuadro No. 02**

**Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad RLCPD**  
 Por Departamento - Abril 2018

Departamento	RLCPD	%
Guanía	389	0,03%
Vaupés	573	0,04%
Vichada	878	0,06%
Archipiélago de San Andrés	1.690	0,12%
Guaviare	1.757	0,13%
Amazonas	2.692	0,19%
No definido	2.737	0,19%
Chocó	4.875	0,35%
Arauca	8.074	0,58%
Putumayo	12.416	0,88%
Caquetá	13.623	0,97%
La Guajira	14.322	1,02%
Casanare	14.892	1,06%
Quindío	23.032	1,64%
Meta	23.491	1,67%
Caldas	26.727	1,90%
Risaralda	29.395	2,09%
Cauca	29.729	2,12%
Norte de Santander	34.243	2,44%
Sucre	36.788	2,62%
Córdoba	36.852	2,62%
Cesar	37.479	2,67%
Tolima	40.407	2,88%
Boyacá	42.015	2,99%
Magdalena	43.465	3,10%
Atlántico	43.556	3,10%
Cundinamarca	48.349	3,44%
Bolívar	49.139	3,50%
Huila	51.631	3,68%
Nariño	59.178	4,21%
Santander	81.789	5,82%
Valle del Cauca	124.541	8,87%
Antioquia	177.992	12,68%
Bogotá DC	285.392	20,33%
<b>Total</b>	<b>1.404.108</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: MSPS, Abril de 2018

Como puede observarse, una alta proporción de esta población vulnerable se encuentra en condiciones inapropiadas de vida y con serias limitaciones para el acceso y pleno ejercicio de sus derechos, lo cual sin duda amerita verdaderas acciones positivas y efectivo respaldo del Estado para asignar recursos hacia la atención integral y su rehabilitación, tal como pretende esta iniciativa legislativa, que permitirá destinar una tercera parte de los recaudos de esta estampilla hacia este propósito.

Finalmente, reafirmar que esta iniciativa, no conllevará a un incremento en las cargas tributarias en los Departamentos, si no que por el contrario, permitirá ampliar los recursos generados por el recaudo de este tributo, hacia indudables prioridades sociales de las comunidades y reconocidas por la jurisprudencia y que actualmente merecen una atención estatal, afirmativa y concreta.

**4. Marco Jurídico**

**4.1 Aspectos Constitucionales**

La Constitución Política en su artículo 150, establece la competencia al Congreso de hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes

De la misma manera en su artículo 154 la norma Superior establece que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

**4.2 Aspectos jurisprudenciales**

En cuanto a las restricciones sobre iniciativa legislativa en materia tributaria, la Corte Constitucional, en diversas sentencias entre ellas, la C-040 de 1993<sup>2</sup>, C-540 de 1996<sup>3</sup>, C-840 de 2003<sup>4</sup> y C-066 de 2018<sup>5</sup>, han precisado que no todos los proyectos de ley en materia tributaria deben ser de iniciativa del Ejecutivo, y que en materia impositiva la única excepción al principio de libertad de iniciativa es, precisamente, el punto relacionado con las leyes que “decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”. En la reciente Sentencia C-066 de 2018, la Corte Constitucional indicó:

*“En relación con esta última categoría, es decir las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios en la Sentencia C-040 de 1993, esta Corporación ha señalado en que en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No*

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-040 11 de febrero de 1993 M. P. Angarita Barón Ciro

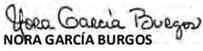
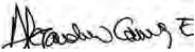
<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-540 16 de octubre de 1996. M. P. Cifuentes Muñoz Eduardo

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-840. 23 de septiembre de 2003. M.P. Vargas Hernández Clara Inés

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-066 20 de junio de 2018. M.P. Pardo Cristina

<p><i>obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."</i></p> <p>De manera que los miembros de las Cámaras Legislativas al tenor de lo previsto en el numeral 12° del artículo 150 de la Carta Constitucional pueden presentar iniciativas en asuntos tributarios como la contenida en este proyecto de ley, con las restricciones antes reseñadas.</p> <p><b>4.3 Antecedentes legales del tributo</b></p> <p>A través del artículo 32° de la Ley 03 de 1986, se autorizó a las Asambleas Departamentales, ordenar la emisión de la Estampilla Pro Desarrollo Departamental, como un tributo territorial orientado a la financiación de construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva. Esta disposición contemplo lo siguiente:</p> <p><i>"Artículo 32. Autorízase a las Asambleas para ordenar la emisión de estampillas "Pro-Desarrollo Departamental", cuyo producido se destinará a construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva. Las ordenanzas que dispongan cada emisión determinarán su monto, que no podrá ser superior a la cuarta parte del correspondiente presupuesto departamental; la tarifa, que no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del documento o instrumento gravado; las exenciones a que hubiere lugar; las características de las estampillas; y todo lo demás que se considere necesario para garantizar su recaudo y adecuada inversión."</i></p> <p>El texto de este artículo fue incorporado en el artículo 170° del Decreto 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) en ejercicio de la facultad de codificación que se le concedió al ejecutivo nacional, en el artículo 35° de la citada Ley 03 de 1986.</p> <p>No obstante, en el parágrafo del artículo 6° de la Ley 26 de 1990 (por la cual se crea la emisión de la estampilla Pro Universidad del Valle) se introdujo una modificación en la tarifa de esta estampilla Pro Desarrollo Departamental, incrementándola hasta un 2,2%, de los cuales el 0,2% adicional se asignaría hacia la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Nacional Seccional de Palmira (Valle) para atender "gastos de inversión e investigación científica o nuevas tecnologías".</p> <p>Posteriormente, mediante la Ley 206 de 1995, en su artículo 2°, se derogó lo dispuesto en el parágrafo del artículo 6° de la Ley 26 de 1990, quedando vigente actualmente el texto que se encuentra establecido en el artículo 32° de la Ley 03 de 1986 e incorporado al Código de Régimen Departamental.</p>	<p><b>4.4 Aspectos jurídicos sobre los sectores de inversión Social a los cuales se reorientarían los recaudos de este tributo</b></p> <p>Esta iniciativa pretende ampliar los parámetros de la destinación de los recursos de la Estampilla Pro Desarrollo Departamental hacia tres (3) sectores de inversión social, por lo cual se tendrá en cuenta los contemplados en la ley y se incluirá la población en situación de discapacidad, por lo cual quedará así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Programas de atención y rehabilitación de la población en situación de discapacidad</li> <li>Fomento y construcción de infraestructura para el deporte</li> <li>Construcción de infraestructura educativa y de educación superior públicas</li> </ol> <p>Estos sectores sociales disponen de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento jurídico dada su contribución con el desarrollo integral e incluyente de las comunidades.</p> <p>Frente a la población en situación de discapacidad, la Constitución Política en sus artículos 1°, 13°, 47°, 54° y 68° ha establecido una concepción encaminada a permitir la protección y el amparo reforzado de esta población a fin de garantizar el goce pleno de sus derechos fundamentales.</p> <p>Junto a ello, y dentro del denominado bloque de constitucionalidad<sup>6</sup>, existe una prolija normativa internacional sobre los derechos de esta población que ha sido incorporada a nuestra legislación, entre ellas, la <i>Convención Interamericana Para La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra Las Personas en situación de Discapacidad</i>, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en ciudad de Guatemala el 6 de julio de 1999, (adoptada por en la Ley 762 de 2002", la Declaración de los Derechos de las Personas con Limitación de la ONU del año 1975, la Declaración de las Naciones Unidas concerniente a las Personas con Limitación de 1983, entre otras.</p> <p>Igualmente, la Corte Constitucional en diversa y reiterada jurisprudencia ha reconocido las diferencias y barreras que debe ser enfrentadas por las personas en situación de discapacidad, asignándole al Estado la obligación de brindar una protección cualificada orientada a: "(i) procurar su igualdad de derechos y oportunidades frente a los demás miembros de la sociedad, (ii) adelantar las políticas pertinentes para lograr su rehabilitación e integración social de acuerdo a sus</p> <p><sup>6</sup> Con respecto a los alcances del concepto relacionado con el "bloque de constitucionalidad", véase las sentencias C-582/1999, C-067/03, C-028/06 y C-259/14.</p>
<p><i>condiciones y (iii) otorgarles un trato especial, pues la no aplicación de la diferenciación positiva contribuye a perpetuar la marginación o la discriminación"</i>.</p> <p>Dentro de las sentencias de Tutela más relevantes que la Corte Constitucional ha emitido sobre los derechos de las personas en situación de discapacidad, se destacan las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Sentencia T-401 de 1992.<sup>8</sup> INIMPUTABLES CON MEDIDAS DE SEGURIDAD.</b> La Corte manifestó que el Estado debe proteger y atender de manera especial a las personas con debilidad manifiesta por su condición económica, física y mental.</li> <li><b>Sentencia T-159 de 1993.<sup>9</sup> DERECHO DE PETICIÓN.</b> Expone que se torna indispensable asegurar la protección de las personas que, al contribuir por medio de su fuerza de trabajo con la productividad social, se han visto afectadas en su integridad física y mental.</li> <li><b>Sentencia T-430 de 1994.<sup>10</sup> ASISTENCIA MÉDICA PARA MENOR CON DISCAPACIDAD.</b> Si los padres de una menor no poseen medios económicos suficientes para someterla a tratamiento en una institución especializada, pueden recurrir a los distintos centros médicos de esa índole financiados por el Estado, pues es su obligación suministrar atención especializada a los disminuidos físicos, así como proteger a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.</li> <li><b>Sentencia T-396 de 1996.<sup>11</sup> RÉGIMEN SUBSIDIADO PARA PERSONA CON DISCAPACIDAD SIN CAPACIDAD DE PAGO.</b> La Corte Constitucional, expresa que las personas con discapacidad que no tengan capacidad de pago, son uno de los sectores sociales a los cuales el legislador les concede una especial importancia dentro del régimen subsidiado de seguridad.</li> <li><b>Sentencia T-920 de 2000.<sup>12</sup> SERVICIO DE REHABILITACIÓN INTEGRAL.</b> La protección especial que merecen los menores obedece fundamentalmente al afán del constituyente de garantizar derechos y oportunidades a un grupo poblacional que se encuentra, por sus</li> </ul> <p><sup>7</sup> Corte Constitucional ST-804 11 noviembre de 2009 M.P. Calle Correa María Victoria  <sup>8</sup> Corte Constitucional ST-401 3 junio de 1992 M.P. Cifuentes Muñoz Eduardo  <sup>9</sup> Corte Constitucional ST-159 26 abril de 1993. M.P.: Naranjo Mesa Vladimiro  <sup>10</sup> Corte Constitucional ST-430 30 septiembre de 1994 M.P. Herrera Vergara Hernando  <sup>11</sup> Corte Constitucional ST-396 22 de agosto de 1996 Moron Díaz Fabio  <sup>12</sup> Corte Constitucional ST-920 17 julio de 2000. M.P. Cifuentes Muñoz Eduardo</p>	<p>propias condiciones personales, en circunstancias de debilidad manifiesta y que está "impedido para participar, en igualdad de condiciones, en la adopción de las políticas públicas que les resultan aplicables".</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Sentencia T-1095 de 2004.<sup>13</sup> CORRECCIÓN DE DESIGUALDADES SOCIOECONÓMICAS.</b> La Corte ha señalado que el Estado Social de Derecho impone a las autoridades el deber primordial de promover la corrección de las desigualdades socioeconómicas, la inclusión de los débiles y marginados, y el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos, empleando todos los medios que estén a su alcance (Art. 1, C.P.).</li> <li><b>Sentencia T-078 de 2005.<sup>14</sup> DERECHO A LA IGUALDAD DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.</b> La Constitución Política contiene varios principios específicos sobre discapacitados. De una parte, consagra para todo colombiano el derecho a circular libremente por el territorio nacional. Adicionalmente prescribe que, con el fin de promover condiciones de igualdad real y efectiva de todos, el Estado tiene la obligación de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición física, económica o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Así mismo, establece que el Estado adelantará una política de integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos y que prestará la atención especializada a quienes lo requieran.</li> <li><b>Sentencia T-487 de 2007.<sup>15</sup> DERECHO A LA SALUD Y EDUCACIÓN DE PERSONA CON DISCAPACIDAD.</b> Esta Corporación ha considerado que derechos fundamentales de la población con discapacidad como la educación o la salud no pueden verse restringidos por el factor edad. En efecto, se trata de sujetos de especial protección constitucional frente a quienes se tienen deberes particulares y a quienes se les prestará la atención que requieran a fin de cumplir los mandatos constitucionales de "prevención, rehabilitación e integración social", proveer un ámbito laboral acorde con las condiciones de salud de esta población, "la formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran", así como la educación adecuada.</li> </ul> <p><sup>13</sup> Corte Constitucional ST-1095 4 de noviembre de 2004 M.P. Cepeda Manuel José  <sup>14</sup> Corte Constitucional ST-078 3 de febrero de 2005. M. P. Monroy Cabra Marco Gerardo  <sup>15</sup> Corte Constitucional ST-487 de 25 de junio de 2007. M.P. Sierra Porto Humberto</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sentencia T-657 de 2008<sup>16</sup>. SUMINISTRO DE SILLA DE RUEDAS.</b> En materia de salud, la atención integral de las personas con discapacidad debe estar dirigida a garantizar su desenvolvimiento en condiciones respetuosas de la dignidad humana. [...] la jurisprudencia constitucional ha reconocido en múltiples ocasiones la necesidad de suministrar aparatos ortopédicos, sillas de ruedas y prótesis auditivas, peneanas, oculares, mamarias y de extremidades superiores e inferiores. Implementos todos estos destinados a ayudar al sujeto con discapacidad a suplir las deficiencias físicas</li> <li>• <b>Sentencia T-885 de 2009<sup>17</sup>. DERECHO AL MÍNIMO VITAL DE PERSONA CON DISCAPACIDAD.</b> En este sentido, una de las características propia del derecho al mínimo vital, consiste en que, su concreción, como conjunto de posiciones jurídicas de derecho a algo (bienes y servicios) o a prestaciones, depende de las calidades o condiciones específicas del titular del derecho que lo invoca. Por lo tanto, en el caso de las personas discapacitadas física y mentalmente, algunos de los derechos que componen el mínimo vital tienen un contenido y un ámbito de protección diferente determinado por sus circunstancias específicas.</li> <li>• <b>Sentencia T-285 de 2012<sup>18</sup>. NO DISCRIMINACIÓN.</b> El desconocimiento del mandato de no discriminación también puede darse por omisión, (i) al no incluir a algún grupo de personas al momento de otorgar beneficios o privilegios, beneficiando sólo a ciertas personas o grupos sin justificación objetiva razonable, (ii) o al no tener en cuenta la obligación de tratar especialmente a las personas en situación de debilidad manifiesta.</li> </ul> <p>Así mismo en las Sentencias de constitucionalidad encontramos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sentencia C-128 de 2002<sup>19</sup>. LENGUA MANUAL COLOMBIANA.</b> Para la Corte, las cláusulas constitucionales y los desarrollos internacionales muestran que el Estado ha asumido compromisos especiales con las personas con limitaciones auditivas, pues no sólo debe evitar las eventuales discriminaciones contra esa población, sino que además debe desarrollar políticas específicas, en materia educativa y laboral, que permitan su rehabilitación e integración social, de tal manera que puedan disfrutar de la vida en sociedad, y en especial puedan gozar de todos los derechos constitucionales. Obviamente, la adopción de este tipo de medidas no puede desconocer</li> </ul> <p><sup>16</sup> Corte Constitucional ST-657 1 de julio de 2008. M.P. Sierra Porto Humberto  <sup>17</sup> Corte Constitucional ST-885 1 diciembre de 2009 M.P. Henao Juan Carlos  <sup>18</sup> Corte Constitucional ST-285 12 de abril de 2012. M. P. Calle Correa María Victoria  <sup>19</sup> Corte Constitucional C-128 26 de febrero 2002 M.P. Montealegre Lynett Eduardo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sentencia C-478 de 2003<sup>20</sup>. EXPRESIONES CONTRARIAS A LA DIGNIDAD HUMANA EN EL CÓDIGO CIVIL.</b> De conformidad con la Constitución el compromiso que tiene el Estado para con las personas discapacitadas es doble: por una parte, abstenerse de adoptar o ejecutar cualquier medida administrativa o legislativa que lesione el principio de igualdad de trato; por otra, con el fin de garantizar una igualdad de oportunidades, remover todos los obstáculos que en los ámbitos normativo, económico y social configuren efectivas desigualdades de hecho que se opongan al pleno disfrute de los derechos de estas personas, y en tal sentido, impulsar acciones positivas.</li> <li>• <b>Sentencia C-536 de 2012<sup>21</sup>. MEDIDAS REGRESIVAS.</b> Para efectos de realizar una mejor protección de las personas en situación de discapacidad, y atendiendo la diversidad de las discapacidades posibles, ciertos tratos diferentes introducidos por la Ley deben ser permisibles. En este sentido, la Corte reconoce que bajo la sombrilla de la igualdad de protección no deberían escampar todas las medidas afirmativas de protección. Menos aun cuando con ellas el Legislador busca proteger de forma especial y diferenciada a personas afectadas con situaciones de discapacidad específicas.</li> <li>• <b>Sentencia C-606 de 2012<sup>22</sup>. ENFOQUE DIFERENCIAL.</b> Por otro lado, desde el punto de vista legal, diferentes regulaciones han definido mecanismos de protección para las personas en situación de discapacidad en materia económica, alimentaria, de vivienda, de seguridad social, etc. Así, por ejemplo, en relación con el régimen de seguridad social de las personas en situación de discapacidad, el artículo 153 de la Ley 100 de 1993 establece el llamado "enfoque diferencial" según el cual la condición de discapacidad es un criterio que debe ser tenido en cuenta por el Sistema General de Seguridad Social en Salud para la eliminación de situaciones de discriminación y marginación.</li> <li>• <b>Sentencias C-458 de 2015<sup>23</sup> y C-147 de 2017<sup>24</sup>. EXPRESIONES LINGÜÍSTICAS DISCRIMINATORIAS.</b> La Corte declaró la inexistencia de la expresión "al discapacitado" en algunas normas legales (ley 100 de 193 y ley 1145 de 2007) por considerarla lesiva de la prohibición de discriminación o del principio de dignidad humana, sustituyéndola por la expresión "persona en condición de discapacidad". La Corte señaló que "Esta expresión</li> </ul> <p><sup>20</sup> Corte Constitucional C-478 10 de junio de 2003. M.P. Hernández Vargas Clara Inès  <sup>21</sup> Corte Constitucional C-536 11 de julio de 2012 M.P. Guillen Arango Adriana  <sup>22</sup> Corte Constitucional C-606 1 de agosto 2012. M.P. Guillen Arango Adriana  <sup>23</sup> Corte Constitucional C-485 22 julio de 2015. M.P. Ortiz Delgado Gloria Stella  <sup>24</sup> Corte Constitucional C-147 8 de marzo de 2017 M.P. Ortiz Delgado Gloria Stella</p>
<p><i>usada por el Legislador no es neutral, pues tiene una carga peyorativa que además, desconoce el enfoque social de la discapacidad. En ese sentido, la palabra contenida en la disposición normativa mencionada previamente, impide reconocer a las personas en condición de discapacidad como sujetos de plenos derechos, con capacidades funcionales diversas, que requieren de un entorno que les permita desenvolverse con la mayor autonomía posible y ser parte de la sociedad si aquella se adapta a sus singularidades y les da el valor que les corresponde como personas."</i></p> <p>De igual modo, el legislador desde el año 1993, ha expedido diversas disposiciones encaminadas a garantizar los derechos constitucionales de esta población vulnerable y estructurar políticas públicas que contribuyan al mejoramiento de su calidad de vida. Dentro de esta amplia legislación se destacan las leyes 361 de 1997 (Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones), 762 de 2002 (Por medio de la cual se aprueba la —Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad], suscrita en la ciudad de Guatemala, Guatemala, el siete (7) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999). Esta Convención fue ratificada por Colombia el 12 de abril de 2003), 982 de 2005 (Se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordo- ciegas y se dictan otras disposiciones), 1145 de 2007 ( Por medio de la cual se crea el sistema nacional de discapacidad y se dictan otras disposiciones), 1306 de 2009 (Por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación de las personas con discapacidad mental absoluta), 1346 de 2009 (Por medio de la cual se aprueba la Convención de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el 13 de Diciembre de 2006), 1275 de 2009 (Se establecen lineamientos de Política Pública Nacional para las personas que presentan enanismo y se dictan otras disposiciones), 1618 de 2013 (Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.), 1752 de 2015 (Por medio de la cual se modifica la Ley 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad) y 1856 de 2017 (Por medio de la cual se declara el 25 de octubre como el día nacional de las personas de talla baja).</p> <p>Por supuesto, aun cuando es notable el avance legislativo en materia de protección y reconocimiento de derechos hacia la población en situación de discapacidad, no se ha contemplado dentro de estas disposiciones la asignación específica de una renta con destino a la financiación de la atención y rehabilitación integral de esta franja poblacional en los territorios, de manera que complemente las limitadas partidas presupuestales que actualmente se le asignan por los entes territoriales y que particularmente se concentran en los recursos para su vinculación al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS-, dejando de lado una atención integral, en</p>	<p>condiciones respetuosas de la dignidad humana, que le posibiliten una verdadera integración y rehabilitación social, tal como lo ha sostenido el Alto Tribunal Constitucional.</p> <p>En cuanto a la legislación que regula el fomento al deporte, desde el mismo artículo 52° de la Constitución Política se le ha reconocido como un derecho social que contribuye con la formación integral de las personas y mejora su salud, además, es considerado constitucionalmente como gasto público social.</p> <p>En materia legislativa, la Ley 181 de 1994 "Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte", aunque ha tenido modificaciones parciales de las Leyes 494 de 1999, 582 de 2000, 1389 de 2010, 1445 de 2011 y el Decreto Ley 4183 de 2011, sigue siendo la columna vertebral que organiza y regula el deporte en nuestro País.</p> <p>Con respecto a los recursos tributarios que los entes territoriales pueden asignar para financiar este sector, sí bien el artículo 75° de esta Ley indicó que las Asambleas y Concejos Municipales podrían crear rentas con destino al deporte y la recreación, la misma jurisprudencia del Consejo de Estado ha expresado con respecto a este artículo, que bajo el principio de legalidad, las entidades territoriales sólo pueden establecer tributos cuando han sido creados o autorizados por el legislador previamente, y que está disposición de la Ley 181 de 1994 tan sólo enunció los recursos financieros con que cuentan los entes deportivos<sup>25</sup>. De forma que actualmente, salvo una parte de los recursos de la estampilla pro desarrollo departamental que se destina para infraestructura y los reducidos recursos provenientes del impuesto de espectáculos públicos en los Municipios, no hay otros tributos territoriales con destinación hacia el fomento de deporte.</p> <p>Finalmente, la Educación es considerada en el artículo 67° de nuestra Constitución Política, como un derecho de la persona y servicio público que tiene una función social. La Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), reglamentaria del artículo 67° Constitucional, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal. Pese a sus múltiples modificaciones, esta Ley sigue siendo la columna vertebral de la estructura que organiza el sistema educativo en Colombia.</p> <p>La educación superior, por su parte, está reglamentada por la Ley 30 de 1992 que define el carácter y autonomía de las Instituciones de Educación Superior -IES-, el objeto de los programas académicos</p> <p><sup>25</sup> Véase reciente Sentencia de la Sala Quinta de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado con radicado No. 76001-23-31-000-2010-00911-01 del 03 de mayo de 2018. Consejero Ponente Alberto Yepes Barreiro.</p>

<p>y los procedimientos de fomento, inspección y vigilancia de la enseñanza en este nivel de formación universitaria.</p> <p>Estas dos leyes condensan los principios constitucionales sobre el derecho a la educación que tiene toda persona en nuestro País.</p> <p>En materia de financiación de la educación, la Nación, de un lado, a través del sistema general de participaciones –SGP- transfiere recursos a los entes territoriales para la prestación del servicio educativo en sus distintos niveles; y en materia de infraestructura mediante el Fondo de Financiamiento para la Infraestructura Educativa –FFIE- a cargo del Ministerio de Educación Nacional, con el Plan Nacional de Infraestructura, se viene asignando recursos para atender la construcción de aulas y demás equipamientos, especialmente para la implementación de la jornada única.</p> <p>Con respecto a la financiación de la educación superior pública, existen mecanismos dirigidos hacia la oferta y otorgamiento de subsidios a la demanda. Entre los mecanismos de oferta se cuentan los aportes directos de la Nación y las entidades territoriales, la generación de recursos propios que cada institución consigue en el ejercicio de sus labores misionales de formación, extensión e investigación, los recursos provenientes de estampillas pro universidad, el apoyo de Colciencias a los proyectos de las universidades y los proyectos de fomento dirigidos desde el Ministerio de Educación Nacional. Con respecto a los mecanismos de demanda, se encuentran aquellos concebidos para garantizar el ingreso de nuevos estudiantes y la permanencia de los estudiantes en la educación superior, entre ellos, el crédito educativo ofrecido por el ICETEX y el otorgamiento de subsidios de sostenimiento para la permanencia de los estudiantes en el sistema.</p> <p>En cuanto a la financiación de infraestructura para la IES públicas, las dificultades son preocupantes, ya que el atraso y deterioro de sus bienes inmuebles fue uno de los factores que desencadenó el paro estudiantil del año anterior. Frente a este rezago de inversiones, el actual Gobierno Nacional a través de la Ley 1942 de 2018, estableció en sus artículos 46° y 53°, mecanismos para financiar con recursos del Sistema General de Regalías –SGR- proyectos de infraestructura física en instituciones públicas de educación superior –IES- y en su fortalecimiento institucional y de investigación de acuerdo con las necesidades territoriales y apuestas productivas regionales; o de proyectos de infraestructura relacionada con ciencia, tecnología e innovación. Desde luego, aunque estos mecanismos son bienintencionados, realmente no significan ingresos nuevos en el orden territorial, ya que los recursos que se destinarían provienen de los mismos recursos asignados por el Sistema General de Regalías a las entidades territoriales beneficiarias.</p>	<p>Finalmente, señores congresistas reafirmo que esta iniciativa, no conlleva a un incremento en las cargas tributarias en los Departamentos, si no que por el contrario, se reorienta los recursos generados por el recaudo de este tributo, hacia indudables prioridades sociales de las comunidades, reconocidas por la jurisprudencia y que actualmente merecen una atención estatal, afirmativa y concreta.</p> <p>De los honorables Senadores,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">   <b>AMANDA ROCIO GONZALEZ</b>                  Senadora de la República             </div> <div style="text-align: center;">   <b>NORA GARCÍA BURGOS</b>                  Senadora de la República             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>ALEJANDRO CORRALES</b>                  Senador de la República                  Partido Centro Democrático             </div> <div style="text-align: center;">   <b>RUBY HELENA CHAGUI SPATH</b>                  Senadora de la República             </div> </div>
---	---

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 120 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual se toman medidas de reforma a la policía para el fortalecimiento de la institución, de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones.*

<p>Proyecto de ley No. De 2021 <i>“Por medio del cual se toman medidas de reforma a la policía para el fortalecimiento de la institución, de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p style="text-align: center;"><b>I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley tiene por objeto, establecer disposiciones coordinadas e integrales para el mejoramiento de los índices de seguridad ciudadana, civismo y atención primaria de administración de justicia.</p> <p style="text-align: center;"><b>II. ANTECEDENTES</b></p> <p>El 20 de julio de 2020 fue radicado el Proyecto de Ley N° 151 de 2020 Cámara, por medio del cual se establecen disposiciones sobre fortalecimiento de la seguridad ciudadana, fortalecimiento del pie de fuerza policial, formación de cultura ciudadana; por iniciativa del Representante a la Cámara, Edward David Rodríguez Rodríguez.</p> <p>Por falta de trámite el proyecto fue archivado, pero dadas las circunstancias recientes que han envuelto a la policía nacional, se insiste en el proyecto de ley</p> <p style="text-align: center;"><b>III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El Proyecto de Ley contiene 14 artículos incluyendo la vigencia. Que pretende realizar modificaciones en varios aspectos relacionados con el actuar de la policía nacional y con su relacionamiento ciudadano.</p> <p>Por lo anterior, se establecen modificaciones que permitan mejorar el pie de fuerza y la oferta institucional para la seguridad ciudadana. Asimismo, se contemplan medidas que mejoren la capacitación, el servicio y el bienestar de la policía nacional, entendiendo que, un cuerpo policial debe responder a las necesidades de los miembros de la policía nacional, tanto en su bienestar, como en su capacitación más integral.</p>	<p style="text-align: center;"><b>IV. INTRODUCCION</b></p> <p>Si bien es cierto que desde 2002 la inseguridad en el país ha venido reduciéndose en las áreas rurales, también es cierto que en los últimos años se ha visto un desplazamiento de esta hacia las ciudades. La situación hoy día de orden público en Colombia y específicamente en las capitales del país, se ha venido afectando por un fuerte incremento del actuar de la delincuencia y la proliferación de las bandas criminales, que exigen del Estado colombiano y de las autoridades locales, respuestas inmediatas y eficaces para la protección de la sociedad civil, que, para el propósito de este proyecto, implica repensar la forma como se ha venido combatiendo la delincuencia en el siglo XXI, abandonando el concepto de seguridad enfocado en la reacción frente al crimen y pasando a un modelo cuyos pilares sean la prevención, la eficacia y la cooperación con las comunidades.</p> <p>Para lo anterior hay que tener en cuenta que la inseguridad en Colombia surge de los diferentes factores políticos, jurídicos y sociales que se viven en el día a día de la sociedad, entre ellos: las débiles políticas para la implementación de estrategias y mecanismos de seguridad ciudadana, así como la incapacidad de atención primaria a la delincuencia de las capitales, pues la demanda ha superado la oferta institucional ocasionando que la administración de justicia y la reacción policial sea inefectiva. Se debe tener en cuenta que en materia judicial, procedimental y estructural, la justicia penal colombiana ha asimilado un sistema garantista, que como se ve a diario, no está en concordancia con las estructuras físicas y el material humano disponible por parte de la administración de justicia, siendo este un referente del diario vivir, en cuanto al hecho, de que las personas capturadas a diario con fines de judicialización se encuentren en estado de hacinamiento y en reiteradas ocasiones han tenido que ser custodiadas en los mismos parques públicos, en una cantidad tal, que imposibilita su presentación ante un Juez dentro de las 36 horas siguientes a su aprehensión. Situación que redundo en que, al momento de la legalización de la captura, probablemente se hayan conculcado los derechos fundamentales, tal como lo señala la Corte Constitucional en la Sentencia C-163 de 2008 al manifestar</p> <p><i>“El sistema jurídico colombiano acogió el mandato que proscribe toda prolongación indefinida de una restricción de la libertad despojada de control judicial, estableciendo un parámetro temporal cierto para que se lleve a cabo dicha supervisión. Un examen sistemático de los preceptos constitucionales relacionados con la libertad individual y los límites a sus restricciones permite afirmar que toda</i></p>
---	---

*privación efectiva de la libertad personal debe ser sometida a control judicial de inmediato, y a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes a su producción”<sup>1</sup>*

Lo anterior nos dirige a una conclusión desalentadora, al confirmar que sujetos que potencialmente representan un peligro para la sociedad, muchas veces son incorporados nuevamente a nuestra población, luego de un intento fallido de judicialización penal, el cual se ha visto frustrado por la ausencia de material humano y estructural que, frente al sistema garantista, derive en la efectividad de la administración de justicia manifestado en medidas de aseguramiento. Es así que, ante la ineficacia del sistema sancionatorio, individuos que en el plano formal deberían estar bajo custodia estatal, en un proceso serio de resocialización que evite que reincidan, vuelven a las calles incrementando el riesgo de ataques a los bienes jurídicos de los coasociados y, por la misma línea, ha aumentado la inseguridad ciudadana.

También son hechos generadores de violencia e inseguridad la deficiencia de políticas educativas que sirvan para formar ciudadanos, no solo para enfrentarlos al mercado laboral sino para la vida en sociedad y la vida en la democracia, así como lo son las escasas oportunidades laborales para que el ciudadano pueda desarrollarse, mantener un estilo de vida digno y aspirar a los más altos destinos de la existencia.

La inseguridad y los hechos generadores de violencia en las principales ciudades, radican principalmente en los delitos comunes, como lo son: el hurto a celulares, hurto de objetos personales y elementos de vehículos; de igual forma, los delitos cometidos por bandas criminales organizadas que son también compuestas por grupos o combos de delincuencia organizada, que tiene su origen principalmente en la mutación criminal ocurrida tras la desmovilización de los grupos armados ilegales, como las denominadas ‘autodefensas’, que ante la ausencia de liderazgo y apoyo económico de sus antiguos cabecillas, sumado a la influencia del narcotráfico, se convierten en BACRIM (bandas criminales) que han migrado a las ciudades y municipios, para insertarse en el microtráfico y la micro extorsión principalmente, una actividad económica-criminal rentable, sin dejar atrás lo que se conoce como las fronteras invisibles, grupos conformados por pandillas que buscan el control de una zona determinada, a través de fronteras invisibles y control social ejercido mediante la intimidación, con el objeto de lucrarse con la realización o control de las diferentes actividades delictivas que ocurren en su territorio, operando como delincuencia organizada, que cometen homicidios indiscriminadamente en sus barrios o territorios,

ha dejado la corte constitucional y el legislativo que estos en las URI no puede permanecer un capturado más de treinta y seis (36) horas. Misma situación ocurre con las cárceles, pues el exceso de personas bajo medida de aseguramiento y condenados ha vuelto de muchas cárceles lugares inhumanos que imposibilitan cualquier acción resocializadora y cumplir con los mínimos de dignidad humana y mínimo vital al que tienen derecho todas las personas.

Por eso se faculta a las autoridades locales para la celebración de convenios interadministrativos con entidades territoriales y entidades públicas para iniciar proyectos de mejoramiento y expansión de centros penitenciarios y Unidades de Reacción Inmediata URI y aliviar las cargas de los existentes, disminuir hasta erradicar el hacinamiento, la desproporcionalidad de trabajo y resuene en mejor atención para el ciudadano.

**TÍTULO II.** Medidas sancionatorias y pedagógicas para la atención ciudadana y el respeto a la autoridad.

En este título se pretenden hacer una inclusión de tipo pedagógica para el cuerpo policial, entendiendo la necesidad de la educación y formación en derechos humanos, cultura ciudadana, entre otros componentes que pretende humanizar al cuerpo policial y evitar al máximo, desde la educación que se comentan abusos por parte de la fuerza pública. Esto, por supuesto implica un avance en la educación en los mismos componentes para la ciudadanía, que debe propender porque se respete y confíe en la autoridad, pero, sobre todo, disuadir a la ciudadanía de usar la violencia, de cualquier tipo para tranzar los conflictos.

Por otro lado, las medidas pedagógicas se acompañan con la creación de agravantes en los delitos de abuso de autoridad y violencia contra servidor público. Ambos están dirigidos a castigar con mayor fuerza tanto al servidor que abuse de su poder, sobre todo tratándose de un uniformado a quienes debemos exigirle aún mejor comportamiento, y al ciudadano que violenta a un uniformado, entendiendo que es nuestro deber también, cuidar al que nos cuida.

**TITULO III.** Del régimen disciplinario

Se agrega un artículo nuevo a la ley 1015 de 2006, ley disciplinaria de la Policía Nacional, frente a la ejecución de las sanciones, lo que se pretende es que los mandos tengan mayor discrecionalidad para que ocurrida una alerta de falla disciplinaria pueda el mando optar por el retiro del servicio del investigado mientras concluye la investigación de forma

donde practican sus faenas delincuenciales, afectando al ciudadano de bien, por el hecho de pertenecer a un barrio diferente, imponiéndoles cobros a empresarios o prestadores del servicio de transporte público, vehículos de transporte de mercancías; esto sumado a las riñas entre pandillas, los enfrentamientos de las barras bravas y la desafortunada violencia escolar que se vive entre planteles estudiantiles que a través de las redes sociales pactan sus encuentros violentos.

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 163 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño

**V. CONVENIENCIA**

El presente proyecto de ley tiene múltiples objetos legislativos, todos dirigidos a solucionar problemas de conflictividad social derivados de las múltiples circunstancias que afectan la percepción de la seguridad ciudadana, y que impacta desde las formas de interacción de la autoridad pública con la ciudadanía hasta la capacidad de reacción del Estado frente a las necesidades crecientes de la ciudadanía frente a la necesidad de seguridad y justicia.

El proyecto contiene 9 artículos incluyendo la vigencia. Divididos en tres (3) títulos que tratan los siguientes temas.

**Título I.** Mejoramiento de oferta institucional para la atención y seguridad ciudadana.

Este título contiene facultades y ampliación de facultades para las autoridades locales para la contratación y mejoramiento de salarios de su pie de fuerza policial, dado que al ser una rama de la fuerza pública de tipo civil, es requerida sobre todo en cascos urbanos, y parte de los problemas que enfrenta la policía es el alto porcentaje de retiro de la policía luego del tiempo mínimo de servicio, esto responde a que, en efecto, es una carrera demandante en cuanto a funciones, riesgos, horarios; pero también es una realidad que para la base de

la pirámide de la institución, el factor salarial no es estimulante para retener el pie de fuerza que existe, pero además no lo es para atraer nuevas personas a que integren el cuerpo de la policía nacional. Además, pretende dar elementos para mejorar dos de los servicios más críticos de la administración de justicia y garantías de seguridad, el sistema penitenciario y las Unidades de Reacción Inmediata -URI-, dos espacios que son fundamentales para brindar seguridad y en teoría, garantías de justicia. Pues, con la baja oferta de URI en las ciudades en comparación con la cantidad de noticias criminal y capturados que ingresan todos los días a ellas, se ha vuelto un embudo para la administración de justicia, pues no solo hay exceso de concentración de casos en algunas URI, sino que persiste el hacinamiento de capturados que no pueden ser ubicados en centros carcelarios, aun cuando

motivada y evitar que uniformados con procesos disciplinarios por conductas graves, puedan ser apartados del cargo y recuperar confianza ciudadana. Esta facultad especial debe estar motivada y puede ser recurrida por el afectado a fin de garantizar todos los derechos procesales.

**VI. NORMATIVIDAD**

• **MARCO NORMATIVO  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA**

**Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.**

- **Artículo 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.

- **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.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:

<p>1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;</p> <p>2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;</p> <p>3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.</p> <p>5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;</p> <p>6. Propender al logro y mantenimiento de la paz;</p> <p>7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;</p> <p>8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;</p> <p>9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.</p> <p>• <b>Artículo 286.</b> Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.</p> <p>• <b>Artículo 287.</b> Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gobernarse por autoridades propias.</li> <li>2. Ejercer las competencias que les correspondan.</li> </ol> <p>3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Participar en las rentas nacionales.</li> </ol>	<p><b>LEY 62 DE 1993</b></p> <p>• <b>Artículo 19. Funciones Generales.</b> La Policía Nacional está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, garantizar el ejercicio de las libertades públicas y los derechos que de estas se deriven, prestar el auxilio que requiere la ejecución de las leyes y las providencias judiciales y administrativas, y ejercer, de manera permanente, las funciones de: Policía Judicial, respecto de los delitos y contravenciones; educativa, a través de orientación a la comunidad en el respeto a la ley; preventiva, de la comisión de hechos punibles; de solidaridad, entre la Policía y la comunidad; de atención al menor, de vigilancia urbana, rural y cívica; de coordinación penitenciaria; y, de vigilancia y protección de los recursos naturales relacionados con la calidad del medio ambiente, la ecología y el ornato público, en los ámbitos urbano y rural.</p> <p>• <b>Artículo 31. Apoyo de autoridades departamentales y municipales.</b> Las autoridades departamentales y municipales podrán contribuir para la adquisición de equipos, dotaciones, mejoramiento de instalaciones, vivienda fiscal, apoyo logístico y de bienestar de la Policía Nacional. También podrán celebrar convenios con la nación para mejorar la seguridad pública sin perjuicio de las obligaciones que correspondan a aquella.</p> <p style="text-align: center;"><b>VII. NECESIDAD</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La policía nacional debe transformarse en una institución que se enfoque en la eficacia desde la humanidad, los derechos y la honorabilidad de sus miembros con ellos mismos y la ciudadanía.</li> <li>2. La inconformidad ciudadana en temas de seguridad hace parte de un ecosistema complejo que no solo pasa por la policía nacional, sino que en muchas circunstancias supera su capacidad de acción, por lo que resulta esencial iniciar una lucha frontal contra la impunidad que exige del Estado esfuerzos fiscales, humanos y competenciales que fortalezcan la confianza ciudadana y repercuta de forma real en los índices de seguridad.</li> <li>3. Por último, reconocer que la violencia por parte de la policía hacia los ciudadanos</li> </ol>
<p>o al revés, son conductas reprochables que deben ser castigadas con toda la severidad posible en aras del respeto por los ciudadanos, en tanto ciudadanos.</p> <p>De los Honorables congresistas,</p> <div style="text-align: center;">  <p><b>Edward David Rodríguez Rodríguez</b> Representante a la Cámara por Bogotá D.C.</p> </div>	<p>Proyecto de ley No.      De 2021 "<i>Por medio del cual se toman medidas de reforma a la policía para el fortalecimiento de la institución, de la seguridad ciudadana y de dictan otras disposiciones</i>"</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia Decreta</p> <p style="text-align: center;"><b>TITULO I. DEL MEJORAMIENTO DE OFERTA INSTITUCIONAL PARA LA ATENCIÓN Y SEGURIDAD CIUDADANA.</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto del proyecto.</b> Establecer disposiciones coordinadas e integrales para el mejoramiento de los índices de seguridad ciudadana, civismo y atención primaria de administración de justicia.</p> <p><b>Artículo 2. Pie de fuerza urbano.</b> Las ciudades capitales, los distritos, los municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial del territorio nacional podrán realizar convenios interinstitucionales con la Policía Nacional para aumentar su pie de fuerza paulatinamente a lo requerido por la entidad territorial. Para lo anterior podrá destinar parte de los recursos de la entidad para hacer mejoras salariales o incentivos de servicio a los miembros de la policía destinados a la entidad.</p> <p>Los recursos asignados de los diferentes convenios serán apropiados por la Policía Nacional y administrados por la misma entidad. La Policía Nacional rendirá un informe periódico de los recursos asignados y de gestión sobre los resultados de dichos convenios.</p> <p>En ningún caso los convenios podrán tener un plazo menor de duración de tres (3) años.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los miembros de la policía que ingresen a prestar servicio como consecuencia de los convenios interadministrativos que se suscriban deberán tener la dotación necesaria para el desarrollo de este.</p> <p>El nuevo pie de fuerza tendrá como destinación exclusiva de la prestación del servicio el municipio o distrito que suscribió el convenio con la Policía Nacional.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los convenios que se realicen deberán contener estudios técnicos, viabilidad presupuestal y cumplir con los demás requisitos exigidos por la Constitución y la ley.</p> <p><b>Artículo 3. De las Unidades de Reacción Inmediata -URI-</b> Las secretarías de seguridad de Las ciudades capitales, los distritos, los municipios de primera y segunda categoría, así</p>

<p>como aquellos de categoría especial del territorio nacional en coordinación con la Fiscalía General de la Nación propenderán por la adecuación de las Unidades de Reacción Inmediata-URI- respondiendo a las necesidades de espacio y separación entre denunciantes y denunciados.</p> <p>Las entidades y la fiscalía presentarán un plan de aumento de Unidades de Reacción Inmediata -URI- para por lo menos cada localidad, comuna o cualquier otra forma de división dentro de las ciudades capitales, los distritos, los municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial cuenten con una Unidad de Reacción Inmediata - URI-.</p> <p>Así mismo, el gobierno local podrá destinar recursos de los rubros de seguridad para la mejora de las Unidades de Reacción Inmediata -URI- y el mantenimiento de estas.</p> <p><b>Artículo 4. Ampliación del sistema penitenciario.</b> Facúltese a las autoridades locales de todos los municipios para realizar convenios interadministrativos con las entidades del orden nacional y departamental para la adquisición de predios destinados a la construcción de nuevos centros penitenciarios que respondan a la necesidad de Deshacinamiento, resocialización, humanidad, mínimos vitales y seguridad.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Los convenios que se realicen deberán contener estudios técnicos, viabilidad presupuestal y cumplir con los demás requisitos exigidos por la Constitución y la ley.</p> <p><b>TÍTULO II. DE LAS MEDIDAS SANCIONATORIAS Y PEDAGÓGICAS PARA LA ATENCIÓN CIUDADANA Y EL RESPETO A LA AUTORIDAD</b></p> <p><b>Artículo 5. Formación policial.</b> Cada ciudad capital, los distritos, los municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial del territorio nacional generará cursos y capacitaciones para los miembros de la policía que presten servicio en su territorio dedicados a la formación de derechos humanos, derecho internacional humanitario, cultura y pedagogía ciudadanas.</p> <p>Para lo anterior podrá realizar acuerdos interadministrativos con las gobernaciones correspondientes o entre los mismos municipios para la consolidación presupuestal de los cursos o capacitaciones de los que trata el inciso primero del artículo.</p> <p><b>Artículo 6. Bienestar policial.</b> El departamento de bienestar y sanidad de la Policía Nacional deberá realizar un acompañamiento psicológico, social e integral, a cada uno de</p>	<p>los miembros de la institución durante todo el tiempo que dure su servicio de forma periódica, dicho acompañamiento se realizará por citas individuales personalizadas y estas deberán hacerse mínimo una vez por año.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para efectos de cumplimiento al presente artículo, deberá dejarse consignada la información de dichas sesiones en la historia psicosocial de cada individuo.</p> <p><b>Artículo 7. Bonificación para educación.</b> Se otorgará una ayuda económica por concepto de bonificación a aquellos policías que se encuentren cursando una carrera profesional, dicha bonificación será del 20% del salario que se encuentre devengando el miembro de la policía en el momento de su pago. Las bonificaciones se pagarán durante el primer mes del año o semestre inscrito.</p> <p>Adicionalmente, esto tendrá un beneficio salarial una vez haya culminado la totalidad de sus estudios profesionales. Esto también aplicará para aquellos miembros de la policía que devenguen menos de 5 SMLV y tengan hijos interesados en ingresar a una institución de educación superior.</p> <p><b>Artículos 8. Salarios.</b> A partir del año 2022, el Decreto anual que estipula la asignación salarial de los miembros de la Policía Nacional tendrá que tener un mínimo de incremento del 8% anual para los salarios de estos servidores.</p> <p><b>Artículo 9.</b> Modifíquese el artículo 416 de la ley 599 del 2000 el cual quedará así:</p> <p><b>ARTICULO 416. ABUSO DE AUTORIDAD POR ACTO ARBITRARIO E INJUSTO.</b> El Servidor público que fuera de los casos especialmente previstos como conductas punibles, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, cometa acto arbitrario e injusto, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.</p> <p>Si el servidor público fuese un miembro de la policía nacional, o de cualquier rama de las fuerzas armadas, se aumentará la multa hasta el doble además de las penas de prisión por el delito principal cometido.</p> <p><b>Artículo 10.</b> Modifíquese el artículo 429 de la ley 599 del 2000 el cual quedará así:</p> <p><b>ARTICULO 429. VIOLENCIA CONTRA SERVIDOR PÚBLICO.</b> El que ejerza violencia contra servidor público, por razón de sus funciones o para obligarlo a ejecutar u omitir algún acto propio de su cargo o a realizar uno contrario a sus deberes oficiales,</p>
<p>incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, y multa de veinte (20) a cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Si el sujeto pasivo de la conducta fuese un miembro de la policía nacional, o de cualquier rama de las fuerzas armadas, la pena de aumentará de la tercera parte a la mitad y la multa será de treinta y cinco (35) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p><b>Artículo 11.</b> Modifíquese el artículo 441 de la ley 599 de 2000, el cual quedara así:</p> <p><b>ARTÍCULO 441. OMISION DE DENUNCIA DE PARTICULAR.</b> El que teniendo conocimiento de la comisión de un delito de genocidio, desplazamiento forzado, tortura, desaparición forzada, homicidio, secuestro, secuestro extorsivo o extorsión, narcotráfico, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, terrorismo, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, enriquecimiento ilícito, testaferrato, lavado de activos, daño en bien ajeno, cualquiera de las conductas contempladas en el Título XXII, en el Título II y en el Capítulo IV del Título IV de este libro, en este último caso cuando el sujeto pasivo sea un menor de doce (12) años, omitiere sin justa causa informar de ello en forma inmediata a la autoridad, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años.</p> <p><b>TÍTULO III. DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO</b></p> <p><b>Artículo 12.</b> Adiciónese un artículo 45A a la ley 1015 del 2006 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 45A. Facultad especial cautelar.</b> Cuando el superior del disciplinado considere que la falta presuntamente cometida tiene el suficiente peso probatorio o fuese tipificada como grave o gravísima, podrá retirar del servicio al disciplinado mediante decisión motivada, hasta que se resuelva el proceso disciplinario. Frente a tal decisión proceden los recursos de reposición, apelación y queja.</p> <p>El recurso de apelación será concedido en el efecto devolutivo y tendrá que resolverse en cinco (5) días hábiles.</p> <p><b>Artículo 13. Comisionado de control interno disciplinario.</b> Crear el Comisionado de Control Interno Disciplinario (CID) dentro del cual sean llevados los procesos disciplinarios de los miembros de la entidad, en el que la figura de juez sea ejercida por un tercero. Esto, con el fin de garantizar el debido proceso y la imparcialidad a la hora de tomar una decisión.</p>	<p><b>Artículo 14. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su sanción y deroga todas las normas que dispongan en contrario.</p> <p>De los honorables congresistas,</p> <div style="text-align: center;">  <p><b>Edward David Rodríguez Rodríguez</b> Representante a la Cámara por Bogotá D.C</p> </div>

## CONTENIDO

Gaceta número 958 - Viernes, 6 de agosto de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley estatutaria número 112 de 2021 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el Derecho Fundamental a la objeción de conciencia consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política. ....	1
Proyecto de ley estatutaria número 113 de 2021 Cámara, por medio de la cual se crea el tipo penal que sanciona a quien constriña a la mujer a la maternidad subrogada con fines de lucro y se prohíbe su práctica, se frena la ‘cosificación de los bebés’, y se dictan otras disposiciones. ....	7
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 114 de 2021 Cámara, por medio de la cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) del Pacífico Colombiano y se dictan otras disposiciones. ....	10
Proyecto de ley número 116 de 2021 Cámara, por medio del cual se establecen parámetros para el cobro de la expedición de las tarjetas y/o matrículas profesionales. ....	14
Proyecto de ley número 117 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones. ....	20
Proyecto de ley número 118 de 2021 Cámara, por medio de la cual se crea el fomento de servicios para la protección y promoción del patrimonio arqueológico colombiano. ....	27
Proyecto de ley número 119 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 32 de la Ley 03 de 1986. ....	29
Proyecto de ley número 120 de 2021 Cámara, por medio del cual se toman medidas de reforma a la policía para el fortalecimiento de la institución, de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones. ....	33





