



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 1232

Bogotá, D. C., jueves, 16 de septiembre de 2021

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 294 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se reglamenta la aspersión de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas en el marco de la lucha contra los cultivos de uso ilícito.

Proyecto de Ley ___ de 2021 Cámara
"Por medio del cual se reglamenta la aspersión de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas en el marco de la lucha contra los cultivos de uso ilícito"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto de la Ley: La presente Ley tiene por objeto determinar y establecer los requisitos necesarios para la utilización por parte del Estado de la aspersión aérea de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas, en el marco de la lucha contra los cultivos de uso ilícito, con el fin de combatir el narcotráfico y preservar la vida, la salud y el ambiente de todos los habitantes del territorio nacional.

Artículo 2. Definición de sustancia tóxica o probablemente tóxica. Para efectos de la presente ley, se entenderá como sustancia tóxica o probablemente tóxica, aquella sustancia cuyo uso o exposición genera o podría generar daños a la salud humana o al medio ambiente, de acuerdo a los sistemas y fichas nacionales e internacionales de clasificación de sustancias, y que deban estar bajo regulación del INVIMA o el ICA, o la entidad o entidades que hagan sus veces. Dentro de estas se encuentran, de manera enunciativa, herbicidas químicos u orgánicos, solventes, aditivos, excipientes, y en general cualquier sustancia que pretenda ser asperjada desde el aire, como ingrediente principal o no, en el marco de la lucha contra los cultivos de uso ilícito.

Artículo 3. Requisitos para implementar la aspersión aérea. El Estado colombiano únicamente podrá realizar la aspersión aérea de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas como última opción en el marco de la lucha contra el narcotráfico y los cultivos de uso ilícito, cuando se cumplan las siguientes condiciones:

a. Que el Estado haya implementado otros mecanismos voluntarios de erradicación de los cultivos de uso ilícitos sin que se haya obtenidos resultados positivos.

b. Que no sea posible implementar otros mecanismos forzosos de erradicación de los cultivos de uso ilícitos.

c. Que Grupos Armados Organizados - GAO - o Grupos de Delincuencia Organizada - GDO - controlen el territorio o ejerzan sus actividades criminales de manera tal que se genere un riesgo excesivo para las personas que implementen el procedimiento de erradicación distinto al de la aspersión aérea.

Parágrafo 1º: La aspersión aérea sólo será procedente en el territorio estricta y previamente delimitado, y únicamente mientras subsistan las condiciones que impiden erradicar mediante otros métodos.

Parágrafo 2º: En el planeamiento y en las órdenes de operaciones, la Fuerza Pública deberá determinar el marco jurídico aplicable para el uso de la fuerza, y deberá determinar la necesidad de realizar la operación de erradicación, la ventaja a obtener una vez realizada, y los daños colaterales previstos, con el fin de identificar cuál es el método más adecuado de erradicación cultivos de uso ilícito para el caso concreto, y de acuerdo a la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Artículo 4. Participación de las comunidades. El Gobierno Nacional deberá garantizar la aplicación de mecanismos de participación colectiva y deliberativa con autoridades locales y comunidades afectadas, con el fin de dialogar y considerar las recomendaciones de los participantes sobre los posibles perjuicios y afectaciones a su integridad cultural, social, ambiental, vital y económica que se pudieran generar con las aspersiones, y con el fin de dar a conocer los protocolos para mitigar los riesgos y los mecanismos y las rutas de compensación administrativa cuando el riesgo se materialice en un daño antijurídico.

Para los pueblos étnicos, el Gobierno Nacional deberá garantizar el ejercicio pleno del derecho a la consulta previa, libre e informada.

Artículo 5. Obligación de uso de la información científica. Las autoridades deben hacer uso de todas las capacidades que tengan para obtener información sobre los riesgos de las distintas opciones de política de lucha contra las drogas, y evaluar objetivamente dichos riesgos frente a los beneficios que pueda reportar cada

<p>opción. Sólo con base en dichas evaluaciones puede fijarse de manera responsable el nivel de protección adecuado para la salud y el medio ambiente. Antes de dar inicio a la aspersión aérea de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas, el Gobierno Nacional deberá realizar estudios científicos que evalúen el riesgo que representa esta sustancia química para la salud y el medio ambiente. También deberá realizar evaluaciones posteriores a la aspersión, en las que se mida el impacto de la intervención en materia ambiental, social y de lucha contra el narcotráfico.</p> <p>Para eso, además de la visión de las autoridades competentes, se deberá tener en cuenta los conceptos de organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, universidades acreditadas e institutos de investigación nacionales o locales, y empresas privadas.</p> <p>El Gobierno Nacional, además, deberá tener en cuenta todos los estudios científicos que genere la comunidad académica nacional e internacional, y dará aplicación al principio de precaución cuando de ellos se concluya que existe probabilidad de una afectación a la salud o al medio ambiente, suspendiendo el uso de la sustancia tóxica o probablemente tóxica hasta tanto se descarte el daño a la salud y al medio ambiente, o se mitigue el riesgo ostensiblemente.</p> <p>Artículo 6. Control. El Gobierno Nacional deberá presentar semestralmente y en audiencia pública, detallados informes a las comisiones segundas y quintas constitucionales, y a las Accidentales de Seguimiento al Programa de Aspersión Aérea con Sustancias Tóxicas o Probablemente Tóxicas del Senado y Cámara de Representantes. En esta audiencia participarán las entidades nacionales y de orden territorial del sector salud, Defensa, e Interior, e igualmente a las autoridades ambientales y el Ministerio Público. Los informes deberán sustentar una aplicación rigurosa de las condiciones del Artículo 3 de la presente ley en cada uno de los territorios intervenidos.</p> <p>Artículo 7. Comisión Accidental de Seguimiento al Programa de Aspersión Aérea con Sustancias Tóxicas o Probablemente Tóxicas. Al inicio de cada período legislativo, cada una de las cámaras del Congreso de la República podrá conformar una Comisión Accidental de Seguimiento al Programa de Aspersión Aérea con Sustancias Tóxicas o Probablemente Tóxicas.</p>	<p>Estas estarán integradas por Representantes a la Cámara y Senadores de todas las colectividades y regiones del país, y realizarán un monitoreo permanente sobre el uso de las sustancias e informará sobre posibles riegos o afectaciones que se generen o se pudieran generar a la salud o el medio ambiente con el uso del herbicida o sustancia utilizada.</p> <p>Artículo 8. Comisión de estudio de los efectos de la aspersión de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas en el marco de la lucha contra los cultivos de uso ilícito. Créese una comisión de expertos ad honorem para el estudio integral de los efectos de la aspersión de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas en el marco de la lucha contra los cultivos de uso ilícito en Colombia. El propósito de la comisión será el de entregar un informe a las Comisiones Segundas y Quintas constitucionales de ambas cámaras y a la Comisión Accidental de Seguimiento al Programa de Aspersión Aérea con Sustancias Tóxicas o Probablemente Tóxicas en donde se evalúe el riesgo que representa esta sustancia química para la salud y el medio ambiente, además de los impactos ex post de la aspersión, en materia de salud, ambiental, social y de lucha contra el narcotráfico.</p> <p>La comisión se conformará con miembros de la academia a más tardar dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley y su reglamentación será por parte del gobierno nacional quien determinará su composición y reglamento. Para el efecto el gobierno tendrá un término de un (1) año para reglamentar la comisión de expertos ad honorem.</p> <p>Artículo 9. Cuando ocurran daños a bienes lícitos, a la salud, al medio ambiente, o cualquier otro daño antijurídico como consecuencia de la aspersión realizada, el Gobierno Nacional creará canales para conciliar y/o en caso de haber mérito, reparar por vía administrativa sin perjuicio de la presentación de los litigios en la jurisdicción contencioso administrativa a los que haya lugar.</p> <p>Parágrafo 1º. En el término máximo de un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional deberá reglamentar el procedimiento para realizar la conciliación y acceder a la reparación administrativa, además de las entidades responsables de llevarlas a cabo.</p> <p>Artículo 10. Modifíquese el artículo 91 de la Ley 30 de 1986, el cual quedara así: ARTICULO 91. - Son funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes:</p>
<p>a) Formular, para su adopción por el Gobierno Nacional, las políticas y los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas que produce dependencia. Igualmente, el consejo propondrá medidas para el control del uso ilícito de tales drogas.</p> <p>b) Conforme al ordinal anterior, señalar a los distintos organismos oficiales las campañas y acciones específicas que cada uno de ellos debe adelantar.</p> <p>c) Dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones y proponer al gobierno la expedición de las que fuere de competencia de éste.</p> <p>d) Supervisar la actividad de las entidades estatales y privadas que se ocupan de la prevención e investigación científica y de policía judicial, control y rehabilitación en materia de drogas que produce dependencia.</p> <p>e) Mantener contactos con gobiernos extranjeros y entidades internacionales en asuntos de su competencia y adelantar gestiones ante los mismos con el fin de coordinar la acción del gobierno colombiano con la de otros Estados, y obtener la asistencia que fuera del caso.</p> <p>f) Disponer, de acuerdo con los indicios graves, que posea, provenientes de los organismos de inteligencia, sobre actividades de personas, aeronaves, embarcaciones, vehículos terrestres y uso de aeródromos o pistas, puertos, muelles o terminales marítimas, fluviales o terrestres, vinculadas al tráfico de estupefacientes, la suspensión de las licencias para personal aeronáutico, marítimo, fluvial y terrestre, certificados y permisos de operación. Para tal efecto, impartirá a las autoridades correspondientes las instrucciones a que haya lugar.</p> <p>g) Disponer la destrucción de los cultivos de marihuana, coca y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia, utilizando los medios más adecuados, previo concepto favorable de los organismos encargados de velar por la salud de la población y por la preservación y equilibrio del ecosistema del país.</p> <p>h) Presentar semestralmente y en audiencia pública, informes a las comisiones 2 y 5 el Senado y Cámara de Representantes y a la Comisión Accidental de</p>	<p>Seguimiento al Programa de Aspersión Aérea con Sustancias Tóxicas o Probablemente Tóxicas que se llegare a conformar, sobre la ejecución del programa, los resultados, posibles riesgos, protocolos de mitigación y los mecanismos de compensación administrativa, utilizados para la destrucción de cultivos de uso ilícito mediante aspersión aérea con el uso de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas.</p> <p>Artículo 11. Modifíquese el artículo 90 del Estatuto Nacional de Estupefacientes, Ley 30 de 1986, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 90: El Consejo Nacional de Estupefacientes estará integrado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministro de Justicia, quien lo presidirá. 2. El Ministro de Defensa Nacional, o su delegado. 3. El Ministro de Educación Nacional, o su delegado. 4. El Ministro de Salud, o su delegado. 5. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 6. El Ministro de Relaciones Exteriores, o su delegado. 7. El procurador General de la Nación o el Procurador Delegado para la Policía Judicial 8. El Jefe de Departamento Administrativo de Seguridad o el Jefe de la División de Policía Judicial del mismo. 9. El Director General de Aduanas, o su delegado. 10. El Jefe del Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil, o su delegado. 11. El Director Nacional de Estupefacientes, quien tendrá voz, pero no voto. 12. Un Representante de las juntas de acción comunal de los territorios afectados, que será elegido de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Interior. <p>Parágrafo 1º La Junta Directiva del Fondo Rotatorio de Prevención, Represión y Rehabilitación del Consejo Nacional de Estupefacientes, estará integrada por las mismas personas.</p> <p>Parágrafo 2º El Secretario General de la Dirección Nacional de Estupefacientes, ejercerá las funciones de Secretario del Consejo Nacional de Estupefacientes y de Secretario General del mencionado Fondo Rotatorio.</p>

Artículo 12. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Congressistas,

CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento de Putumayo

JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta

Harry Giovanni González García
Representante a la Cámara
Departamento del Caquetá



RODRIGO ROJAS LARA
Representante a la Cámara
Partido Liberal

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare

JOSÉ LUIS CORREA LOPEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Caldas

CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca

JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ
DEPARTAMENTO DEL CESAR
PARTIDO DE LA U

ELIZABETH JAY-PANG DIAZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE SAN ANDRÉS PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

JOSÉ DANIEL LÓPEZ
Representante a la Cámara Por
Bogotá

CIRO FERNANDEZ NUÑEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE NARIÑO

KARINA ESTEFANIA ROJANO PALACIO
Representante Departamento del Atlántico
Partido Cambio Radical

ADRIANA GÓMEZ MILLÁN
Representante a la Cámara
Partido Liberal



H.R. JHON ARLEY MURILLO BENITEZ
Representante a la Cámara
Circunscripción Especial Afro



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
Representante a la Cámara
Departamento de Norte de Santander



LUCIANO GRISALES LONDOÑO
Representante a la Cámara
Partido Liberal, Quindío

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La aspersión aérea se ha realizado en el territorio colombiano desde antes del Plan Colombia, con la Convención Única de 1961 de Naciones Unidas sobre Estupefacientes (enmendada por el Protocolo de 1972 y aprobada mediante la Ley 13 de 1974), junto con el Convenio de Viena sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 de Naciones Unidas, aprobado por la Ley 43 de 1980. Igualmente, se creó el Estatuto de Estupefacientes, y con él, el Consejo Nacional de Estupefacientes por medio del Decreto 1206 de 1973 reglamentado por el Decreto 1188 de 1974. Posteriormente, se expidió la Ley 30 de 1986.

El artículo 7o. de la Constitución Política señala que: *"El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana"*.

Por su parte el parágrafo del artículo 330 de la Constitución Política establece: *"La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación el gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades"*.¹

De otro lado, el artículo 49 consigna el derecho a la salud y los deberes del estado de atención a la población dependiente de las drogas, sin embargo, este artículo habla de un enfoque de salud pública más no de política criminal.

Así mismo, los artículos 79 y 80 que consignan el derecho a un ambiente sano y al correcto aprovechamiento de los recursos naturales, artículos que, podría argumentarse, son transgredidos por las cadenas productoras de estupefacientes. Pese a lo anterior, vale la pena resaltar nuevamente que no existe en la Constitución Política un mandato expreso hacia la Rama Ejecutiva de "lucha contra las drogas" o "lucha contra los cultivos ilícitos", sino que estos mandatos serían apenas tácitos al inferirse de los artículos citados y al hacer un ejercicio de interpretación de los textos constitucionales.

Adicionalmente el numeral 3o. del artículo 7o. de la Ley 21 de 1991, por la cual se aprobó el Convenio No. 169 de 1987 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales,

¹ Constitución Política de Colombia

PROYECTO DE LEY ____ **"Por medio del cual se reglamenta la aspersión de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas en el marco de la lucha contra los cultivos de uso ilícito"**

1. ANTECEDENTES

En Colombia las zonas como parques nacionales, resguardos indígenas y comunidades afro descendientes, se han visto afectadas por la presencia de actividades ligadas al narcotráfico, en especial la siembra de cultivos de uso ilícito, lo que se relaciona con las particularidades propias de los territorios donde se localizan ya que son de difícil acceso.

El programa de erradicación de cultivos ilícitos es una respuesta por parte del Estado frente al incremento de la producción de drogas ilícitas en Colombia y la utilización de este mecanismo en la lucha contra el narcotráfico ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional y la Rama Ejecutiva que suspendió su uso a través de la Resolución 0006 de 2015.

La suspensión de la aspersión aérea se realizó con el fin de amparar derechos fundamentales a comunidades indígenas y negritudes, como son a la consulta previa, la integridad étnica y cultural, la libre determinación, la salud en conexidad con la vida y el medio ambiente sano, entre otros.

Teniendo en cuenta que los cultivos ilícitos han aumentado en los últimos dos años y esto es un problema público que debe ser atendido de la mejor manera, pues causa enormes problemas públicos como economías ilícitas, grupos criminales, y gastos estatales en defensa, justicia, sistema penitenciario, programas de sustitución voluntaria, entre otros, El Gobierno Nacional ha manifestado en repetidas ocasiones su deseo de reanudar las fumigaciones aéreas, por lo que se hace necesario regular y controlar la utilización de la aspersión aérea de sustancias tóxicas por parte del Estado, con el fin de combatir el narcotráfico y preservar la vida, la salud y el ambiente de todos los habitantes del territorio nacional, garantizando espacios de interlocución y participación que permitan tomar decisiones documentadas sobre este asunto público.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

dispuso: *"Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas"*.²

Es así como el numeral 2 del artículo 15 estableció que: *"En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras"*.

A su turno, el artículo 7-1 del Convenio 169 prevé que las comunidades tienen derecho a:

"[...] decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente."

El artículo 7-3 del mismo convenio prevé la obligación de los estados parte de:

"[...] velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas pueden tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas."

² Ley 21 de 1991

<p>De otra parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas incorpora cuatro principios fundamentales respecto de los derechos de estos pueblos:</p> <p>i) “El principio de no discriminación, según el cual las personas gozan de iguales derechos al resto de la población, pero su goce efectivo asociado con la diversidad étnica no debe convertirse en un obstáculo para el ejercicio de los demás derechos humanos.</p> <p>ii) El derecho a la autodeterminación</p> <p>iii) La relevancia del principio de no asimilación como derecho fundamental de las comunidades.</p> <p>iv) La participación, la consulta previa y el consentimiento libre e informado frente a las medidas que los afecten. Sobre este último, establece expresamente un estándar de protección frente a la utilización de sus tierras o territorios para actividades militares, y la limitación de estas últimas a razones de interés público pertinente, o a un acuerdo libre con los pueblos interesados, así:</p> <p>“Artículo 30: 1. No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado. 2. Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.”³</p> <p>El artículo 21 de la Convención Americana reconoce el derecho de propiedad privada y sobre este derecho la corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que debe ser interpretado en el sentido que comprenda los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal en una perspectiva comunal y espiritual, por esta razón la corte ha protegido este derecho y afirmado lo siguiente:</p> <p>“[...] la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida</p> <p>³ Sentencia T-236/17</p>	<p>espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente [...] para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.”⁴</p> <p>Por otro lado, el artículo 76 de la Ley 99 de 1993 estipula que: “La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades”.⁵</p> <p>El Decreto 1320 de 1998, reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio. Es decir, que la consulta previa se desprende del derecho consagrado en el artículo 7 de la CP⁶, entendida como el derecho que tienen las comunidades indígenas, tribales y afrocolombianas a ser consultadas sobre cualquier decisión que pueda afectarlas directamente. Derecho que va ligado con el de participación en el cual tienen la oportunidad de expresar su opinión, sobre la razón, la forma y el momento de medidas que incidan directamente en sus vidas. El Decreto 1753 de 1994, el Ministerio de Ambiente, profirió la Resolución 1065 de 2001, mediante la cual se impuso el plan de manejo ambiental presentado por la Dirección Nacional de Estupefacientes para la actividad denominada “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato” – PECIG- en el territorio nacional.</p> <p>3. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL</p> <p>La Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos estableció algunas condiciones, para que el estado pueda nuevamente usar el glifosato las cuales son:</p> <p>⁴ Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, párr. 149. Ver también Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2004. Serie C No. 116, párr. 85; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa, párr. 118, y Caso de la Comunidad Indígena Yakyé Axa, párr. 131.</p> <p>⁵ Ley 99 de 1993</p> <p>⁶ Constitución Política de Colombia. “Artículo 7º El Estado Reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.”</p>
<p>1. Debe existir consulta previa con las comunidades étnicas con el fin de conocer si han sufrido afectaciones por el uso del glifosato.</p> <p>2. Debe existir una investigación científica que certifique la ausencia de daño para la salud de las poblaciones aledañas y el medioambiente.</p> <p>3. El Gobierno debe presentar pruebas a la Corte de que el herbicida no causará daños a la salud.</p> <p>4. Debe existir una regulación del uso del glifosato liderada y diseñada por un órgano diferente a las entidades que van a fumigar. Dicha regulación también deberá evaluar los posibles riesgos a la salud y medio ambiente.</p> <p>5. Deben existir monitoreo continuos y alertas sobre nuevos o posibles riesgos por el uso del herbicida. Como mínimo, el Gobierno debe incluir a las entidades nacionales y del orden territorial del sector salud, las autoridades ambientales y las entidades que conforman el Ministerio Público para los análisis.⁷</p> <p>Es así, que en la sentencia T-300 de 2017 la Corte ordeno realizar los procedimientos de consulta previa con las comunidades afectadas con el fin de establecer “los perjuicios y afectaciones que dejó el programa de radicación de cultivos ilícitos mientras éste estuvo vigente”.</p> <p>Así mismo, en la Sentencia T-080 de 2017 la Corte verificó que la realización de fumigaciones con glifosato en los territorios del pueblo Carijona del resguardo indígena Puerto Naré en el departamento de Guaviare “género graves afectaciones a los cultivos tradicionales, el bosque tropical y las viviendas de la zona” y concluye la Corte con que el uso del herbicida “repercutió en problemas de salud y contaminación para la comunidad indígena y su territorio”, manifestando así que el estado debe tomar medidas que anticipen y eviten cualquier daño a la salud y el medio ambiente, adicional a ello indica la Corte que se debe encontrar por parte del estado una forma alternativa de erradicación con una sustancia química que no esté catalogada como toxica.</p> <p>⁷ Sentencia 236 de 2017</p>	<p>Para finalizar, la última sentencia proferida por la Corte Constitucional. 236 de 2017, señala que los programas de erradicación de cultivos ilícitos con el uso de glifosato “presentan un riesgo significativo para la salud humana y el medio ambiente”, y señaló que deben ser objeto de una regulación preferiblemente mediante Ley de la República “cuyo objetivo sea controlar dicho riesgo”.</p> <p>El día 18 de julio de 2019, la Corte Constitucional realizó un pronunciamiento en atención a la solicitud realizada por el Gobierno, en la que le solicitó al Gobierno Nacional concentrarse en cumplir los 6 condicionamientos que se le impusieron en 2017, e indica igualmente que el Consejo Nacional de Estupefacientes solo podrá modificar la decisión de no reanudar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato cuando haya diseñado y puesto en marcha un proceso decisorio con las siguientes características mínimas:</p> <p>1. La regulación debe ser diseñada y reglamentada por un órgano distinto a las entidades encargadas de ejecutar los programas de erradicación de cultivos ilícitos, e independiente de esas mismas entidades.</p> <p>2. La regulación debe derivarse de una evaluación del riesgo a la salud y otros riesgos, como el riesgo al medio ambiente, en el marco de un proceso participativo y técnicamente fundado. Este proceso de evaluación deberá realizarse de manera continuada.</p> <p>3. El proceso decisorio deberá incluir una revisión automática de las decisiones cuando se alerte sobre nuevos riesgos. La legislación o reglamentación pertinente deberá indicar las entidades con la capacidad de expedir dichas alertas, pero como mínimo deberá incluirse a las entidades nacionales y del orden territorial del sector salud, las autoridades ambientales y las entidades que conforman el Ministerio Público.</p> <p>4. La investigación científica sobre el riesgo planteado por la actividad de erradicación, que se tenga en cuenta para tomar decisiones, deberá contar con condiciones de rigor, calidad e imparcialidad, de acuerdo con los parámetros fijados en el apartado 5.4.3.4 de esta providencia.</p>

<p>5. Los procedimientos de queja deberán ser comprensivos, independientes, imparciales y vinculados con la evaluación del riesgo.</p> <p>6. En todo caso, la decisión que se tome deberá fundarse en evidencia objetiva y concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente. Mediante el Auto 387 de 2019, publicado a finales del mes de febrero de 2020, se verifica el cumplimiento de órdenes proferidas en la Sentencia T-236 del 21 de abril de 2017 por parte de la Corte Constitucional.</p> <p>Manifiesta la Corte que no se ha garantizado el derecho fundamental a la consulta previa, las entidades encargadas han realizado esfuerzos concretos para la garantía de este derecho fundamental y requiere a las autoridades designadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes para que continúen y concluyan, a la mayor brevedad, el reseñado procedimiento de consulta. Se constató que el Consejo Nacional de Estupefacientes no ha reanudado el PECIG por ello las entidades encargadas de cumplir la orden han mantenido su sujeción a la misma. En ese sentido, la Corte Constitucional encuentra satisfecha la reseñada orden de no hacer y advirtió que el Estado debería tener en cuenta el umbral de aplicación del principio de precaución, el grado de certidumbre del riesgo, el nivel de riesgo aceptado, las medidas a adoptar para conjurar el peligro y la temporalidad de estas. Sobre el particular, indicó que los riesgos que causa la aspersión aérea de glifosato no han sido regulados razonablemente por las autoridades administrativas, y la regulación existente no ha sido aplicada de manera diligente. Igualmente, encuentra necesario la Corte señalar que el proceso de decisión sobre la reanudación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos (PECIG) por el Consejo Nacional de Estupefacientes debe surtir en los términos de la política pública que se deriva del punto cuarto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, de acuerdo con el Acto Legislativo 02 de 2017, del Decreto Ley 896 de 2017 y demás instrumentos para su implementación y desarrollo.</p> <p>Finalmente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 380 del 12 de abril de 2021 "Por el cual se regula el control de los riesgos para la salud y el medio ambiente en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea, y se dictan otras disposiciones". Encontramos que este decreto no cumple con los requisitos establecidos por la Corte Constitucional para reanudar este</p>	<p>método de erradicación y desconoce las normas en que debería fundarse, preceptos constitucionales y legales.</p> <p>La importancia del presente proyecto radica en que es necesario establecer las reglas de juego claras que permitan, de ser el caso, la utilización del método de aspersión aérea con sustancias tóxicas o probablemente tóxicas en condiciones restringidas y garantizando los derechos de la población que eventualmente podría verse afectada por su uso.</p> <p>Es, en definitiva, el Congreso de la República el llamado a asumir la competencia para crear los lineamientos que permitan el desarrollo de la política para la lucha contra los cultivos de uso ilícito en el país. Por esto, proponer, discutir y aprobar una ley en este sentido es pertinente en el contexto actual que vive el país. No podría delegarse esta responsabilidad a otras ramas del poder público, es la ley la que debe crear las reglas de juego claras en esta materia.</p> <p>En la pasada oportunidad en que discutió el proyecto de ley, se realizó una audiencia pública que contó con la participación de expertos y de miembros del Gobierno nacional. Así mismo, para el primer debate, los Honorables Representantes hicieron varias proposiciones para modificar y mejorar el texto. En el presente documento se ha buscado recoger las inquietudes generadas en la primera discusión, de manera que se pueda adelantar y construir una buena legislación sobre este tema.</p> <p>El resumen de las intervenciones es el siguiente:</p> <p>I. Pedro Amariles – Vicerrector UDEA</p> <p>El Dr. Amariles manifestó las inquietudes formuladas por la universidad. En primer lugar, se refirió a la inclusión del concepto de sustancias tóxicas: menciona que si hay evidencia de que una sustancia es tóxica, no debería poder utilizarse para la aspersión. Por otro lado, manifestó las siguientes inquietudes frente al articulado:</p> <ul style="list-style-type: none"> · ¿Cuál es la institución competente para definir que una sustancia es tóxica o probablemente tóxica? Sugiere a un organismo internacional o nacional, ¿INVIMA?
<ul style="list-style-type: none"> · Respecto a las consultas previas. Fundamental hacer alusión a parques nacionales y reservas ambientales. ¿Qué procedimiento se sigue para éstas? ¿Cómo garantizar la independencia del Gobierno en los estudios que se manda a hacer? Sugiere que haya revisiones periódicas después de la intervención, las cuales podrían estar a cargo de la academia. <p>2. Felipe Clavijo – Procuraduría General de la Nación</p> <p>El Dr. Clavijo hace un comentario en favor de los parámetros identificados por la Corte Constitucional, particularmente en la Sentencia T – 080 de 2017. Ve con buenos ojos que muchos de estos se recojan en el proyecto.</p> <p>Habló de la participación de las comunidades afectadas por la aspersión aérea, lo que implica reconocer que el problema pasa por la sustitución y no por la erradicación. La posición del procurador es que ambas estrategias se puedan desarrollar, protegiendo el medio ambiente. Por eso, se habla de incluir el enfoque social en la sustitución, lo que pasa por plantear alternativas viables para las personas afectadas.</p> <p>Menciona el retomar el enfoque social para las ofertas que se hagan a los campesinos, lo implica reconocer las necesidades especiales de estos. Así mismo, considera que es fundamental que estas iniciativas se regulen en el Congreso de la República, lo que garantiza mayor participación de las comunidades.</p> <p>Concluye hablando de la importancia de reforma rural integral no se puede desconocer en este debate, con los más altos estándares de salud pública y la participación de las comunidades. Afirma que eso hará que la lucha con el narcotráfico se pueda hacer protegiendo el medio ambiente y los derechos de las comunidades.</p> <p>3. María Alejandra Vélez – Delegada del Centro de Estudio de Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes</p> <p>Comienza mencionando la evidencia científica respecto a la aspersión aérea: es ineficaz, genera afectación al medio ambiente, tiene límites en la costó-</p>	<p>efectividad, y debilita la legitimidad del Estado en el territorio al atacar al eslabón más débil de la cadena del narcotráfico.</p> <p>Resaltan del proyecto como consistente y oportuno, especialmente al contemplar la aspersión como la última ratio, la participación de la comunidad y la reparación de daños. Se hacen las siguientes recomendaciones puntuales respecto a los artículos:</p> <p>Manifiesta que el uso de la aspersión aérea se debería sustentar más allá de la ventaja militar. Cuando el cultivo sea claramente de grandes proporciones o de grupos ilícitos. Debe ser última instancia cuando se hayan intentado otros métodos.</p> <p>Igualmente, se debe incluir a los campesinos, que no están cobijados por la consulta previa. Adicionalmente se debe realizar una construcción conjunta con las comunidades. Concuerdar, así mismo, en que los parques nacionales deben quedar por fuera del proyecto, se debe analizar no solo la afectación, sino el costo beneficio y se debe tener en cuenta el principio de precaución.</p> <p>Concluye que este proyecto es oportuno.</p> <p>4. Adriana Estrada – Subdirectora de Salud Ambiental del Ministerio de Salud y Protección Social</p> <p>Comienza con un recuento del proyecto de ley. Afirma que hará referencia a los artículos que se relacionan con la salud pública. Menciona que la iniciativa sólo regula lo relacionado con aspersión aérea y no regula otras opciones. Así mismo, afirma que no se cuenta con experiencias regulatorias previas en la materia. Se considera que se desconoce el alcance del principio de precaución. Señala que todas las sustancias tóxicas tienen riesgos, pero el peligro depende del grado de exposición. Concluye que se desconoce la aplicación de principio de precaución y las competencias actuales de la rama ejecutiva en materia de regulación de uso de sustancias tóxicas.</p> <p>5. Cidalí Ortega – Subdirectora de Administración Ambiental de Corpoamazonía</p>

<p>Se ve con beneplácito la propuesta del proyecto de ley. Se recalca la importancia de cuidar los ecosistemas estratégicos de la zona, y que deben contemplarse cuáles deberían estar exceptuados. Se debe vincular a los institutos de investigación nacional para determinar la afectación a ecosistemas por estas sustancias. Solicita se incluya en la comisión a la academia e investigadores para determinar los impactos.</p> <p>6. Mayor General María Paulina Leguizamón – Jefe Jurídica Conjunta de las Fuerzas Militares de Colombia</p> <p>Se ha estudiado el proyecto y se felicita por la iniciativa. Se hacen estas observaciones al proyecto: Se debe ajustar la terminología: señalar mejor las sustancias autorizadas explícitamente, preocupa que la operación aérea vaya ligada a un ataque. Sin embargo, se debe definir su realización ya sea en el marco del DD.HH o en el marco del DIH. Así mismo, se encuentra condicionamientos: que sea mientras se recupera el control en el territorio, lo que limita la acción de la fuerza pública. Se debe tener en cuenta la afectación a la salud y el medio ambiente. Se evalúa si el riesgo es admisible o no, lo que lleva a tomar la decisión. Se señala lo difícil de estar expidiendo una ley ordinaria cada año para la autorización. Sugieren retirarlo. El Consejo de Estado tiene jurisprudencia respecto a los títulos de imputación del daño antijurídico por aspersión aérea.</p> <p>7. Alex Saer – Director de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbano del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</p> <p>Menciona las competencias del Ministerio de Ambiente en relación con la protección del medio ambiente. Afirma que la ley ya tiene instrumentos de control para los riesgos que se generan por la aspersión aérea. El Plan de Manejo Ambiental está para esto. Menciona que mientras estuvo vigente este método, entre 2001 y 2015, se realizaron estudios que serían relevantes los estudios que se han hecho. Se debe aclarar qué se entiende por sustancias tóxicas o probablemente tóxicas. El texto, como se presenta, puede generar confusiones. El ICA debe certificar que los beneficios superan los riesgos. Con el resultado de este análisis, se evalúan los riesgos de las sustancias que se usan.</p>	<p>8. Ana María Rueda – Ministerio de Justicia y el Derecho</p> <p>Afirma que el proyecto recoge las normas existentes que se deben acatar. Así mismo, dice que, dado que hay un proyecto de decreto del Gobierno nacional para el cumplimiento de los requisitos, no se necesita la ley para regular este tema. Hay, en ese mismo sentido, una estrategia del Gobierno para combatir cultivos ilícitos en que la aspersión aérea es sólo una de las acciones a utilizar.</p> <p>Detalles del proyecto: Se debe modificar toda vez que se hace alusión a una entidad que ya no existe la Dirección Nacional de Estupefacientes. El Consejo de Estupefacientes es quien tiene la competencia para reanudar la aspersión aérea, no el Gobierno nacional.</p> <p>Por esta razón y ante la necesidad del Estado en regular y controlar la utilización de la aspersión aérea de sustancias tóxicas que permitan combatir el narcotráfico y preservar la vida, la salud y el ambiente de todos los habitantes del territorio nacional, se hace necesario y pertinente en atención del deber constitucional, expedir el presente ley, la cual ofrece normas claras y precisas sobre el asunto, y así contribuir a la seguridad jurídica de los diferentes actores intervinientes en la lucha contra los cultivos de uso ilícitos.</p> <p>4. DEL ARTICULADO EN GENERAL</p> <p>Con base en los fundamentos anteriores, se pone a consideración de los honorables Congresistas el texto del presente proyecto de ley que busca dar respuestas directas a los problemas de orden político, ético y jurídico que genera la aspersión aérea de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas en el marco de la lucha contra el narcotráfico.</p> <p>Es así como el proyecto consta de 13 artículos que serán aplicables a la actividad de aspersión aérea de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas. El primero de ellos delimita el objeto de la Ley, que consiste en establecer los requisitos necesarios para la utilización del estado de la aspersión aérea de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas en el marco de la lucha contra el narcotráfico.</p> <p>En el segundo artículo se define, para efectos de esta norma, lo que se entiende por sustancia tóxica o probablemente tóxica. Para ello se señala que que la</p>
<p>sustancia tóxica o probablemente tóxica será aquella que genera o podría generar daños a la salud humana y el medio ambiente, de acuerdo a las fichas nacionales e internacionales de clasificación de sustancias, y que deban estar bajo regulación del ICA o INVIMA.</p> <p>Dentro de dichas sustancias se pueden encontrar los herbicidas de origen químico u orgánico, o bien los solventes, aditivos o excipientes que se usen y se pretendan asperjar en el marco de la lucha contra los cultivos ilícitos.</p> <p>En el tercer artículo se establecen los requisitos para implementar la aspersión aérea. En general, se estipula que previo a la aspersión aérea, el Estado deberá haber implementado previamente mecanismos voluntarios sin presentarse resultados positivos. También se exige que la situación sea tal, que no sea posible implementar otros mecanismos forzosos de erradicación, y finalmente se debe dar el caso de que "Grupos Armados Organizados – GAO – o Grupos de Delincuencia Organizada – GDO – controlen el territorio o ejerzan sus actividades criminales de manera tal que se genere un riesgo excesivo para las personas que implementen el procedimiento de erradicación distinto al de la aspersión aérea."</p> <p>Se dispone además que la aspersión aérea sólo será procedente mientras subsistan las condiciones que impiden usar otros métodos de erradicación, y se señala que la Fuerza Pública, dentro de la planeación de operaciones, deberá determinar el marco jurídico aplicable para regular el uso de la fuerza y ponderar la necesidad de realizar la operación de erradicación, la ventaja a obtener, y los daños colaterales previstos.</p> <p>En el artículo 4 se da cumplimiento a la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, en el sentido de que se abren canales de diálogo y participación, en los que se den a conocer los posibles perjuicios que pueden afectar a las comunidades, así como las rutas y mecanismos de compensación administrativa cuando se materialice un daño antijurídico. De igual forma, se deberá garantizar el ejercicio pleno del derecho a la consulta previa para los pueblos étnicos.</p> <p>En el sexto artículo se disponen mecanismos de control por parte del Congreso de la República y de la Corte Constitucional. La rama ejecutiva deberá enviar informes a las comisiones segunda y quinta constitucionales de cada Cámara, y a la accidental de seguimiento al programa de aspersión aérea que se configure, así</p>	<p>como a la Corte Constitucional. A la audiencia en que se presenten los informes al Congreso asistirán también el Ministerio Público, y las entidades nacionales y territoriales del sector salud, defensa y ambiente.</p> <p>Se trata de medidas de control congresional que no le restan autonomía a la Rama Ejecutiva para manejar el orden público, y en cambio generan espacios de control público y ciudadano en donde se verifica el cumplimiento de los mandatos legales y constitucionales sobre la materia.</p> <p>En el artículo 7, y en concordancia con la Ley 5 de 1993, se señala que el Congreso de la República podrá conformar una Comisión Accidental de Seguimiento al Programa de Aspersión Aérea, la cual deberá estar integrada por congresistas de todos los partidos y regiones, y tendrá como propósito realizar un seguimiento permanente a los programas de aspersión, y recibir del Gobierno Nacional los respectivos informes de que trata esta Ley.</p> <p>En el artículo 8, se crea una comisión científica ad honorem para el estudio de los impactos de la aspersión aérea de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas. Dicha comisión entregará un informe a las Comisiones Segundas y Quintas constitucionales de ambas cámaras y a la Comisión Accidental de Seguimiento al Programa de Aspersión Aérea con Sustancias Tóxicas o Probablemente Tóxicas, con el fin de que dichas células legislativas cuenten con información académica independiente que pueda ser contrastada con la presentada por la Rama Ejecutiva en su respectivo informe. Se trata de una medida que busca generar un control político y un debate enriquecido, con elementos académicos que permitan tener un juicio apropiado.</p> <p>A continuación, en el noveno artículo, se propone que el Gobierno Nacional deberá reglamentar y crear canales para conciliar o reparar administrativamente cuando haya mérito, con el fin de limitar litigios innecesarios en lo Contencioso Administrativo y reparar de forma expedita los daños antijurídicos que se llegaren a generar.</p> <p>En el artículo 10, se busca fortalecer los mecanismos de control por entidades independientes al quien realiza el programa de aspersión, al modificar las funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes adicionando el literal h que impone el</p>

<p>deber de presentar informes a las comisiones 2 y 5 el Senado y Cámara de Representantes y a la Comisión Accidental de Seguimiento al Programa de Aspersión Aérea con Sustancias Tóxicas o Probablemente Tóxicas, sobre la ejecución del programa, los resultados, posibles riesgos, protocolos de mitigación y los mecanismos de compensación administrativa, para así realizar el respectivo control congresional.</p> <p>En el artículo 11 también se busca dar cumplimiento a la jurisprudencia constitucional, al adicionar integrantes al Consejo Nacional de Estupefacientes, particularmente a Un Representante de las juntas de acción comunal de los territorios afectados, que será elegido de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Interior, Así como el Ministro de Defensa y el de Salud, que antes no conformaban dicho consejo.</p> <p>Finalmente, el artículo 12 estatuye la vigencia de la ley.</p> <p>Se trata entonces de un proyecto de Ley que no busca prohibir la aspersión aérea de sustancias, sino regular acorde a los mandatos constitucionales e internacionales. Que comprende que el problema de los cultivos ilícitos debe ser enfrentado con todas las herramientas disponibles, pero siempre atendiendo a los principios de gradualidad y proporcionalidad, y previendo que esta difícil labor genera cargas públicas que deben ser regladas e implementadas, como lo es la reparación ágil del daño antijurídico, la participación de la ciudadanía afectada, el levantamiento de evidencia científica que nutra el debate, y el control ciudadano y político al accionar de una de las Ramas del Poder Público en defensa de la vida honra y bienes de los colombianos.</p> <p>Por todo lo anterior, invitamos a los Honorables Congresistas a dar debate a este proyecto de Ley y convertirlo en Ley de la República.</p> <p>5. CONFLICTO DE INTERESES</p> <p>Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al</p>	<p>artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".</p> <p>Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:</p> <p>" Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)</p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p> <p>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p> <hr/> <p>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.</p> <p>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</p> <p>c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan</p>
<p>beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</p> <p>d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</p> <p>e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.</p> <p>f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)".</p> <p>Por tanto, y de forma 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 Representantes, ya que 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.</p> <p>En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.</p>	<p>De los Honorables Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>CARLOS ÁRDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Departamento de Putumayo</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Departamento del Meta</p> </div> </div> <hr/> <div style="text-align: center;">  <p>Harry Giovanni González García Representante a la Cámara Departamento del Caquetá</p>  </div> <hr/> <div style="text-align: center;">  <p>RODRIGO ROJAS LARA Representante a la Cámara</p> </div>

Partido Liberal

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO

Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare

CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca

JOSÉ LUIS CORREA LOPEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Caldas

JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ
DEPARTAMENTO DEL CESAR
PARTIDO DE LA U

JOSÉ DANIEL LÓPEZ
Representante a la Cámara Por
Bogotá

FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE NARIÑO

ADRIANA GÓMEZ MILLÁN
Representante a la Cámara
Partido Liberal

CIRO FERNANDEZ NUÑEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

H.R. JHON ARLEY MURILLO BENITEZ
Representante a la Cámara
Circunscripción Especial Afro

KARINA ESTEFANIA ROJANO PALACIO
Representante Departamento del Atlántico
Partido Cambio Radical

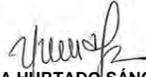
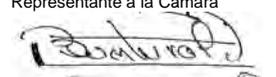
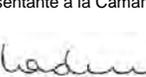
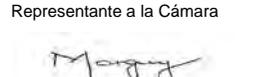
ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
Representante a la Cámara
Departamento de Norte de Santander

 <p>LUCIANO GRISALES LONDOÑO Representante a la Cámara Partido Liberal, Quindío</p> <hr/> <p>REFERENCIAS</p> <p>Constitución Política de Colombia Ley 30 de 1986 Ley 21 de 1991 Ley 99 de 1993 Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayaqna (Sumo) Awastinchi, párr. 149. Ver también Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2004. Serie C No. 116, párr. 85</p>	<p>Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa, párr. 118, y Caso de la Comunidad Indígena Yakyé Axa, párr. 131. Sentencia 236 de 2017 Sentencia T-300 de 2017 Sentencia T-080 de 2017 Auto 387 de 2019 Decreto 1753 de 1994 Decreto 1753 de 1994 Convenio No. 169 de 1987</p>
--	--

PROYECTO DE LEY NÚMERO 298 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se crea el tipo penal de aplicación no permitida de sustancias modelantes -biopolímeros-, se establecen medidas en favor de las personas víctimas de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos que involucran la aplicación no permitida de dichas sustancias y se promueven estrategias preventivas en la materia.

<p>PROYECTO DE LEY No. _____ “Por medio de la cual se crea el tipo penal de aplicación no permitida de sustancias modelantes -biopolímeros-, se establecen medidas en favor de las personas víctimas de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos que involucran la aplicación no permitida de dichas sustancias y se promueven estrategias preventivas en la materia”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el tipo penal de aplicación no permitida de sustancias modelantes -biopolímeros-, establecer medidas en favor de las personas víctimas de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos que involucran la aplicación no permitida de dichas sustancias y promover estrategias preventivas en la materia.</p> <p>Artículo 2. Definiciones. Para la aplicación de la presente Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p><i>Capacidad funcional o vital:</i> facultad presente en un individuo para realizar las actividades de la vida diaria, sin la necesidad de supervisión.</p> <p><i>Positividad corporal (body positive):</i> movimiento social que promueve la aceptación de todos los cuerpos sin importar su apariencia y procura que los sujetos tengan una imagen positiva de su propio cuerpo, autoconfianza y autoestima, en contraposición a estándares de belleza preestablecidos.</p> <p><i>Procedimientos médicos con fines estéticos:</i> procedimiento que utiliza dispositivos médicos, medicamentos o fármacos tópicos o sustancias químicas inyectables que afectan la piel o el tejido adyacente anatómicamente íntegro (sano) con la finalidad de modificar o embellecer partes del cuerpo determinadas.</p> <p><i>Procedimientos quirúrgicos con fines estéticos:</i> procedimiento en el que se practique una incisión en la piel y manipulación de órganos o tejidos anatómicamente íntegros (sanos) con la finalidad de modificar y embellecer partes del cuerpo determinadas.</p> <p><i>Procedimiento de extracción de sustancias modelantes:</i> procedimientos de retiro de sustancias modelantes, incluyendo tecnologías como láser, vaser, endoscopia, extracción por jeringa, extracción con liposculptura y la cirugía abierta, entre otros.</p> <p><i>Sustancias modelantes no permitidas:</i> sustancias modelantes que no cuentan con registro sanitario, que cuentan con registro sanitario aprobado para otro tipo de procedimientos o que son aplicadas en cantidades superiores a las permitidas.</p>	<p>Artículo 3. Adiciónese un artículo al Código Penal colombiano, Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 374B. Aplicación no permitida de sustancias modelantes. El que inyecte en el cuerpo de otra persona, sustancia modelante sin el cumplimiento de los requisitos legales, incurrirá en prisión de veinte (20) a ciento diez (110) meses y multa de cien (100) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La pena será de cincuenta (50) a ciento cincuenta (150) meses de prisión, multa de doscientos (200) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes y la inhabilidad para el ejercicio de su profesión por un término de ciento veinte (120) meses, si la conducta fuere cometida por profesional de la salud.</p> <p>Si la conducta descrita previamente, genera un daño a la salud mental o física del sujeto pasivo, las penas se aumentarán de una tercera parte a la mitad.</p> <p>Artículo 4. Procedimiento de retiro de sustancias modelantes no permitidas a cargo del Plan Obligatorio de Salud (POS). Se incluirán entre los servicios cobijados por el POS, tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado, los procedimientos de retiro o manejo de sustancias modelantes no permitidas, aplicadas en procedimientos médicos o quirúrgicos con fines estéticos, siempre y cuando su permanencia en el cuerpo humano impida la recuperación o mantenimiento de la capacidad funcional o vital de las personas, así como los medicamentos requeridos para tal fin. También se incorporarán en el POS los tratamientos de salud mental que requieran las personas afectadas por las prácticas tratadas en la presente Ley.</p> <p>Para efectos de lo descrito en el inciso anterior, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá adelantar el procedimiento técnico requerido para la eliminación de la exclusión y la incorporación en el POS, de acuerdo con la normatividad vigente.</p> <p>Artículo 5. Apoyo psicosocial a las personas víctimas de aplicación no permitida de sustancias modelantes en el cuerpo humano. Las Entidades e Instituciones Prestadoras de Salud deberán prestar apoyo psicosocial a las personas víctimas de aplicación no permitida de sustancias modelantes en el cuerpo humano, a partir de tratamientos psicológicos o psiquiátricos, de acuerdo a las necesidades particulares de los pacientes.</p> <p>Dentro de los programas de prevención en salud, las Entidades e Instituciones Prestadoras de Salud deberán incluir información referente a los riesgos que implica para la salud humana la aplicación no permitida de sustancias modelantes en el cuerpo humano y la promoción de la “positividad corporal” (<i>body positive</i>).</p> <p>Artículo 6. Campañas pedagógicas masivas. Durante los diez (10) años posteriores a la promulgación de la Ley, el Gobierno Nacional, en cabeza del</p>
---	---

<p>Ministerio de Salud y Protección Social, deberá adelantar campañas de difusión en medios masivos de comunicación, redes sociales e instituciones de educación básica, media y superior, para prevenir la realización de procedimientos estéticos que involucren la aplicación no permitida de sustancias modelantes en el cuerpo humano. Las campañas ilustrarán los riesgos y daños a la salud humana que ocasionan este tipo de procedimientos y promoverán la "positividad corporal" (<i>body positive</i>).</p> <p>Artículo 7. Publicidad sobre las instituciones y profesionales habilitados para la realización de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social deberá publicar un listado de las instituciones y profesionales habilitados para la realización de procedimientos estéticos. La consulta del listado será gratuita y en línea.</p> <p>En el apartado de instituciones deberán constar la razón social, número de identificación tributaria, estado actual de los permisos de funcionamiento y el tipo de procedimientos que podrán realizarse en la respectiva institución.</p> <p>En el apartado de profesionales habilitados deberán constar nombres y apellidos, documento de identidad, profesión, especialidad o subespecialidad, número de tarjeta profesional y sanciones por ejercicio inadecuado de la profesión debidamente ejecutoriadas, impuestas en el marco del proceso disciplinario ético profesional. De igual manera, se incluirán las sentencias penales ejecutoriadas que se hayan impuesto en contra de estos profesionales de la salud en el ejercicio de sus funciones. Las sanciones disciplinarias permanecerán en el registro hasta por el término de cinco (5) años, o por un término menor de acuerdo con lo dispuesto por la autoridad disciplinaria. Por su parte, las sanciones penales permanecerán en el registro hasta por el doble del término de la pena privativa de la libertad o hasta por cinco (5) años en el caso de penas no privativas de la libertad.</p> <p>Artículo 8. Evento de interés de salud pública. El Ministerio de Salud y Protección Social, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, deberá evaluar la posibilidad de incorporar las malas prácticas en procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos como un evento de interés en salud pública y su inclusión en el Sistema Nacional de Vigilancia —SIVIGILA—, o aquel que lo reemplace.</p> <p>Artículo 9. Cerramientos preventivos de sitios no autorizados. La Superintendencia de Salud y las entidades territoriales deberán realizar de manera oficiosa y/o a petición de parte, control sobre los establecimientos que prestan servicios de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos, sin contar con los permisos para ello. En estos casos, las autoridades de policía están facultadas para llevar a cabo el cerramiento preventivo de los establecimientos, cuando de la visita realizada se evidencie que en estos establecimientos se prestan servicios de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos, sin contar con los permisos requeridos.</p>	<p>Para efectos de las solicitudes a petición de parte, la Superintendencia de Salud y las entidades territoriales deberán habilitar una línea gratuita para la presentación y atención de solicitudes ciudadanas.</p> <p>Artículo 10. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> JOSÉ DANIEL LÓPEZ Representante a la Cámara</p> <p> NORMA HURTADO SÁNCHEZ Representante a la Cámara</p> <p> TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ Senador de la República</p> <p> ALFREDO DELUQUE ZULETA Representante a la Cámara</p> <p> ELBERT DÍAZ LOZANO Representante a la Cámara</p> <p> JOSÉ GUSTAVO PADILLA Representante a la Cámara</p> <p> BUENAVENTURA LEÓN LEÓN Representante a la Cámara</p> <p> CESAR AUGUSTO LORDUY Representante a la Cámara</p> <p> MARGARITA MARÍA RESTREPO Representante a la Cámara</p> <p> JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN Representante a la Cámara</p> <p> ALEJANDRO VEGA PÉREZ Representante a la Cámara</p>
<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>PROYECTO DE LEY “Por medio de la cual se crea el tipo penal de aplicación no permitida de sustancias modelantes -biopolímeros-, se establecen medidas en favor de las personas víctimas de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos que involucren la aplicación no permitida de dichas sustancias y se promueven estrategias preventivas en la materia”</p> <p>El proyecto de ley tiene por objeto crear el tipo penal de aplicación no permitida de sustancias modelantes, establecer medidas en favor de las personas víctimas de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos que involucren la aplicación no dichas sustancias y promover estrategias preventivas en la materia.</p> <p>1. MARCO JURÍDICO</p> <p>El proyecto de ley tiene como principal sustento constitucional y legal, la protección del derecho a la salud, catalogado como derecho fundamental por la Corte Constitucional colombiana.</p> <p>Constitución Política de Colombia</p> <p>De acuerdo con el artículo primero de la Constitución Política, “<i>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</i>”.</p> <p>Por su parte, el artículo segundo establece que “<i>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; (...) 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</i>”. (Subrayado fuera del texto original)</p> <p>A su vez, la Corte Constitucional reconoce la salud como un derecho fundamental autónomo. En un primer momento, la Corte Constitucional protegió el derecho a la salud como derecho conexo al derecho a la vida y a la dignidad y posteriormente, como un derecho autónomo fundamental. Lo anterior, como resultado de un largo desarrollo jurisprudencial, que marcó un nuevo entendimiento del derecho a la salud.</p>	<p>Bloque de constitucionalidad</p> <p>El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, establece en su artículo 10, lo siguiente:</p> <p>“1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.</p> <p>2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:</p> <p>a. La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;</p> <p>b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;</p> <p>c. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;</p> <p>d. La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;</p> <p>e. <u>La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y</u></p> <p>f. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.” (subrayado fuera del texto original)</p> <p>Marco legal</p> <p>La Ley Estatutaria 1751 de 2015, “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”, establece en su artículo 2 que: “<i>El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado</i>”.</p> <p>A su vez, la misma normatividad establece en su artículo 5 como obligaciones del Estado en materia de garantía del goce efectivo del derecho fundamental a la salud, las siguientes: (...)</p> <p>“b) Formular y adoptar políticas de salud dirigidas <u>a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población</u>, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del Sistema;</p>

c) Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales; (...)

e) Ejercer una adecuada inspección, vigilancia y control mediante un órgano y/o las entidades especializadas que se determinen para el efecto; (...). (subrayado fuera del texto original)."

2. SUSTANCIAS MODELANTES Y SU AFECTACIÓN A LA SALUD HUMANA¹

En los últimos años se ha incrementado el uso de modelantes corporales, tanto en mujeres como hombres. Estos modelantes se utilizan principalmente para aumentar senos, glúteos y para el engrosamiento de labios. Estos procedimientos generan riesgos para la salud humana, entre los que se destaca la "alogenosis iatrogénica", una enfermedad humana por modelantes o enfermedad por sustancias de relleno. Este término fue acuñado en 2008 por el médico Felipe Coiffman, aunque se señala que ya antes, en 1972, Ortiz Monasterio se habría referido a una enfermedad humana causada por modelantes².

De acuerdo con el profesor Coiffman, la enfermedad se denomina "Alogenosis", porque es producida por sustancias alógenas, es decir, ajenas al organismo e "Iatrogénica", porque la producen los médicos o las personas que inyectan estas sustancias. La nueva enfermedad, de acuerdo con lo señalado por el mismo autor al año de 2008, fecha en la que se realizó el estudio, producía al año más de un millón de víctimas, es decir, más que el SIDA o la tuberculosis³.

Conforme con el precitado estudio, las sustancias más usadas como rellenos son: la silicona, la parafina, el petrolato líquido, la vaselina, el aceite mineral o vegetal, los triturados vegetales, los "construconos", las grasas animales o vegetales, los colágenos, los "biopolímeros", etc. El médico aclara que no incluye dentro del estudio algunas sustancias que han sido más o menos aceptadas por los cirujanos, tales como la grasa autógena, los colágenos tratados, la hidroxiapatita, el acrílico,

¹ Algunos apartes de este capítulo son tomados de la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo "Por el cual se dictan lineamientos para promover la eliminación del uso de los productos o sustancias que contienen biopolímeros en los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos realizados en Bogotá D.C.", con cuyo autor, Rolando González, se ha trabajado en la preparación de este proyecto de ley.

² Ricaurte, Ana Inés; Castaño, Darío Alberto; Castro, Jairo Andrés; De Paz, David Andrés y Eheverry, Armandado (2016). Alogenosis iatrogénica vs. Alogenosis secundaria en Cali, Colombia. A propósito de 12 casos. Revista Colombia Forense, p. 65. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.16925/revista.v3i2.1778>

³ Coiffman, F. (2008). Alogenosis iatrogénica: Una nueva enfermedad. *Cirugía Plástica Ibero-Latinoamericana*, 34(1), 01-10. Disponible en: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0376-78922008000100002&lng=es&tlng=es.

el metilmetacrilato, el ácido hialurónico, la poliglactina, el silicón sólido, el teflón, el colágeno autógeno cultivado, el nylon y el ácido poliglicólico.⁴

Por su parte, de acuerdo con un estudio de casos realizado por el médico Castaño y otros, en Cali - Colombia, se determinó que la sustancia más usada son los biopolímeros (biogel), seguida por el metacrilato. A su vez, fueron aplicados ácido hialurónico, silicona, colágeno e incluso, sustancias no determinadas:

RELACION DE PRODUCTOS ENCONTRADOS EN LOS CASOS DE EXTRACCIÓN DE SUSTANCIAS MODELANTES	
Biopolímeros (biogel)	5 (41,7)
Metacrilato	3 (25)
Ácido hialurónico	1 (8,3)
Silicona	1 (8,3)
Colágeno	1 (8,3)
Sin dato	1 (8,3)

Tomado de: Ricaurte, Ana Inés; Castaño, Darío Alberto; Castro, Jairo Andrés; De Paz, David Andrés y Eheverry, Armandado (2016). Alogenosis iatrogénica vs. Alogenosis secundaria en Cali, Colombia. A propósito de 12 casos. Revista Colombia Forense.

De acuerdo con Valero-Valdivieso y otros, los denominados "biopolímeros" son productos químicos producidos a partir de materias primas basadas en fuentes renovables. Los biopolímeros se pueden clasificar según su fuente, destacándose tres subgrupos: polímeros basados en recursos renovables (almidón y celulosa), polímeros biodegradables basados en monómeros bioderivados (aceites vegetales y ácido láctico) y biopolímeros sintetizados por microorganismos (polihidroxicanoatos (PHA))⁵. Por su parte, Infante, citado en la respuesta a solicitud de información remitida por el INVIMA, define los biopolímeros como "Sustancia o combinación de sustancias de origen natural, diseñada para actuar en

⁴ Ibidem.
⁵ Valero-Valdivieso, Manuel Fernández; Ortegón, Yamileth y Uscategui, Yomaira (2013). Biopolímero: avances y perspectivas. Revista Dyna, año 80, Nro. 181, p. 172. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/dyna/v80n181/80n181a19.pdf>

conjunto con sistemas biológicos con el fin de evaluar, tratar, aumentar o sustituir algún tejido, órgano o función del organismo humano"⁶.

De acuerdo con el INVIMA los biopolímeros con fines médicos y estéticos de aplicación directa en el cuerpo humano a la fecha no cuentan con Registro Sanitario, por tanto, no se encuentra autorizada su fabricación, importación y comercialización en el territorio nacional colombiano, catalogándose como un producto fraudulento para estos efectos⁷. Sin embargo, los biopolímeros si son sustancias permitidas, principalmente en la industria del plástico. De esa manera, lo que resultaría contrario a derecho es su uso no permitido, como es el caso del uso de biopolímeros como relleno muscular o con fines médicos y estéticos en general.

A su vez, cabe resaltar, que otro tipo de sustancias modelantes, como es el caso del ácido hialurónico o hialurato de sodio, si cuentan con Registro Sanitario con unos fines permitidos. Es decir, en estos casos, lo que se prohíbe es su uso para fines distintos a los aprobados por la autoridad sanitaria: "En este sentido, de acuerdo con la naturaleza del producto, este podría enmarcarse en la definición de dispositivos médico, medicamento o cosmético según la normatividad sanitaria vigente específica para cada uno de éstos. Por ejemplo, existen, sustancias de relleno como el ácido hialurónico, que dentro del grupo de medicamentos, cosméticos y de dispositivos médicos cuenta con múltiples Registros Sanitarios de productos que en su composición principal o secundaria, traen esta sustancia ya sea, como ácido hialurónico o como hialuronato de sodio. Los usos son múltiples y en diferentes ámbitos. Dentro de los principales usos aprobados a la fecha se encuentran los siguientes:

- Relleno cara y labios para corrección de arrugas (Dispositivos Médicos)
- Relleno intra-articular (Medicamento)
- Medios de cultivo (Dispositivos Médicos)
- Cirugías oftálmicas (Dispositivos Médicos)
- Soluciones oftálmicas (Medicamentos)
- Protector de mucosas (Dispositivos Médicos)
- Implantes óseos (Dispositivos Médicos)
- Solución para manejo de heridas (Dispositivos Médicos)
- Humectación de lentes de contacto. (Dispositivos Médicos)
- Humectante, Antiestático y Acondicionador de la piel (Cosméticos)⁸

Retomando lo referente a los biopolímeros, la Revista de Ciencia Médica ha señalado que: "Los biopolímeros son peligrosos principalmente por 3 razones: La primera, es que pueden desencadenar una excesiva reacción inflamatoria en el

organismo, granulomas, porque el organismo identifica al biopolímero como un objeto extraño y se desencadena una reacción defensiva. La segunda es que pueden migrar del lugar donde fueron infiltrados creando complicaciones a distancia. La tercera es que la mayoría de las veces no tienen ningún control sanitario lo que aumenta el riesgo de complicaciones y efectos secundarios por infección"⁹

Por otro lado, en un estudio realizado por Duarte y Sánchez sobre sustancias modelantes se señaló: La inyección de estos productos puede provocar diferentes consecuencias que pueden ser locales o sistémicas, según aparezcan en la zona de la inyección o afecten a la salud general del paciente, y que de acuerdo a su tiempo de aparición se clasifican más habitualmente como: inmediatas, cuando aparecen segundos, minutos u horas después de su aplicación, y que pueden incluir sangrado intradérmico, oclusión arterial, necrosis focal, embolia, pápulas, discromía, eritema, equimosis, edema y reacciones de hipersensibilidad; y tardías, cuando se producen meses o incluso años después de la inyección y que incluyen la aparición de nódulos inflamatorios, nódulos no inflamatorios, dolor, equimosis, pigmentación, prurito, siliconomas, celulitis, abscesos estériles, linfedema, así como la migración del material desde el lugar donde fue infiltrado inicialmente, creando complicaciones a distancia¹⁰.

Además de la "alogenosis iatrogénica", las sustancias modelantes causan el Síndrome Asia, llamado así por su sigla en inglés: Autoimmune-Inflammatory Syndrome Induced for Adyuvants.

"Los materiales de relleno, como mínimo, desencadenan una reacción inflamatoria que precipita la creación de abscesos y/o granulomas en respuesta a las características físicas propias de cada material empleado. Se induce un cambio fenotípico de las células fagocitarias, provocando una transformación hacia células gigantes multinucleadas o células epitelioideas, cuya función es encapsular el material extraño. Por otro lado, se ha visto que los distintos hidrocarburos empleados, por ejemplo la silicona o los aceites minerales, producen diferentes tipos de autoanticuerpos, los cuales están implicados en el desarrollo de trastornos reumatológicos difusos. Este fenómeno, asociado a las sustancias modelantes de uso cosmético, ha sido incorporado en el espectro clínico del síndrome asia, descrito por Shoenfeld.

⁶ SANZ-BARRIGA, Helen Amelia y EROSTEGUI REVILLA, Carlos Pedro. Alogenosis iatrogénica, el Gran Peligro de los Biopolímeros. *Rev Cient Cienc Méd* [online]. 2010, vol.13, n.1 [citado 2020-03-09]. pp. 31-34. Disponible en: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1817-74332010000100010. ISSN 2077-3323.

¹⁰ Duarte y Sánchez, Alejandro, Hamid Hedo-Toledo, Abdul, Pradel-Mora, Juliana, & Gómez-Recilla, Victor. (2016). Complicación tardía tras infiltración de biopolímeros en glúteos. *Cirugía Plástica Ibero-Latinoamericana*, 42(4), 385-389. Disponible en: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0376-78922016000400011&lng=es&tlng=es.

⁷ INVIMA. Respuesta a solicitud de información de fecha 17 de agosto de 2021.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

Por su parte, en el año 2018, en estudio realizado por el doctor Carlos López Albán, en la ciudad de Cali, se determinó que el 95% de las pacientes son de sexo femenino, con lo que se reafirma la postura según la cual esta es una enfermedad que afecta principalmente a las mujeres. A su vez, la mayoría de las personas que habrían realizado el procedimiento corresponden a esteticistas con un 68,20%, seguido de médicos que practican la estética con un 19,20%¹⁸.

Del estudio del doctor López Albán se destaca además que la problemática de la aplicación de sustancias modelantes puede ser considerada un asunto de salud pública. Sobre este particular, el autor indicó: *"La otra pregunta que surge es ¿la aplicación de polímeros se podrá considerar como un problema de salud globalizado en el cual Cali participa? ¿Ocurre "transferencia internacional de riesgos"?; Lo anterior implica, que no son solamente las personas y los microbios son quienes viajan de un país a otro; también lo hacen las ideas y los estilos de vida. El tabaquismo y la obesidad son los mejores ejemplos de riesgos emergentes ligados a la globalización que están imponiendo una doble carga a los sistemas de salud en el mundo, complicando aún más las inequidades en salud (76, 81). La aplicación de biopolímeros parece cumplir este criterio"*¹⁹.

A pesar de que ya se reconoce en la academia que las aplicación de sustancias modelantes tienen el carácter de problema de salud pública, en la práctica han sido pocas las medidas que se han tomado para atender el problema. Sin embargo, en los últimos años, los medios de comunicación, a partir de la visibilización de casos que afectaron a mujeres personajes públicos, como Elizabeth Loaiza, Jessica Cediell, Lina Tejeiro, Yina Calderón, Catalina Acosta, Alejandra Guzmán, Lady Noriega, entre otras²⁰, han lanzado la alerta del grave problema que suponen las sustancias modelantes para el derecho a la salud, y otros derechos, como se ha señalado previamente. A su vez, a partir de la iniciativa #niunamásconbiopolímeros liderada por Elizabeth Loaiza, se han presentado más de 300 personas, en su mayoría mujeres, que han manifestado haberse afectado por la aplicación de biopolímeros.

A su vez, a nivel institucional el Instituto Nacional de Salud se encuentra realizando actualmente un estudio en el marco de un proyecto de investigación, financiado por Minciencias, junto con la Secretaría de Salud del Valle del Cauca, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF y una IPS de cirugía plástica del Valle del Cauca, para caracterizar la dimensión del problema, el tipo de daño

¹⁸ López, C. (2018). Tesis de maestría "Aplicación de biopolímeros o sustancias modelantes como un problema de salud pública en la ciudad de Cali".

¹⁹ Ídem, p. 62.

²⁰ Nota de prensa. El Tiempo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/cultura/gente/famosas-que-se-inyectaron-biopolimeros-y-tuvieron-problemas-de-salud-444112>

asociado a estas prácticas, los agentes y sustancias involucradas y el perfil de los afectados.

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Salud y como resultado del estudio previamente citado, se tiene que: *"En lo corrido del estudio se han revisado los datos retrospectivos de 1322 pacientes quienes consultaron por efectos secundarios derivados del uso de sustancias modelantes entre el 2013 y 2018. El número promedio de casos por año fue de 245. De los 1322 casos, 1262 fueron mujeres (95,5%), las edades oscilaron entre 19 y 83 años, con una media de 39 años (DE ±12,2); el 61,9 % de los pacientes tenía entre 30 y 49 años en el momento de la consulta"*²¹.

3. ARTICULADO PROPUESTO

La problemática descrita en el apartado anterior plantea la necesidad de adopción de medidas desde lo legislativo para procurar la protección del derecho a la salud y otros derechos de las personas. El proyecto de ley contempla tres tipos de medidas: 1. Medidas en el campo del derecho penal. 2. Medidas para el restablecimiento del derecho a la salud de las personas víctimas y 3. Medidas pedagógicas de prevención.

3.1 Medidas en el campo del derecho penal²²

Los procedimientos estéticos se han tornado tan usuales en nuestro país, tanto en hombres, como en mujeres, que la alta demanda de estos servicios los ha hecho un negocio rentable. Esa popularidad de los procedimientos estéticos ha llevado a que personas inescrupulosas realicen estas actividades sin estar facultados para ello o empleando sustancias nocivas para la salud, lo que ha desembocado en graves perjuicios que han llevado, incluso, a la muerte de las personas.

Este problema ha trascendido la esfera privada, y dada la habitual ocurrencia de indebidos procedimientos estéticos, ha terminado por convertirse en un problema de salud pública.

Es por lo anterior, que se propone la creación de un nuevo tipo penal que luche contra esta novedosa forma de criminalidad y que proteja, de una manera más efectiva que las lesiones personales (tipo penal aplicable hoy para este tipo de hechos), el derecho a la salud de todas las personas.

²¹ Instituto Nacional de Salud. Respuesta a solicitud de información de fecha 13 de agosto de 2021.

²² Justificación tomada del concepto "Sustancias modelantes - concepto sobre tipo penal" elaborado por la firma "Jaime Granados S.A.S" a cargo del abogado Simón Morato Bolívar.

La norma propuesta en el articulado tiene la estructura de un tipo penal de peligro en blanco. Con esta redacción lo que se busca es, en primer lugar, anticipar la barrera punitiva, de manera que sea posible la intervención del Estado independientemente de que se produzca un daño específico y donde sea punible la simple creación de un riesgo jurídicamente desaprobado. Esta redacción tiene coherencia con el fenómeno que se pretende penalizar, toda vez que, como es sabido, no se tiene certeza sobre el por qué algunas sustancias modelantes generan daños tan graves a la salud de algunas personas mientras que, en otras, esos perjuicios son leves o nunca se manifiestan.

En segundo lugar, es importante que el tipo penal sea de los denominados "en blanco", pues son las diferentes autoridades administrativas y sanitarias las que definen cuáles son los requisitos de aplicación y cuáles son las sustancias modelantes aceptadas para ser inyectadas. De esta manera, el tipo penal propuesto tendrá una vigencia indefinida a futuro y será aplicable en cualquier momento y circunstancia que se presente con posterioridad a su entrada en vigencia.

En tercer lugar, en el segundo inciso se cualifica el sujeto activo con el objetivo de hacer más gravosa la sanción. Esto tiene una razón de ser especial, la cual se circunscribe al desvalor de acción por parte de un profesional de la salud y que se justifica en la medida que estas personas cuentan con un alto grado de confianza por parte de la ciudadanía, por lo que su defraudación, y el incumplimiento del deber institucional que les corresponde, hace que el reproche estatal sea más severo.

Finalmente, se establece un agravante que se fundamenta en la generación de un daño concreto a la salud física o mental del sujeto pasivo del tipo, el cual encuentra su justificación en la lucha contra esta nueva forma de criminalidad que, por su forma de operar, requiere de un mayor reproche punitivo al establecido para las lesiones personales. Con esta circunstancia de agravación se pretende, también, dotar al tipo penal de una mayor especialidad, de manera que no se presente confusión en relación con un posible concurso de tipos penales.

3.2 Medidas para el restablecimiento del derecho a la salud de las personas víctimas

Como medidas para restablecer el derecho a la salud de las víctimas de estos procedimientos se plantean: 1. La extracción de las sustancias modelantes no permitidas y 2. El acompañamiento psicosocial.

En cuanto a lo primero, es decir, la **extracción de las sustancias modelantes no permitidas a cargo del Plan Obligatorio de Salud**, se tiene que, a pesar de que el origen de la enfermedad es un procedimiento médico o quirúrgico con fines estéticos, las consecuencias que se originan pueden afectar la capacidad funcional

o vital de las personas, con lo que se cumple el requisito establecido en el literal a) del artículo 15 de la Ley 1751 de 2015, Ley Estatutaria de Salud, para considerar que un procedimiento debe ser garantizado por el sistema, es decir, que esté relacionado con la recuperación o mantenimiento de la capacidad funcional o vital de las personas. De esa manera, la extracción no puede ser considerada como un procedimiento con fines estéticos. En otras palabras, la extracción de las sustancias modelantes se considera como una cirugía de tipo reconstructiva y no estética²³.

De acuerdo con el estudio de casos clínicos realizado por el profesor Coiffman, citado en reiteradas ocasiones en esta exposición de motivos, el tratamiento adecuado de esta enfermedad suele ser la extracción de las masas generadas por la aplicación de estas sustancias modelantes: *"recomendamos extraer quirúrgicamente estas masas lo más pronto posible. Pero esta extracción es muy difícil o imposible si la zona inyectada es muy extensa. Solo las masas muy localizadas y enquistadas deben ser resecaadas con cautela y preferiblemente en varias sesiones quirúrgicas"*²⁴. En el mismo sentido, en el estudio realizado por el médico López Albán, se afirma que aunque se utilizan diferentes técnicas para la extracción de las sustancias como laser, vaser, endoscopia, extracción por jeringa, extracción con liposculptura y la cirugía abierta; es ésta última técnica la que se considera más útil para el retiro de las sustancias²⁵.

En cuanto a la segunda medida, esto es, medidas de acompañamiento psicosocial, como lo evidencian los estudios citados anteriormente, además de los síntomas físicos generados por la enfermedad, se presentaron problemas de salud mental en las víctimas, reportándose depresión e, incluso, suicidios.

De esa manera, se establece que las entidades e instituciones prestadoras de salud, deberán en el marco de sus funciones, atender a las personas víctimas de estos procedimientos en las áreas de psicología o psiquiatría, de acuerdo con las necesidades de cada paciente.

3.3 Medidas de prevención

El uso de medidas preventivas resulta de vital importancia para disminuir el número de casos de personas afectadas por la aplicación de sustancias modelantes. De acuerdo con uno de los estudios referenciados previamente, los entrevistados consideran que "La aplicación de biopolímeros es un problema que el Estado no está enfrentando, no han dimensionado la severidad y gravedad del asunto, y que al parecer se evade la responsabilidad por los altos costos que tendría enfrentarlo;

²³ López, C. (2018). Tesis de maestría "Aplicación de biopolímeros o sustancias modelantes como un problema de salud pública en la ciudad de Cali", p. 43.

²⁴ Coiffman, F. (2008). Allogenesis iatrogénica: Una nueva enfermedad. *Cirugía Plástica Ibero-Latinoamericana*, 34(1), 01-10. Ob. cit.

²⁵ López, C. (2018). Tesis de maestría "Aplicación de biopolímeros o sustancias modelantes como un problema de salud pública en la ciudad de Cali", p. 43.

proponen que prevenir es mucho más barato que tratar y sin embargo no se está haciendo lo suficiente al respecto”²⁶.

En ese sentido, en este proyecto se incluyen una serie de medidas de carácter preventivo, entre las que se encuentran campañas de difusión en medios masivos de comunicación, en redes sociales y en ámbitos estudiantiles, así como publicidad sobre las instituciones y profesionales habilitados para la realización de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos, cerramientos preventivos e informes anuales sobre medidas de Inspección, Vigilancia y Control.

Campañas de difusión en medios masivos de comunicación, en el ámbito escolar y como parte del programa de salud preventiva a cargo de las entidades e instituciones de salud

En lo que respecta a las campañas de difusión en medios masivos de comunicación, campañas de difusión en el ámbito escolar y los programas de salud preventiva a cargo de las entidades e instituciones de salud, estas deberán incluir los riesgos y daños a la salud humana que ocasionan este tipo de procedimientos, así como la promoción de la “positividad del cuerpo” (body positive). Este movimiento social promueve la aceptación de todos los cuerpos sin importar su apariencia y procura que los sujetos tengan una imagen positiva de su propio cuerpo, autoconfianza y autoestima, en contraposición a estándares de belleza preestablecidos socialmente. “El movimiento de positividad del cuerpo aborda lo impracticable de la auto aceptación, la belleza y la autoestima, estableciendo la noción de la belleza como un constructo de la sociedad que no debe infringir la capacidad de sentir confianza o autoestima. El movimiento de positividad del cuerpo se centra en la idea de que las personas necesitan amarse a sí mismas, aceptando sus rasgos físicos”.²⁷

A pesar de que la no aceptación del cuerpo no es exclusiva de las mujeres, son estas las que principalmente se ven afectadas por los estereotipos o estándares sociales sobre la belleza. En lo que respecta a nuestro caso objeto de estudio (sustancias modelantes), como se ha señalado en los estudios previamente referenciados, las mujeres son quienes mayoritariamente hacen uso de estas sustancias, y por tanto, son las que mayoritariamente padecen las enfermedades que estas causan. En conclusión, se trata de enfermedades que afectan mayoritariamente a las mujeres.

²⁶ López, C. (2018). Tesis de maestría “Aplicación de biopolímeros o sustancias modelantes como un problema de salud pública en la ciudad de Cali”, p.56.

²⁷ Sánchez, V. (2019). Tesis de grado “El body positive: una representación social del cuerpo”, p. 1.

De acuerdo con el estudio realizado por el médico López Albán, los pacientes admiten que se aplican biopolímeros por vanidad. En el mismo estudio se define vanidad como la necesidad de ser más aceptados en el entorno social. La vanidad parece estar influenciada por el ambiente en el que se desenvuelven las personas. En ese sentido, como medida preventiva, aconsejan la realización de programas de prevención y educación en grupos vulnerables en las escuelas, enfocados en niñas de 11 y 12 años que son las más susceptibles de ser influenciadas por los estándares de belleza²⁸.

Sobre este particular, en un estudio realizado en la Universidad Javeriana sobre estereotipos de belleza se afirmó: “Históricamente, el cuerpo femenino ha estado a disposición de la sociedad, esta se ha encargado de decidir qué es lo que está bien y qué es lo que está mal con respecto al cuerpo de la mujer”²⁹.

Sin embargo, esta constante histórica parece tener un revés (aún incipiente) en movimientos como el “body positive”. Desde un punto de vista histórico este movimiento tiene un antecedente en el movimiento de reforma de la vestimenta victoriana “(...) que tuvo como objetivo poner fin a la tendencia de las mujeres a modificar su cuerpo mediante el uso de corsés y el ajuste de cuerdas para adaptarse al estándar social de cinturas pequeñas. La práctica del ajuste apretado demostró tener muchos riesgos negativos para la salud”.³⁰ A su vez, se identifican tres “olas” del movimiento “body positive”. La primera ola, del año 1960 es asociada a las protestas por la discriminación en contra de la grasa. La segunda ola (1990) está caracterizada por programas dirigidos a las personas con sobrepeso, donde se organizaban actividades para que estas pudieran reunirse cómodamente y hacer ejercicio. Finalmente, la tercera ola (a partir del año 2010) va asociada al uso de las plataformas sociales para promover el movimiento a partir de la publicación de fotos que desafían los ideales dominantes de la belleza femenina³¹.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que las mujeres históricamente han estado sometidas a estándares de belleza más o menos rigurosos, en contraposición a los hombres. De esa manera, dentro de los múltiples problemas que deben afrontar las mujeres en términos de igualdad, se suma la necesidad de ser aceptadas socialmente a partir de criterios de belleza que establece la sociedad, criterios que no se les exigen a los hombres.

²⁸ López, C. (2018). Tesis de maestría “Aplicación de biopolímeros o sustancias modelantes como un problema de salud pública en la ciudad de Cali”, p. 56

²⁹ Gómez, I. (2020). Tesis de grado “Estereotipos de belleza: formas de control hacia los cuerpos femeninos”, p. 15. Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/50209/Trabajos%20de%20grado%20Laura%20Daniela%20Gomez%20ambrano.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

³⁰ Ibidem, p. 12.

³¹ Ibidem, p. 9 a 12.

De acuerdo con lo anterior este asunto, trasciende la afectación del derecho a la salud y encuentra sus orígenes en la desigualdad, manifestado como la imposición de determinados estándares de belleza a las mujeres.

Por lo expuesto, como una medida preventiva y que promueve el cambio de estereotipos que imponen estándares de belleza a las mujeres, que terminan desencadenando enfermedades como las causadas por los biopolímeros, uno de los puntos centrales del proyecto de ley será la promoción del “body positive”, a través de campañas en medios de comunicación, en las instituciones educativas y como salud preventiva a cargo de las entidades e instituciones prestadoras de salud.

Publicidad sobre las instituciones y profesionales habilitados para la realización de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos

Una segunda medida preventiva tiene que ver con la publicidad de las instituciones y profesionales habilitados para la realización de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos. Así, a pesar de que actualmente existen registros de profesionales de la salud, esta medida pretende que la consulta sea de fácil acceso para la ciudadanía, a partir de la inclusión de un listado nacional en la página web del Ministerio de Salud y Protección Social.

A su vez, esta medida va acompañada de la publicidad, en esta misma página, de las sanciones penales y disciplinarias que se impongan por el ejercicio inadecuado de la profesión, lo que promoverá la información de los pacientes con relación a la idoneidad de quien realiza el procedimiento.

Evento de interés de salud pública

Una tercera medida preventiva tiene que ver con la incorporación de las malas prácticas en procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos como un evento de interés en salud pública y su inclusión en el Sistema Nacional de Vigilancia —SIVIGILA—. Con ello, se busca tener información pertinente que permita prevenir estas prácticas y reforzar su vigilancia.

Cerramientos preventivos e informes anuales sobre medidas de Inspección, Vigilancia y Control

Finalmente, como medidas preventivas, se establece de manera expresa la posibilidad de que las autoridades de policía realicen cerramientos preventivos de sitios en los que se realicen procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos, sin estar autorizados para ello.

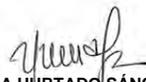
4. CONFLICTO DE INTERESES

Seguindo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, que dispone el incluir “(...) un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286”, se señala que este proyecto de ley podría generar un beneficio directo para aquel congresista cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean víctimas de aplicación no permitida de sustancias modelantes o sean profesionales de la salud especializados en extracción de sustancias modelantes.

En lo demás, considerando que busca beneficios generales, no se considera que genere conflictos de intereses. En todo caso, esto no exime a que el congresista que así lo considere, manifieste otras razones por las cuales pueda tener conflictos de intereses.

Cordialmente,


JOSÉ DANIEL LÓPEZ
 Representante a la Cámara


NORMA HURTADO SÁNCHEZ
 Representante a la Cámara


TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ
 Senador de la República


ALFREDO DELUQUE ZULETA
 Representante a la Cámara


ELBERT DÍAZ LOZANO
 Representante a la Cámara


JOSÉ GUSTAVO PADILLA
 Representante a la Cámara



PROYECTO DE LEY NÚMERO 299 DE 2021 CÁMARA

por la cual se reconoce como patrimonio cultural inmaterial de la Nación La Mudanza Folclórica, actividad que nace en el marco del Festival Folclórico de la Paletilla en el Municipio de Becerril en el departamento del Cesar y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No. xx DE 2020 CÁMARA

"Por la cual se reconoce como patrimonio cultural inmaterial de la Nación La Mudanza Folclórica, actividad que nace en el marco del FESTIVAL FOLCLÓRICO DE LA PALETILLA en el Municipio de Becerril en el departamento del Cesar y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto de la Ley. La presente ley tiene como objetivo, reconocer como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, La Mudanza, actividad que nace en el marco del FESTIVAL FOLCLÓRICO DE LA PALETILLA, Municipio de Becerril en el Departamento del Cesar, y se exalten los 48 años de existencia de este festival.

Artículo 2º. Facúltese y Autorícese al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura, para que se incluya en la lista representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito Nacional a La Mudanza actividad que nace en el marco del FESTIVAL FOLCLÓRICO DE LA PALETILLA, Municipio de Becerril en el Departamento del Cesar.

Artículo 3º. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para que se declare Bien de Interés Cultural de la Nación la Plaza Roza Machado, lugar donde se desarrolla el Festival de la Paletilla y la manifestación cultural de La Mudanza, del Municipio Becerril en el Departamento del Cesar.

Artículo 4º. La Nación a través del Ministerio de Cultura y en coordinación con el Municipio de Becerril, contribuirá a la difusión y conservación cultural de este festival, así mismo al fomento, preservación, promoción, divulgación, protección, financiación y desarrollo de los valores culturales que se originaron alrededor de La Mudanza como la expresión folclórica y artística que ha hecho tradición en el Festival Folclórico de la Paletilla, igual las actividades y escenarios que se utilizan para la realización del mismo.

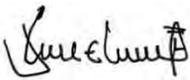
Artículo 5º.A partir de la sanción de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y 397 de 1997 autorizase al Gobierno nacional Ministerio de Cultura para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas en la presente ley.

Artículo 6. Las autorizaciones otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán de conformidad con lo establecido en el artículo 3º, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto. En segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 7º. El Gobierno nacional queda autorizado para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

Parágrafo. Las apropiaciones autorizadas dentro del Presupuesto General de la Nación deberán contar para su ejecución con programas y proyectos de inversión.

Artículo 8º. Esta ley rige a partir de su aprobación, sanción y publicación.

<p>De los honorable Representante,</p>  <p>Jose Eliecer Salazar Lopez Representante a la Camara Departamento del Cesar</p>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p style="text-align: center;">I. HISTORIA DEL FESTIVAL</p> <p>Para el año 1978 se incorporó La Mudanza como una de las actividades dentro del Festival Folclórico de la Paletilla y fiestas patronales de la virgen de la Candelaria de Becerril, propiciando reconocimiento a las generaciones que habitaron el Municipio manteniendo vivas sus costumbres y tradiciones año a año.</p> <p>La Mudanza es una expresión cultural inventariada que se da en el Municipio de Becerril anualmente a finales de enero y principio del mes de febrero, se trata de una actividad recreativa cultural con la tradición de realizar un recorrido con la estructura de la casa de madera y techo con palma amarga que sale de la entrada de esta localidad hasta la casa indígena de los Yukpas, ubicada en la zona urbana, con el fin de simular el traslado y el asentamiento de la familia.</p> <p>La historia de esta tradición da cuenta de la mudanza de "Chano Hernández" quien toma la decisión de mudar su casa desde la vereda Tamaquito hasta Becerril, éste avisa a sus cercanos de su traslado, pero fue ignorado y para efectos de la leyenda hablan que lo hizo solo y con ayuda mágica (mitología).</p> <p>Este hecho dejó a la comunidad perpleja y abierta a comentar ciertas hipótesis sobre el "Chano" donde se decía que éste era brujo, y por lo tanto así logró realizar su mudanza, otras personas expresan que pudo haber utilizado la ayuda de su numerosa familia.</p> <p>La manifestación cultural de La Mudanza integra el patrimonio inmaterial de la cosmovisión de la vivienda, además constituye un vínculo con el patrimonio material, como una interacción de ambas dimensiones. Expresando así las tradicionales costumbres de las viviendas en los inicios de la comunidad becerrilera.</p> <p>En este Festival en particular, La Mudanza se destacan gestores y creadores culturales: Mudanceros, horqueteros y coleros, estos roles desempeñados por hombres y mujeres, donde el público participa alegremente con un ambiente de fiesta con cantos, bailes, bebidas y comidas tradicionales como lo es el vino de uvita de lata, el cafongo, viuda de pescao y la chicha de maíz, añadiendo elementos propios de jolgorio.</p> <p>Cabe destacar que La Mudanza no es un evento exclusivo de Becerril, de ella se tiene conocimiento que en las costumbres de los pueblos riverenos y de las sabanas estuvo presente, solo que en Becerril la tomamos para recordar un pasado representado en nuestros ancestros, y, que mejor escenario que nuestro Festival Folclórico de la Paletilla.</p>
<p>La Mudanza resalta el significativo valor histórico y cómo patrimonio cultural de los territorios, en específico el departamento del Cesar, donde las fiestas del Becerrilero reivindican la identidad heredada .</p> <p style="text-align: center;">II. UBICACIÓN</p> <p>Mediante la Ordenanza Número 020 de Noviembre del año 1977, fue creado el Municipio de Becerril del Departamento del Cesar, expedida por la Honorable Asamblea departamental del Cesar.</p> <p>El Municipio de Becerril se encuentra ubicado en la parte centro oriental del Departamento del Cesar, donde la vocación del suelo ha sido tradicionalmente agrícola, la cual goza de una riqueza cultural importante, además de los servicios de sus recursos naturales renovables y no renovables como el aprovechamiento de las minas de carbón, allí se encuentra ubicado Los Ecosistemas Estratégicos, el Complejo Cenagozo de Zapatosa y la Serranía de Perijá. El Municipio está conformado por los corregimientos Estados Unidos y La Guajirita, dos resguardos indígenas (Yukpa y Wiwa), cincuenta y siete veredas.</p> <p>Limitando al norte con el Municipio de Agustín Codazzi, por el sur con el Municipio de la Jagua de Ibirico, por el occidente con el Municipio de El Paso y por el oriente con la frontera de la República Bolivariana de Venezuela.</p> <p>Becerril está impregnado de música vallenata con la máxima representación de RAFAEL JOSE OROZCO MAESTRE y alto afecto por el porro de las viejas sabanas de Bolívar, que ha sido de gran aporte al folclor nacional.</p> <p style="text-align: center;">III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</p> <p>En Colombia, el Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI), abarca un vasto campo de la vida social y está constituido por un complejo conjunto de activos sociales, de carácter cultural, que le dan a un grupo humano sentido, identidad y pertenencia el cual comprende no sólo los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas de un grupo humano, que hunden sus raíces en el pasado y que se perpetúan en la memoria colectiva, sino también los apropiados socialmente en la vida contemporánea de las comunidades y colectividades sociales. Comprende</p>	<p>además los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes a dichos activos sociales.</p> <p>El patrimonio cultural inmaterial evoluciona constantemente y, al mismo tiempo, se ve amenazado por las repercusiones de la mundialización. La música y la danza también transmiten valores espirituales y estéticos esenciales para las comunidades humanas y exigen la posesión de conocimientos sumamente diversos. Por esto la Unesco promueve medidas para la salvaguardia, transmisión y documentación de este patrimonio inmaterial como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad.</p> <p>El presente proyecto de ley tiene como objetivo fundamental que La Mudanza sea incluida en la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial del ámbito nacional, con su correspondiente plan especial de salvaguardia. Al incluirse en dicha lista, se asegura su fortalecimiento, revitalización, sostenibilidad y promoción, tradicional y vigente; que no sólo infunde un sentimiento de identidad y continuidad a los grupos y comunidades, sino que además es un auténtico sentir de la cultura.</p> <p>La importancia de la salvaguarda de nuestro patrimonio cultural, además de su incidencia en la mejora de la calidad de vida de nuestros pobladores, es que el estado actual de nuestros municipios en toda la región, precisa implantar estrategias que dinamicen el desarrollo social, cultural y económico, prestando especial atención a las áreas que constituyen el eje de desarrollo de la región –en nuestro caso–, consideramos nuestra riqueza cultural. Al preservar La Mudanza, se contribuye a un avance económico, cultural y social y a su vez que nos proyecta como una región consistente en el ámbito del turismo cultural.</p> <p style="text-align: center;">IV. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES</p> <p>Colombia con la aceptación de la Convención de Patrimonio Mundial de 1972, el 24 de Mayo de 1983, y la del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003, se ha comprometido con una política integral de protección y salvaguardia del patrimonio cultural y natural, que tiene como objetivo principal su apropiación social por parte de las comunidades.</p> <p>En el año 2004 se inició en Colombia una aproximación integral a la gestión del patrimonio cultural colombiano, que incorporó la noción de patrimonio cultural inmaterial.</p>

<p>Este proceso condujo a que en el año 2006 Colombia suscribiera la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Ley 1037.</p> <p>La Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial señala lo siguiente:</p> <p>"1. Disposiciones generales</p> <p>Artículo 1º: Finalidades de la Convención</p> <p>Finalidades:</p> <p>a) La salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial;</p> <p>b) El respeto del patrimonio cultural inmaterial de las comunidades, grupos e individuos de que se trate;</p> <p>c) La sensibilización en el plano local, nacional e internacional a la importancia del patrimonio cultural inmaterial y de su reconocimiento recíproco;</p> <p>d) La cooperación y asistencia internacionales.</p> <p>Artículo 2º: A los efectos de la presente Convención,</p> <p>1. Se entiende por "patrimonio cultural inmaterial" los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana. A los efectos de la presente Convención, se tendrá en cuenta únicamente el patrimonio cultural inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sostenible.</p> <p>2. El "patrimonio cultural inmaterial", según secular en los ámbitos siguientes:</p> <p>a) Tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial;</p> <p>b) Artes del espectáculo;</p>	<p>c) Usos sociales, rituales y actos festivos;</p> <p>d) Conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo;</p> <p>e) Técnicas artesanales tradicionales.</p> <p>3. Se entiende por "salvaguardia" las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio, promoción, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión –básicamente a través de la enseñanza formal y no formal– y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos.</p> <p>4. La expresión "Estados partes" designa a los Estados obligados por la presente Convención, y entre los cuales ésta esté en vigor.</p> <p>5. Esta Convención se aplicará mutatis mutandis a los territorios mencionados en el artículo 33 que pasen a ser partes en ella, con arreglo a las condiciones la expresión "Estados partes" se referirá igualmente a esos territorios.</p> <p>Artículo 16. Lista representativa del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad</p> <p>1. Para dar a conocer mejor el patrimonio cultural inmaterial, lograr que se tome mayor conciencia de su importancia y propiciar formas de diálogo que respeten la diversidad cultural, el Comité, a propuesta de los Estados partes interesados, creará, mantendrá al día y hará pública una Lista representativa del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad.</p> <p>2. El Comité elaborará y someterá a la aprobación de la Asamblea General los criterios por los que se regirán la creación, actualización y publicación de dicha lista representativa".</p> <p>Sobre la finalidad e importancia de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial la Corte Constitucional en la Sentencia C-120 de 2008, dijo:</p> <p>" La convención tiene por finalidad el reconocimiento, respeto y salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad, cuya producción, preservación, mantenimiento, transmisión y recreación contribuyen a enriquecer la diversidad cultural y la creatividad humana, al tiempo que señala las formas de cooperación y asistencia internacional para el logro de dichos propósitos".</p> <p>(...) "Esta salvaguardia de las expresiones culturales inmateriales permite proteger las diversas costumbres y cosmovisiones de los grupos humanos asentados en los territorios de los Estados Parte, en especial de aquéllas cuya expresión y transmisión se vale de herramientas no formales (tradiciones orales, rituales, usos,</p>
<p>conocimientos de la naturaleza, etc.) y que, por ser en muchas ocasiones expresión de grupos minoritarios, tienen un alto riesgo de perderse o de ser absorbidas por las culturas mayorita. Por lo tanto, los objetos y fines de la convención derivados del concepto mismo de salvaguardia que- vestigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión y revitalización del patrimonio cultural inmaterial –artículo 2º), se ajusta a los mandatos constitucionales de reconocimiento de la diversidad, protección de las minorías y preservación del patrimonio cultural de la Nación, expresamente consagrados en los artículos 2º, 7º y 72 de la Constitución Política".</p> <p>En cuanto, a la especial atención del Estado al derecho a la cultura la Corte Constitucional en Sentencia C-671 de 1999, manifestó:</p> <p>"Uno de los aspectos novedosos de la Constitución de 1991, fue el de consagrar entre los derechos fundamentales el de 'acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades', norma está en la cual, además, en forma precisa y de manera indiscutible, expresó el constituyente que 'la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad' por eso a continuación la Constitución Política le ordena a las autoridades del Estado promover 'la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación'. Es decir, en adelante y a partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario, ni puede constituir un privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado".</p> <p>De tal forma que la Constitución en varios de sus artículos, esto es, en el artículo 1º (Estado Pluralista), 2º (Protección de las creencias y demás derechos y libertades), 7º (Diversidad cultural de la Nación Colombiana), 8º (Obligación del Estado de proteger las riquezas culturales de la Nación), consagra de manera pluralista y como deber del Estado la protección de la cultura como un fenómeno social de carácter diverso y múltiple. Además, la Carta contiene en el Título II que corresponde a los derechos, las garantías y los deberes, un capítulo (de los derechos sociales, económicos y culturales) dentro del cual se encuentran especialmente los artículos 70, 71 y 72 que brindan protección al valor universal de la cultura, la reconocen como derecho fundamental de rango Constitucional y ordena su protección.</p> <p>La Norma Superior, dispone que es obligación, no solo del Estado sino de las personas proteger las riquezas naturales y culturales de la Nación (artículos 8º y 95, numeral 8) y le da al patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que</p>	<p>conforman la identidad nacional el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículos 63 y 72). En el artículo 72, declara que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado y que la ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares.</p> <p>La Ley 397 de 1997, o Ley General de Cultura, no solo se refiere al patrimonio cultural de la Nación, sino que incluyó como parte del patrimonio cultural las manifestaciones de cultura inmaterial.</p> <p>No obstante, mediante la Ley 1185 modificatoria de la Ley 397 de 1997 hace referencia al patrimonio cultural inmaterial y propone, en uno de sus capítulos, la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del PCI, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.</p> <p>En lo tocante, al Patrimonio Cultural de carácter material e Inmaterial la ley señala lo siguiente:</p> <p>"Artículo 4º. Integración del patrimonio cultural de la Nación. El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico.</p> <p>Así mismo, mediante esta ley se establece la conformación de una Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI), que tiene como objetivo desarrollar un Plan Especial de Salvaguardia (PES) para asegurar su fortalecimiento, revitalización, las herramientas necesarias para el buen desarrollo de estos procesos. Igualmente, establece un incentivo tributario para quienes inviertan en la salvaguardia de este tipo de patrimonio.</p> <p>Las manifestaciones del patrimonio de naturaleza intangible están relacionadas con los saberes, los conocimientos y las prácticas relativos a varios campos, entre otros, así como las tradiciones y expresiones orales, incluidas las lenguas, artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, técnicas artesanales, que las</p>

<p>comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte de su patrimonio cultural, (Artículo 8° del Decreto 2941 de 2009).</p> <p>Los eventos o festividades culturales tradicionales de carácter colectivo, comprenden acontecimientos sociales periódicos, de carácter participativo que cuentan con reglas habituales y excepcionales, y contienen elementos constructivos de la Identidad de una comunidad, como es el caso de La Mudanza, en el Municipio de Becerril en el Departamento del Cesar.</p> <p>Así, se observan claramente los fundamentos tanto materiales como jurídicos, para que se declare Patrimonio Cultural de la Nación La Mudanza, hecho que permitiría la conservación o perpetuación necesaria no sólo para las generaciones presentes sino para las futuras. Por las consideraciones antes expuestas, es que esta iniciativa pretende esencialmente convertirse en un factor de cohesión del tejido social de la cultura colombiana.</p> <p>En referencia a la autorización al Gobierno Nacional de la presente ley, este proyecto no contiene una orden, sino que por el contrario, es respetuoso al incluir dentro del Presupuesto Nacional una disponibilidad de recursos esto de acuerdo a lo estipulado en el artículo 150 numerales 9 y 154, de la Constitución Política, y el artículo 39 del Decreto número 111 de 1996.</p> <p>Este proyecto de ley no ordena gasto alguno del Presupuesto Nacional. Por el contrario, es respetuoso de la exclusividad y discrecionalidad del Gobierno nacional para incluir dentro del Presupuesto Nacional los gastos que se decreten en esta futura ley, los cuales se incluirán teniendo en cuenta también la disponibilidad de recursos y el plan de inversiones del presente Gobierno, esto de acuerdo a lo estipulado en el artículo 150 numerales 9 y 154, de la Constitución Política, y el artículo 39 del Decreto 111 de 1996.</p> <p>De otro lado es importante considerar que <i>“La Corte Constitucional ha señalado que el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público y se pronunció sobre el tema en los siguientes términos:</i></p> <p><i>“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. Así, en relación con la objeción presidencial en el presente caso, es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto</i></p>	<p><i>de presupuesto estos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no Constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexequible, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”, evento en el cual es perfectamente viable.</i></p> <p>En el proyecto se señala sin dar lugar a otra interpretación, que es el Gobierno Nacional quien impulsará la conservación, quiere esto decir; primero, que el Municipio y el Departamento también contribuirán con recursos disponibles para atender estos proyectos; y segundo que será el Gobierno nacional quien discrecionalmente podrá hacerlo, en este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional:</p> <p><i>“El carácter unitario que el Constituyente le dio al Estado y la vigencia en el mismo de principios como el de la solidaridad y la participación comunitaria, jus-territoriales en el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues solo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial. Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad sólo operan a nivel territorial despojando a la Nación de esa responsabilidad en tanto orientadora de la dinámica de la descentralización, contrariaba el Estado social de derecho. (Corte Constitucional)</i></p> <p>Por tanto, es claro que si un bien ha sido declarado como parte del patrimonio cultural de la Nación, corresponderá, en una primera instancia, a las autoridades nacionales regular lo concerniente a su conservación, señalando, si es del caso, su destinación, como parte del plan especial de protección que éste está obligado a diseñar, a efectos de cumplir en debida forma la obligación de protección y conservación que ha impuesto la Constitución. En donde el legislador, en si lo considera necesario, el uso que ha de dársele, pertenezca éste a un particular o a una entidad pública, en razón del interés público o social que tal declaración lleva implícito. Pues, tratándose del patrimonio cultural departamental, distrital o municipal, la competencia si está exclusivamente en cabeza de las autoridades territoriales correspondientes, la preservación cultural y natural de interés nacional, regional o local, incluidos el paisajístico, el ambiental, el histórico y el arquitectónico.</p>
---	---

Dadas las anteriores argumentaciones, tenemos que el objeto de este proyecto está en consonancia con los artículos 150 numerales 9, 151, 154, 287, 288 y 355 de la misma manera con los pronunciamientos de la Corte Constitucional. En esta oportunidad es conveniente resaltar las consideraciones que el Ministerio de Hacienda ha venido sosteniendo, según las cuales estos proyectos que decretan gastos, solo deben habilitar el articulado de este proyecto.

Finalmente, este proyecto se basa en la decisión de la Corte Constitucional en relación al Proyecto de ley cuya Sentencia C-441 de 2009 declara EXEQUIBLE el antes mencionado proyecto.

PROYECTO DE LEY 300 DE 2021

por el cual se establecen medidas de reactivación económica para el transporte público terrestre de pasajeros y mixto

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY _____ DE 2021</p> <p style="text-align: center;">POR EL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE DE PASAJEROS Y MIXTO</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia, DECRETA</p> <p>ARTÍCULO 1 Adiciónese el parágrafo 4 al artículo 6 de la Ley 105 de 1993, así:</p> <p>"Parágrafo 4. Los vehículos de las modalidades de transporte público de pasajeros por carretera, colectivo y de mixto matriculados con anterioridad al 30 de mayo de 2020, fecha en que finalizó la primera vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 como consecuencia de la pandemia ocasionada por el Coronavirus COVID-19, contarán con un tiempo de vida útil de cuatro (4) años adicional al establecido en el presente artículo, contados a partir del cumplimiento de la vida útil o del plazo a reponer."</p> <p>ARTÍCULO 2. Modifíquese el inciso 1 del artículo 7 de la Ley 105 de 1993 modificado por el Decreto Legislativo 575 de 2020, durante el término de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, mediante Resolución 385 de 2020 y sus respectivas prórrogas, y hasta por un (1) año más a partir de su finalización, el cual quedará así:</p> <p>"ARTÍCULO 7o. Programa de reposición del parque automotor. Las empresas de carácter colectivo de pasajeros y/o mixto, y las organizaciones de carácter cooperativo y solidario de la industria del transporte están obligadas a ofrecerle a los propietarios de vehículos, programas periódicos de reposición y permitir a éstos la devolución de sus aportes al programa periódico de reposición del parque automotor. Los propietarios de los vehículos están habilitados para retirar por una única vez hasta el cien por ciento (100%) de los recursos aportados a los programas periódicos de reposición con el fin de garantizar un ingreso mínimo, sin perjuicio de la obligación de realizar la reposición del parque automotor establecida en el artículo anterior."</p> <p>ARTÍCULO 3. Adiciónese un parágrafo al artículo 3 de la Ley 105 de 1993, así:</p>	<p>"Parágrafo. El servicio que pueda ser configurado a partir de la modificación del recorrido de una ruta existente no será considerado un nuevo servicio que deba ser objeto de adjudicación mediante permiso de operación por iniciativa de las empresas de transporte o por concurso o licitación pública, si obedece a la posibilidad de aprovechar la disponibilidad de nuevas infraestructuras viales.</p> <p>La empresa de transporte que tenga autorizada una ruta en los perímetros municipal, departamental o nacional que requiera la modificación de su recorrido por la construcción de una o más variantes o de uno o más tramos de vía o nuevas vías que conecten el mismo origen y destino a la ruta inicialmente autorizada, podrá solicitar la modificación de su recorrido.</p> <p>En el nivel de servicio básico solo se autorizará la modificación de la ruta si se garantiza la oferta en ambos recorridos.</p> <p>El Ministerio de Transporte reglamentará las condiciones para la modificación de la respectiva ruta."</p> <p>ARTÍCULO 4. Adiciónese el artículo 16-1 a la Ley 336 de 1996, así:</p> <p>"ARTÍCULO 16-1. Permiso de operación por iniciativa de las empresas de transporte. Las empresas habilitadas que estén interesadas en ofrecer nuevas rutas para los servicios de pasajeros y mixto sujetos a rutas y horarios, podrán solicitar y obtener el respectivo permiso, a partir de la evaluación que bajo su propio riesgo realicen sobre la existencia de una potencial demanda.</p> <p>La solicitud deberá como mínimo indicar el origen, destino y recorrido de la ruta a servir, la tipología vehicular, el número de vehículos, las frecuencias y los horarios de prestación del servicio.</p> <p>El permiso será otorgado siempre que se verifique la inexistencia de oferta autorizada y solo si la nueva ruta no da lugar a una superposición con alguna de las rutas previamente autorizadas.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Transporte reglamentará las condiciones para el otorgamiento del permiso de operación por iniciativa privada de las empresas de transporte."</p> <p>Artículo 5. Adiciónese el artículo 16-2 a la Ley 336 de 1996, así:</p> <p>"Artículo 16-2. Otorgamiento del permiso de operación por iniciativa de las empresas de transporte. Las solicitudes de permisos de operación de que trata el artículo 16-1 de la presente ley, deberán publicarse en la página web de la autoridad de transporte competente invitando a la manifestación</p>
<p>de interés de terceras empresas habilitadas en la misma modalidad, dentro de su radio de acción. De existir otros interesados, se realizará un sorteo para seleccionar el operador a quien se otorgará el permiso.</p> <p>El Ministerio de Transporte reglamentará las condiciones de la presentación de la manifestación de interés y el sorteo para seleccionar al operador.</p> <p>Los permisos otorgados en virtud del presente artículo no podrán entenderse que confieren en favor de la empresa de transporte un derecho exclusivo o preferente sobre la prestación del servicio de transporte."</p> <p>Artículo 6.- Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p> 	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY _____ DE 2021</p> <p style="text-align: center;">POR EL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE DE PASAJEROS Y MIXTO</p> <p>1. INTRODUCCIÓN</p> <p>La promulgación de la Constitución Política de 1991 implicó un cambio en el enfoque de la intervención del Estado en la economía, lo cual fue materializado mediante la constitucionalización del modelo económico colombiano en el Título 12. Así, de acuerdo con los artículos 333 y 334 de la Carta Política, el rol del Estado ostenta una doble faceta, pues si bien respeta la libertad de la iniciativa privada e identifica a la empresa como base del desarrollo económico del país, conserva la dirección general de la economía con el propósito de mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio colombiano, asegurar la distribución equitativa de los recursos y conciliar los intereses de quienes despliegan la actividad empresarial con el interés general.</p> <p>En consonancia con lo anterior, el artículo 365 de la Constitución Política estableció que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, que estarán sometidos al régimen jurídico fijado por la ley y que podrán ser prestados de manera directa o indirecta por este, por comunidades organizadas o por particulares. Adicionalmente, prescribió que, en todo caso, el Estado conservará la regulación, el control y la vigilancia de los mencionados servicios.</p> <p>Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que «Los servicios públicos son el medio por el cual el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios derechos y deberes constitucionales (CP art. 2). El sentido y razón de ser de los poderes constituidos es el servicio a la comunidad, la satisfacción de sus necesidades y la protección de los derechos individuales de sus miembros».¹</p> <p>Ahora bien, el Congreso de la República, en uso de la función establecida en el numeral 23 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia² y de</p> <p>¹ Corte Constitucional, sentencia T-540 de 1992. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. ² «Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...]»</p> <p>23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.» - Negrilla fuera de texto -</p>

<p>conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 de la misma, expidió las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996.</p> <p>La Ley 105 de 1993 "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones" consagró dentro de los principios rectores, el principio fundamental de la intervención del Estado en el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas, así mismo, prescribió como principio del transporte público el relativo al carácter de servicio público del mismo.</p> <p>En relación con este último punto, la citada ley indicó que la operación del transporte público estará bajo la regulación del Estado quien ejercerá los controles necesarios para su prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad e, igualmente, señaló que la regla general es su prestación por parte de particulares.</p> <p>Por otra parte, la Ley 336 de 1996 "Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte" estableció en primera medida que, en todo caso, el Estado regulará y vigilará la industria del transporte en los términos previstos en los citados artículos 333 y 334 de la Constitución Política de Colombia.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, la mencionada ley prescribió que el transporte gozará de especial protección del Estado y que, en ese sentido, estará sometido a las condiciones y beneficios que establezcan las disposiciones regulatorias en la materia. De igual manera, dispuso que como servicio público continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a los particulares, lo cual implica la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en lo relativo a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, de acuerdo con los derechos y obligaciones señaladas en el reglamento de cada modo.</p> <p>Referente a este último aspecto, de acuerdo con el artículo 1 de la citada ley, son modos de transporte público el aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre. A su vez, dentro del modo de transporte terrestre, existen diversas modalidades que buscan atender las necesidades y particularidades que pueden presentarse en la movilización de personas y cosas, por lo que para cada una de ellas existen una serie de condiciones que delimitan su rango de acción.</p> <p>Ahora bien, en aplicación de la facultad reglamentaria de la cual es titular el presidente de la República de acuerdo con lo previsto en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 <i>ibidem</i>, ha sido el Gobierno nacional el encargado de establecer la reglamentación de cada una de las modalidades de transporte terrestre, indicando su objeto y alcance, condicionamientos para los interesados en su prestación, reglas para su operación, ente otros aspectos.</p>	<p>Así, para efectos de comprender el alcance del proyecto de ley propuesto, resulta oportuno mencionar de manera sucinta la reglamentación de las modalidades de transporte terrestre que resultarán beneficiadas de manera principal con el mismo y sus principales características:</p> <p>a) Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros: esta modalidad de transporte se encuentra reglamentada en el Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015, Único Reglamentario del Sector Transporte.</p> <p>De acuerdo con la normativa citada, esta modalidad es aquella que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada, a través de un contrato celebrado entre la empresa y cada una de las personas que han de utilizar el vehículo de servicio público vinculado a la misma para recorrer total o parcialmente una o más rutas legalmente autorizadas.</p> <p>Puntualmente, las normas referidas clasifican el radio de acción de esta modalidad de transporte así: a) Metropolitano: Cuando se presta entre municipios de un área metropolitana constituida por la ley y, b) Distrital y Municipal. Cuando se presta dentro de la jurisdicción de un distrito o municipio. Comprende el área urbana, suburbana y rural y los distritos indígenas de la respectiva jurisdicción.</p> <p>Por último, se destaca que se la prestación de este servicio de transporte, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, está sujeto a la expedición de un permiso o la celebración de un contrato de concesión o de operación suscrito por la autoridad competente, como resultado de un proceso licitatorio.</p> <p>b) Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera: esta modalidad transporte se encuentra reglamentada en el Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015, Único Reglamentario del Sector Transporte.</p> <p>De acuerdo con la normativa citada, esta modalidad es aquella que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada, a través de un contrato celebrado entre la empresa y cada una de las personas que han de utilizar el vehículo de servicio público vinculado a la misma para su traslado en una ruta legalmente autorizada.</p> <p>Puntualmente, las normas referidas señalan que el radio de acción de esta modalidad es de carácter nacional, el cual, a su vez, incluye los siguientes perímetros: a) Departamental: Cuando el servicio se presta en el conjunto de rutas cuyo origen y destino están contenidos dentro del perímetro departamental y, b) Nacional: Cuando el servicio se presta en el conjunto de rutas cuyo origen y destino están localizados en diferentes departamentos dentro del perímetro nacional.</p>
<p>Finalmente, de la misma manera, se resalta que para la prestación de esta modalidad de servicio público de transporte se requiere de un permiso, el cual se otorga como resultado de un concurso en el que se garantiza la libre concurrencia y la iniciativa privada.</p> <p>En adición a lo anterior, se destaca que el artículo 27 de la Ley 336 de 1996 establece que se considera como un servicio conexo al transporte público aquel prestado en las terminales, en ese sentido, en la Sección 10 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015, Único Reglamentario del Sector Transporte encontramos la reglamentación asociada a la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera. Esta normativa igualmente señaló que las actividades de las terminales de transporte son de servicio público, las cuales se entiende que se refieren a la operación, en general, de la actividad transportadora.</p> <p>Se destaca que las referidas normas definen a las terminales de transporte como el conjunto de instalaciones que funcionan como una unidad de servicios permanentes, junto a los equipos, órganos de administración, servicios a los usuarios, a las empresas de transporte y a su parque automotor, donde se concentran las empresas autorizadas o habilitadas que cubren rutas que tienen como origen, destino o tránsito el respectivo municipio o localidad donde se ubica la terminal de transporte.</p> <p>c) Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto: esta modalidad de transporte se encuentra reglamentada en el Capítulo 5 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015, Único Reglamentario del Sector Transporte.</p> <p>De acuerdo con la normativa citada, esta modalidad es aquella que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada, a través de un contrato celebrado entre la empresa de transporte y cada una de las personas que utilizan el servicio para su traslado simultáneo con sus bienes o carga, en una zona de operación autorizada.</p> <p>Puntualmente, las normas referidas clasifican las zonas de operación en las que se puede prestar el servicio de transporte mixto, zonas de operación entendidas como aquella región geográfica que requiere de este servicio para garantizar el intercambio comercial y el desplazamiento de la población entre áreas de producción y centros de consumo o mercadeo unidos entre sí por vías carretables.</p> <p>En ese sentido, las citadas zonas de operación se clasifican en: a) Metropolitana, distrital o municipal: Cuando los servicios se prestan entre las veredas y su cabecera municipal o entre veredas de la misma jurisdicción; b) Regional: Cuando los servicios se prestan dentro de una zona geográficamente definida, integrada por varios municipios de una misma región o corredor, para satisfacer las necesidades de movilización hacia la zona de mercado, centro de acopio o abastecimiento</p>	<p>ubicado en uno de los municipios, y desde las veredas y cabeceras municipales de los demás municipios que la integran.</p> <p>Finalmente, de la misma manera, se resalta que para la prestación de esta modalidad de servicio público de transporte se requiere de un permiso, el cual se otorga como resultado de un concurso en el que se garantiza la libre concurrencia y la iniciativa privada.</p> <p>2. ANTECEDENTES</p> <p>El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud – OMS declaró al brote del Coronavirus COVID-19 como una pandemia ante su velocidad de propagación y escala de transmisión, pandemia que, a la fecha, ha representado una amenaza global a la salud pública con afectaciones al sistema económico de magnitudes impredecibles e incalculables.</p> <p>Así, en atención a esta coyuntura, desde el primer momento, por parte del Gobierno nacional y, particularmente, desde el Ministerio de Salud y Protección Social, se adoptaron diversas medidas con el propósito de prevenir y mitigar su escalamiento y, adicionalmente, hacer frente a los efectos económicos generados por la misma.</p> <p>De esta manera, en primer lugar, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, se declaró por parte del ministro de Salud y Protección Social, el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional con ocasión del Coronavirus COVID-19 y se adoptaron una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar su propagación y mitigar sus efectos.</p> <p>Si bien inicialmente la citada emergencia sanitaria tendría vigencia hasta el 30 de mayo de esa anualidad, lo cierto es que en razón a la magnitud de los impactos derivados de la pandemia del Coronavirus COVID-19, la misma ha sido prorrogada en diversas oportunidades así: (i) por primera vez, hasta el 31 de agosto de 2020 mediante Resolución 844 de ese mismo año; (ii) por segunda vez, hasta el 30 de noviembre de la misma anualidad a través de la Resolución 1462 de 2020; (iii) por tercera vez, hasta el 28 de febrero de 2021 por medio de la Resolución 2230 del 27 de noviembre de 2020; (iv) por cuarta vez, hasta el 31 de mayo de 2021 a través de la Resolución 222 del 25 de febrero del mismo año y, (v) por quinta vez, hasta el 31 de agosto de 2021, mediante la Resolución 738 del año en curso.</p> <p>Adicionalmente, en atención a la gravedad de la situación del país con ocasión de la citada pandemia y ante la necesidad de hacer frente a hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes que ponían en riesgo su estabilidad, se expidieron los Decretos Legislativos 417 y 637 de 2020 mediante los cuales se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el propósito de permitir el establecimiento de medidas efectivas que conjuraran los efectos de la crisis, buscando la protección a los empleos de las empresas y de la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano.</p>

<p>En tal virtud, reconociendo al sector transporte como uno de los sectores económicos que más altos impactos económicos ha sufrido con ocasión de la coyuntura sanitaria mencionada, se adoptaron una serie de medidas en favor de su recuperación económica. Estas se relacionan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> Decreto Legislativo 482 del 26 de marzo de 2020, por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica. Decreto Legislativo 569 del 15 de abril de 2020, por el cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica. Decreto Legislativo 575 del 15 de abril de 2020, por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica. Decreto Legislativo 768 del 30 de mayo de 2020, por el cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica. <p>De la misma manera, con el objetivo de hacer frente a la extensión de la pandemia del Coronavirus COVID-19 y así preservar la salud y la vida de los habitantes del territorio nacional, se expidieron diversas normas en materia de orden público que implicaron restricciones a su libre circulación cada una con diferentes particularidades y excepciones. A continuación, se relacionan las citadas normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Decreto 457 de 2020, mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 13 de abril del mismo año. Decreto 531 de 2020, por medio del cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 13 de abril del mismo año, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 27 de abril de la citada anualidad. Decreto 593 de 2020, a través del cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 27 de abril del mismo año, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 11 de mayo de la citada anualidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Decreto 636 de 2020, por el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 11 de mayo de esa anualidad, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de mayo de ese año. Prorrogado hasta las doce de la noche (12:00 p.m.) del 31 de mayo de 2020, por medio del Decreto 689 de esa vigencia. Decreto 749 de 2020, mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de junio de esa anualidad, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de julio de ese año. Prorrogado hasta las doce de la noche (12:00 p.m.) del 15 de julio de 2020, por medio del Decreto 878 de esa vigencia. Decreto 990 de 2020, a través del cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 16 de julio de esa anualidad, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de agosto de ese año. Decreto 1076 de 2020, por el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de agosto de esa anualidad, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de septiembre de ese año. <p>Posteriormente, al observarse una reducción de la transmisión del Coronavirus COVID-19 en algunas ciudades del país, se consideró el fortalecimiento de estrategias de aislamiento selectivo más efectivas y menos disruptivas para reducir la propagación del mismo. En este contexto, se expidieron las siguientes normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Decreto 1168 de 2020, a través del cual se reguló la fase de Aislamiento Selectivo y Distanciamiento Individual Responsable que rigió en la República de Colombia entre las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de septiembre de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de octubre de esa anualidad. Esta fase fue prorrogada en diversas oportunidades, la última, hasta el 16 de enero de 2021 por medio del Decreto 1550 de 2020. Decreto 39 de 2021, por medio del cual se reguló la fase de Aislamiento Selectivo y Distanciamiento Individual Responsable que rigió en la República de Colombia entre las cero horas (00:00 a.m.) del 16 de enero de 2021, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de marzo de esa anualidad. <p>Recientemente, ante la situación epidemiológica del país y en atención al rápido avance del Plan Nacional de Vacunación que propende por una reducción de la mortalidad generada por el citado Coronavirus COVID-19, se han expedido las normas que a continuación se indican:</p>
<ul style="list-style-type: none"> Decreto 206 de 2021, mediante el cual se reguló la fase de Aislamiento Selectivo, Distanciamiento Individual Responsable y Reactivación Económica Segura, que rigió en la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de marzo de 2021, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de junio del mismo año. Decreto 580 de 2021, por medio del cual se reguló la fase de Aislamiento Selectivo, Distanciamiento Individual Responsable y Reactivación Económica Segura, que actualmente rige en la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de junio de 2021, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de septiembre de esa vigencia. <p>En adición a todo lo mencionado, conforme a las fases de la pandemia y las medidas adoptadas por el Gobierno nacional, se han expedido por parte del Ministerio de Salud y Protección Social una serie de protocolos de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar un adecuado manejo de la citada coyuntura.</p> <p>Así, mediante Resolución 666 del 24 de abril de 2020, se adoptó el protocolo general de bioseguridad para esos efectos y, específicamente, a través de la Resolución 677 del 24 de abril de 2020, se adoptó el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del Coronavirus COVID-19 en el sector transporte.</p> <p>Posteriormente, la citada Resolución 677 fue modificada por las Resoluciones 1537 del 2 de septiembre de la misma anualidad y 2475 del 23 de diciembre de esa vigencia, esta última autorizó el aumento hasta el 70% de la ocupación de los vehículos que prestan el servicio público de transporte en todas sus modalidades.</p> <p>Recientemente, con el fin de promover la reactivación del sector transporte, se evaluó la posibilidad de aumentar gradualmente la capacidad de servicio, en consecuencia, con ocasión de la expedición de la Resolución 777 del 2 de junio de 2021 por el Ministerio de Salud y Protección Social, se permitirá que en aquellos departamentos en los que la ocupación de camas UCI sea inferior al 85% el nivel de aforo de los vehículos de transporte público terrestre se podrá aumentar por encima del 70% que consagraba hasta el momento la Resolución 677 de 2020, modificada por la Resolución 2475 de 2020.</p> <p>Una vez expuesto lo anterior, se quiere precisar, como más adelante será sustentado con las cifras y diagnósticos respectivos, que todas las anteriores medidas adoptadas con el propósito de salvaguardar la vida, salud y seguridad de todos los habitantes del territorio nacional ante un fenómeno sin precedentes como lo ha sido la pandemia del Coronavirus COVID-19, han impactado de manera notoria al sector transporte y a sus diferentes actores.</p>	<p>En este punto y, de acuerdo con los antecedentes hasta ahora expuestos, la intervención del Estado en la economía busca su racionalización y promover la productividad y la competencia, así como el buen funcionamiento del mercado para lograr la satisfacción de las necesidades y el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes del territorio colombiano. Así mismo, en materia de servicios públicos, es un deber del Estado asegurar su prestación eficiente.</p> <p>En ese orden de ideas, las problemáticas que con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19 se han presentado en sector transporte requieren la intervención del Estado, en este caso del Congreso de la República, pues se determinó que existen aspectos esenciales en esa materia que deben ser ajustados y medidas que se requiere que sean adoptadas mediante la expedición de una ley de la República por tratarse de asuntos de reserva legal, de tal manera que propendan por una reactivación de este sector clave para la competitividad y crecimiento económico del país.</p> <p>3. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto el fortalecimiento del transporte público terrestre de pasajeros y mixto, a través de la creación de incentivos y de la adopción de medidas para promover la reactivación económica del sector y superar la crisis generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.</p> <p>4. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El presente proyecto de ley contiene un total de seis (6) artículos, en los cuales se desarrollan diferentes medidas tendientes a la reactivación del sector transporte como se detalla a continuación:</p> <p>Artículo 1. Ampliación de la vida útil para vehículos de las modalidades de transporte público de pasajeros por carretera, colectivo y mixto.</p> <p>Ampliación del término de tiempo de uso por cuatro (4) años adicionales para vehículos matriculados con anterioridad al 30 de mayo de 2020, fecha en que finalizó la primera vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social como consecuencia de la pandemia ocasionada por el Coronavirus COVID-19. El mencionado término adicional tuvo en cuenta el cese, durante un lapso prolongado, de la actividad de transporte, y de otro, que los efectos adversos de la pandemia aún son latentes y el proceso de reactivación económica continúa; lo anterior, si se tiene en cuenta que los vehículos de las modalidades de transporte público de pasajeros por carretera, colectivo y mixto no han sido utilizados en su máxima capacidad en atención al retorno lento a la normalidad de los diferentes sectores de la economía los cuales influyen directamente en la prestación de los servicios de transporte terrestre.</p>

Igualmente, las referidas situaciones implican que los vehículos no han operado ni operarán al menos en un tiempo razonable en condiciones típicas, lo cual a su vez deriva en un menor desgaste para los mismos y la reducción del riesgo de seguridad con la concesión de ese plazo adicional.

Artículo 2. Devolución de aportes realizados al programa de reposición del parque automotor.

El artículo 7 de la Ley 105 de 1993 establece que las empresas de transporte de las modalidades de pasajeros por carretera y mixto están obligadas a ofrecerle a los propietarios de vehículos, programas periódicos de reposición y a establecer y reglamentar fondos que garanticen la reposición gradual del parque automotor. Además, establece que los propietarios de los vehículos podrán retirar hasta el ochenta y cinco por ciento (85%) de los recursos aportados a los programas periódicos de reposición con el fin de garantizar un ingreso mínimo, sin perjuicio de la obligación de realizar la reposición del parque automotor.

Por otra parte, su parágrafo 2 establece que la utilización de los recursos de reposición para fines distintos a los señalados será delito de abuso de confianza y de él será responsable el administrador de los recursos.

El artículo 5 de la Ley 688 de 2001 establece que todo vehículo de transporte colectivo con radio de acción metropolitano y/o urbano tendrá una cuenta en el Fondo Nacional de Reposición y Renovación del Parque Automotor, cuyos recursos podrán ser utilizados por el propietario del vehículo para reponer o renovar. Adicionalmente, el artículo 8 establece que los propietarios de los vehículos que se han visto afectados en el ejercicio de su actividad a causa del Coronavirus COVID-19 podrán retirar del Fondo hasta el ochenta y cinco por ciento (85%).

Teniendo en cuenta que la destinación de los recursos de los fondos de reposición está determinada por las leyes antes referidas, se hace necesario establecer una disposición transitoria de rango de ley, que permita a los propietarios de los vehículos utilizar la totalidad de los recursos de los fondos de reposición para atender los efectos económicos e la emergencia, ante de la paralización de las operaciones, la falta de demanda del servicio y como consecuencia la falta de ingresos que ampare el mínimo vital de los transportadores cuyo único ingreso resulta de la explotación económica de su vehículo.

Beneficiarios:

Propietarios de los vehículos destinados a la prestación del servicio público de transporte en las siguientes modalidades:

1. Transporte Público de Pasajeros por carretera (intermunicipal)
2. Transporte Público mixto
3. Transporte colectivo con radio de acción metropolitano, distrital y/o municipal.

En este sentido, la devolución de los aportes permitiría que los transportadores cuenten con una alternativa para atender sus obligaciones económicas frente a la afectación en sus ingresos regulares por la prestación de servicios de transporte, con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Lo anterior, sin perjuicio que continúen aportando al fondo de reposición y que deban realizar la reposición del vehículo al finalizar la vida útil del mismo. Así, esta medida se complementa con la de extensión de vida útil señalada en el artículo anterior, la cual les permite a los transportadores contar con un tiempo adicional para recuperarse económicamente y obtener ingresos para continuar alimentando el fondo de reposición y con ello, a futuro podrán contar con recursos para garantizar que se efectúe el proceso de reposición de los vehículos.

Artículo 3. Modificación del recorrido de una ruta.

La modificación del servicio por nuevas alternativas operacionales permite la adaptación oportuna de la oferta a la nueva infraestructura de vías del país que generalmente es más ventajosa para el usuario. En este sentido, es importante resaltar que muchas empresas de transporte cuentan con rutas adjudicadas desde los años 80 y 90 cuando el número de vías del país era incipiente.

La definición de ruta establecida en el numeral 5 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993 establece que es "el trayecto comprendido entre un origen y un destino, con un recorrido determinado y unas características en cuanto a horarios, frecuencias y demás aspectos operativos". Por tanto, las empresas de transporte no han podido cambiar sus recorridos para aprovechar las nuevas infraestructuras viales creadas en el país en los últimos años, ya que, actualmente eso implica la necesidad de otorgar un nuevo permiso.

Resulta necesaria la adopción de esta medida, toda vez que esto permitiría adaptar la oferta de transporte a las nuevas realidades de movilización del país y garantizar de forma expedita la ampliación de cobertura de los servicios de transporte, en beneficio de los usuarios.

Artículo 4. Permiso de operación por iniciativa de las empresas de transporte.

En la actualidad el otorgamiento de las rutas de transporte carretero es un procedimiento que no tarda menos de 7 años en el Ministerio de Transporte y en el caso de regiones apartadas puede incluso nunca agotarse. En estas circunstancias, las necesidades de los usuarios se satisfacen por la informalidad o quedan insatisfechas y las iniciativas empresariales se truncan.

Esta medida, se dirige a viabilizar la autorización de rutas por solicitud de la empresa habilitada en aquellos lugares en los que actualmente no hay cobertura del servicio formal, manteniendo las condiciones de calidad y seguridad en la prestación del servicio.

La propuesta, que se limita al esquema de autorizaciones administrativas mediante el otorgamiento de permisos, conscientes de las ventajas y riesgos de la menor intervención que se propone, conjura estos últimos de la siguiente manera:

- a. Al solo acceder empresas actualmente habilitadas, se puede presumir su idoneidad y capacidad para la prestación del servicio.
- b. Solo permitido donde no existe ruta autorizada y siempre que la propuesta no implique una superposición con otros servicios, con lo cual se garantiza que no exista una intromisión en servicios previamente autorizados.

Esta medida contribuye a la reactivación de la industria, ya que, sin introducir riesgos económicos y de demanda en los actuales operadores, les concede la posibilidad de acceder de una manera expedita y por iniciativa privada a operar nuevos servicios donde identifiquen una potencial demanda procurando su consolidación, es decir que se permite la posibilidad de vincularse a servir nuevas rutas, previa verificación de la demanda insatisfecha.

Artículo 5. Condiciones para el otorgamiento del permiso de operación por iniciativa de las empresas de transporte.

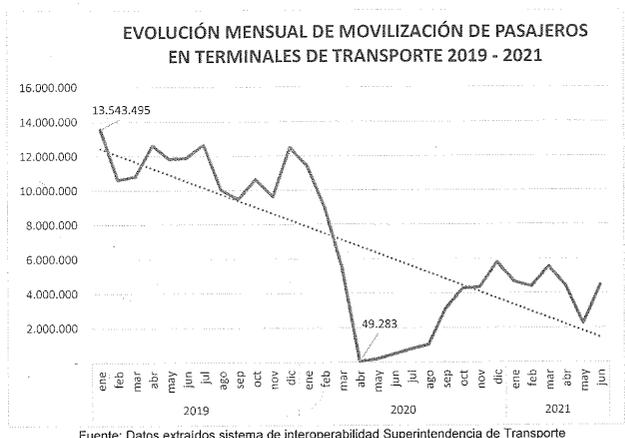
En consonancia con el artículo anterior, se establecen las condiciones para el otorgamiento del permiso de operación en nuevas rutas por iniciativa de las empresas de transporte. En la actualidad el otorgamiento de los permisos de operación de rutas de transporte público de pasajeros por carretera se realiza mediante concurso público, lo que hace que sean procesos dispendiosos y tardan alrededor entre 1 y 2 años en otorgarse.

Por tanto, el sorteo permite una respuesta rápida a las solicitudes, sin excluir la posibilidad de autorizaciones posteriores que agoten el procedimiento regular. Debe tenerse en cuenta que, el sorteo se realiza a partir de la válida presunción de idoneidad y capacidad de sujetos habilitados y autorizados.

5. JUSTIFICACIÓN DE IMPACTO DE LA PANDEMIA

Para sustentar la adopción de las medidas dispuestas en el presente proyecto de ley, en primer lugar, de destaca una drástica disminución del movimiento de pasajeros a través de las 49 terminales de transporte terrestre habilitadas por el Ministerio de Transporte, como se puede evidenciar en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 1

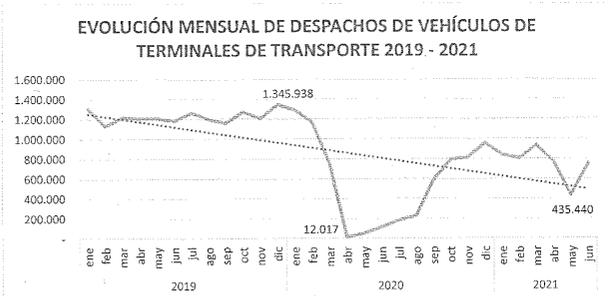


Como se puede observar, la línea de tendencia marca un comportamiento a la baja hasta el mes de abril de 2020, teniendo en cuenta que en el mes de marzo de esa anualidad se decretó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio colombiano lo que redujo de manera considerable la movilización de pasajeros por carretera; lo anterior, en atención a que para ese momento, solo se permitía la movilización de aquellas personas que solicitaran autorización del Ministerio de Transporte y que se encontraran cobijadas por alguna de las excepciones planteadas por el Gobierno nacional.

Así, de la gráfica se extrae un valor consolidado en abril de 2020 de 49,283 pasajeros movilizados valor notoriamente inferior frente a un máximo histórico de 13.543.495 pasajeros movilizados durante enero de 2019.

De igual manera, puede verificarse que pese a la adopción de diversas medidas por parte del Gobierno nacional con el propósito de generar el entorno adecuado para la reactivación del sector transporte, particularmente, a partir del mes de septiembre de 2020 cuando se reguló la fase de aislamiento selectivo e individual responsable y, consecuentemente, se permitió el funcionamiento del transporte de pasajeros por carretera, la movilización de pasajeros no se ha recuperado al nivel presentado en el periodo previo a la pandemia.

GRÁFICA 2



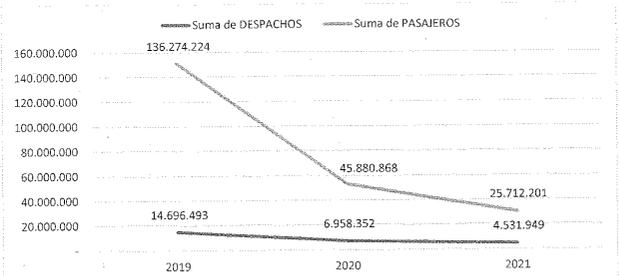
Fuente: Ministerio de Transporte con base en datos extraídos sistema de interoperabilidad Superintendencia de Transporte

Para el caso de los despachos de vehículos de terminales de transporte terrestre se identifica el mismo comportamiento a la baja presentado en la movilización de pasajeros, teniendo un gran descenso en el mes de marzo 2020 producto del inicio de la pandemia y nuevamente en el mes de mayo 2021 como producto de las manifestaciones que se iniciaron el 28 de abril de 2021.

En igual sentido, puede verificarse que pese a la adopción de diversas medidas por parte del Gobierno nacional con el propósito de generar el entorno adecuado para la reactivación del sector transporte, particularmente, a partir del mes de septiembre de 2020 cuando se reguló la fase de aislamiento selectivo e individual responsable y, consecuentemente, se permitió el funcionamiento del transporte de pasajeros por carretera, los despachos de vehículos no se han recuperado al nivel presentado en el periodo previo a la pandemia.

GRÁFICA 3

TOTAL DE PASAJEROS MOVILIZADOS Y DESPACHOS REALIZADOS DURANTE LAS VIGENCIAS 2019, 2020 Y 2021*3



Fuente: Ministerio de Transporte con base en datos extraídos sistema de interoperabilidad Superintendencia de Transporte

De la anterior gráfica se puede observar durante el año 2020 una caída del 66,33% en la movilización de pasajeros y del 52,65% en el despacho de vehículos de terminales de transporte en comparación con el año 2019.

De la misma manera, aún cuando la vigencia 2021 no ha terminado, se puede observar que la tendencia no es del todo favorable pues, aunque finalizado el primer semestre del año la movilización de pasajeros supera el 56% de la realizada durante el 2020, no se supera el 18,86% de la movilización total efectuada durante el 2019.

La misma tendencia puede predicarse de los despachos de vehículos realizados en el primer semestre de 2021 en la medida en que si bien estos han alcanzado el 65,12% en comparación con el total efectuado 2020, no se supera el 30,83% del total de despachos realizados durante toda la vigencia 2019.

Lo anterior hace necesario implementar medidas de compensación para el sector, que pueden provenir de diferentes fuentes, entre las cuales se consideran: la ampliación del término de vida útil, la devolución del saldo del fondo de reposición vehicular, modificaciones de rutas y la creación de iniciativas para la solicitud de nuevas rutas que les permita atender las variaciones de la demanda.

*Con corte a junio de 2021.

6. CONCLUSIONES

Por las consideraciones anteriormente señaladas, se puede evidenciar que el sector transporte se encuentra enfrentando una crisis considerable, a raíz de la pandemia originada por el Coronavirus COVID-19. Además, la recuperación económica del sector podría tardar un tiempo considerable generando consecuencias irreversibles para los diferentes actores que intervienen en esta actividad.

Por tanto, con el interés de conservar la industria del transporte la cual provee a la sociedad un servicio público esencial, además de ser una fuente significativa de empleo, constituir el medio de sostenimiento de muchas familias y ser una base para el desarrollo del país; se requiere la creación de medidas de carácter legislativo que le permitan al sector generar alivios para extender la continuidad de la operación, recibir mayores ingresos, incentivar la demanda y crear nuevas oportunidades de inversión que conlleven al restablecimiento de este importante sector de la economía.

Cordialmente,

[Handwritten signatures of several members of the Chamber of Representatives]

CONTENIDO

Gaceta número 1232 - Jueves, 16 de septiembre de 2021
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 294 de 2021 Cámara, por medio del cual se reglamenta la aspersion de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas en el marco de la lucha contra los cultivos de uso ilícito.....	1
Proyecto de ley número 298 de 2021 Cámara, por medio de la cual se crea el tipo penal de aplicación no permitida de sustancias modelantes -biopolímeros-, se establecen medidas en favor de las personas víctimas de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos que involucran la aplicación no permitida de dichas sustancias y se promueven estrategias preventivas en la materia.	10
Proyecto de ley número 299 de 2021 Cámara, por la cual se reconoce como patrimonio cultural inmaterial de la Nación La Mudanza Folclórica, actividad que nace en el marco del Festival Folclórico de la Paletilla en el Municipio de Becerril en el departamento del Cesar y se dictan otras disposiciones.	16
Proyecto de ley 300 de 2021, por el cual se establecen medidas de reactivación económica para el transporte público terrestre de pasajeros y mixto	20