



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1116

Bogotá, D. C., martes, 20 de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 021 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se garantizan condiciones
de flexibilización del horario laboral para
trabajadores con responsabilidades familiares.*

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

El proyecto fue presentado por los Congresistas: honorable Senador *Alejandro Alberto Vega Pérez*, Honorable Senador *John Jairo Roldán Avendaño*, honorable Representante *Julián Peinado Ramírez*, honorable Representante *Juan Carlos Lozada Vargas*, honorable Representante *Carlos Felipe Quintero Ovalle*, honorable Representante *Andrés David Calle Aguas*, honorable Representante *Jezmi Lizeth Barraza Arraut*, honorable Representante *Luis Carlos Ochoa Tobón*.

El día 18 de agosto de 2022 la Mesa Directiva de la Comisión Séptima nos designó a los suscritos como ponentes del Proyecto de ley de referencia.

Publicaciones.

- *Gaceta del Congreso* número 859 de 2022.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto flexibilizar el horario laboral para los trabajadores con responsabilidades familiares que se desempeñen en jornada continua, ya sea en el sector público o privado, para que puedan articular mejor sus responsabilidades profesionales con las familiares.

Este proyecto modifica la Ley 1361 de 2009 y crea disposiciones complementarias para llevar a cabo su objeto principal.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Conforme a lo expuesto por los autores de la iniciativa, se presenta el Proyecto de ley con el fin de adecuar la normatividad actual a las necesidades de las relaciones familiares y laborales, buscando la protección de la familia, más en aquellas ocasiones en las que existen labores de cuidado o supervisión de supervisión hijos menores, hijos en estado de discapacidad, adultos mayores, etc., así como proteger el derecho al trabajo y a recibir una formación profesional que tienen los trabajadores (Exposición de motivos Proyecto de ley 021 de 2022 Cámara).

Este proyecto surge como mandato de la recomendación 165 de la Organización Internacional del Trabajo, (OIT), especialmente por lo dispuesto en los numerales 18 y 19, que establecen lo siguiente (OIT):

“18. Debería concederse especial atención a las medidas generales para mejorar las condiciones de trabajo y la calidad de la vida de trabajo, incluyendo medidas destinadas a:

(a) reducir progresivamente la duración de la jornada de trabajo y reducir las horas extraordinarias;

(b) introducir más flexibilidad en la organización de los horarios de trabajo, de los periodos de descanso y de las vacaciones, habida cuenta del nivel de desarrollo y de las necesidades particulares del país y de los diversos sectores de actividad.

19. Siempre que sea posible y apropiado, deberían tenerse en cuenta las necesidades especiales de los trabajadores, incluidas las derivadas de sus

responsabilidades familiares, al organizar el trabajo por turnos y al asignar el trabajo nocturno”¹

Si bien, esta recomendación no ha sido ratificada por Colombia, resulta importante que se mantenga la tendencia progresista en Colombia en cuanto a la protección de los derechos de la familia, la mujer y los niños y niñas.

Tal como lo mencionan los autores del Proyecto de ley en la exposición de motivos, iniciativas como la licencia de maternidad, la de la Ley 755 de 2002 o Ley María, la Ley 1361 de 2009, han sido, en palabras de los autores, “protecciones importantes a nivel laboral de los padres y madres de familia, que demuestran la voluntad progresividad en materia laboral de los derechos y de las políticas sociales entabladas por el gobierno nacional al interior de sus instituciones” (Exposición de motivos Proyecto de ley 021 de 2022 Cámara).

Finalmente, el DANE (2020) menciona lo siguiente sobre la importancia de las labores de cuidado:

“Los cuidados son parte de los derechos humanos de quienes requieren ser atendidos y de quienes los proveen. Al interior de los hogares, el tiempo que se dedica a cuidar y apoyar a los integrantes que lo requieren es indispensable para preservar su bienestar y salud. Especialmente cuando los receptores de cuidados son niñas y niños pequeños o en edad escolar, los cuidados en el hogar son la base para que cuenten con condiciones para su desarrollo físico, intelectual y emocional (Attanasio 2013, 2015). Brindar cuidados también posibilita ejercer el derecho a proteger y satisfacer las necesidades de los seres queridos y contribuye al bienestar de las personas que los proveen”.

3.1. Población beneficiaria

La población que se beneficiaría del Proyecto de ley serían las personas que tienen a su cargo responsabilidades familiares de cuidado, siendo ellas las que principalmente tienen dificultades para conciliar sus relaciones familiares con su vida laboral. También este Proyecto de ley es una oportunidad para reconocer y exaltar el trabajo de cuidado remunerado y no remunerado, este último muchas veces invisibilizado. En Colombia en total en el país 29.8 millones de personas realizan este tipo de labores no remuneradas, según cifras del DANE (2020).

Las labores de cuidado, según la OIT en su informe “El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente”, pueden clasificarse en dos tipos de actividades: “Las actividades de cuidado directo, personal y relacional, como dar de comer a un bebé o cuidar de un cónyuge enfermo, y las actividades de cuidado indirecto, como cocinar y limpiar” (OIT).

De igual manera, la Mesa Interseccional de Cuidado (Ver imagen 1) clasifica estas labores en:

directos, indirectos y pasivos, los cuales se definen de la siguiente manera (Mesa Interseccional de Cuidado):

“Los cuidados directos involucran relaciones interpersonales, mientras que los indirectos conllevan actividades que no requieren de la interacción entre las personas que los proveen y quienes se benefician de ellos. Los cuidados pasivos, por su parte, implican la vigilancia o estar al pendiente de personas que requieren de atención, pero tienen la particularidad de que pueden

llevarse a cabo en forma simultánea, mientras se realizan otras actividades, sean estas de cuidado indirecto, o de cualquier otra índole, inclusive de descanso u ocio”.

Imagen 1. Clasificación de labores de cuidado.



Tomado de: Mesa intersectorial del ciudadano.

Por otro lado, con el fin de caracterizar a la población principalmente beneficiada con el Proyecto de ley, se trae a colación lo concluido en el informe de la OIT sobre sus condiciones laborales y de cuidado.

- Tener responsabilidades familiares junto con las laborales es la norma en todo el mundo. Menciona este organismo que “solo en 2018, 1400 millones de adultos ocupados viven con personas dependientes de cuidados (500 millones de mujeres y 900 millones de hombres)” (OIT). Sin embargo, que esta sea la regla general no implica que estas labores de cuidado no incidan directamente en el acceso al mercado laboral, en especial para las mujeres, pues dada la conformación de los hogares y los estereotipos de género, es claro que ejercer este tipo de labores afecta de manera diferente a la participación de las mujeres y los hombres en el mercado de trabajo, (OIT).

- Según este informe de la OIT, existe una especie de penalización en el mercado laboral para las mujeres con responsabilidades de cuidado, siendo las mujeres (principalmente solteras) las que tienen hasta un 16,6% menos probabilidades de ser activas en el mercado de trabajo, mientras que el mismo valor para los hombres es hasta 0,5 puntos porcentuales más alto, lo que les hace más activos en el mercado laboral (OIT).

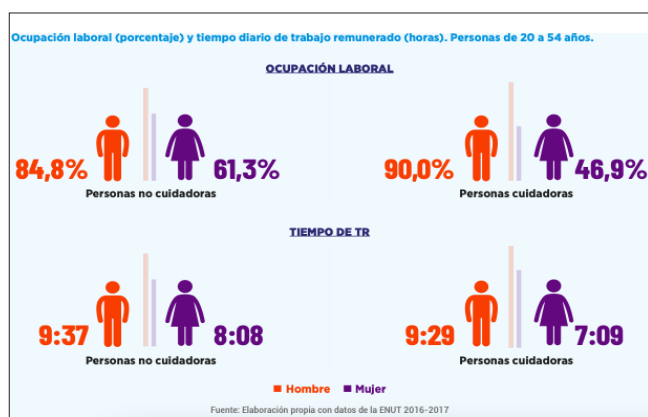
¹ Cita referenciada en exposición de motivos del Proyecto de ley número 021 de 2022 Cámara.

En ese sentido concluye la OIT: “Se observa a escala mundial y sistemáticamente en todas las regiones para las mujeres que viven con niños pequeños. En 2018, las madres de niños menores de 5 años representan las tasas de empleo más bajas (el 47,6 por ciento) en comparación no solo con los padres (el 87,9 por ciento) y los hombres que no son padres (el 78,2 por ciento), sino también con las mujeres que no son madres (el 54,4 por ciento) de niñas y niños pequeños”.

Por otro lado, las cifras para Colombia otorgadas por el DANE (2020) no distan de lo que ocurre a nivel mundial, pues, demuestra en el informe ya referenciado, cómo las labores de cuidado inciden sobre su ingreso laboral, así como con su cotización de seguridad social. En estos datos, de nuevo, las mujeres se enfrentan a más barreras para acceder a la participación laboral (DANE, 2020).

Es claro entonces que, no solo este proyecto es conveniente, sino necesario para lograr conciliar la vida familiar y la vida laboral para los hombres y mujeres, pero principalmente para estas últimas que realizan en mayor proporción estas labores de cuidado, pero también son las que más enfrentan barreras laborales (Ver imagen 2).

Imagen 2. Horas diarias de cuidado.



Tomado de: DANE (2020).

3.1.1. Personas que reciben cuidados

Según el DANE (2020), cerca de 6.2 millones de personas reciben cuidados directos por parte de los integrantes de su familia. De los cuales esta entidad menciona que se distribuyen así: 0 a 5 años, reciben el 77.1% del tiempo de cuidado; 5 a 14 años reciben el 17.1%; y los adultos mayores, tienen un 2.2% del tiempo que se destina a cuidado (DANE, 2020).

Por otro lado, en Colombia 1.8 millones de personas (4.1% del total) tiene alguna limitación que lo hace necesitar apoyos o cuidados para realizar sus actividades, de ellas, según el DANE (2020), 396 mil reciben cuidados y apoyos para alimentarse, bañarse o vestirse, tomar medicamentos, terapias o acompañarlos a citas médicas (DANE, 2020).

3.2. Labores de cuidado por parte de las mujeres²

² “La economía del cuidado comprende la producción, distribución, intercambio y consumo de los servicios, actividades y prácticas necesarias para la supervivencia cotidiana de las personas, tales como cocinar.

Según el Informe de Resultados del Ranking PAR (2017), referenciado por los autores del Proyecto de ley, se ha identificado lo siguiente (PAR 2017):

“Dentro de las motivaciones de renuncia de las mujeres se encuentra el no tener facilidades en lo que se refiere al cuidado de hijos e hijas, lo que las lleva a sentir una ‘obligación’ de dejar el trabajo para asumir el rol de madre a tiempo completo”.

También describió:

“Hay grandes oportunidades de mejora a la hora de implementar prácticas de balance vida-trabajo. Las prácticas de flexibilidad más comunes son aquellas que permiten flexibilidad en el tiempo, como el home office.

Estas prácticas son muy efectivas; sin embargo, hay acciones que implican presupuesto y que hacen la diferencia para que las mujeres que son madres permanezcan en sus trabajos y se genere una verdadera equidad de género.

Invertir en prácticas de flexibilidad trae múltiples beneficios para la empresa en el mediano y largo plazo. Entre los beneficios se encuentran: mujeres empoderadas, con capacidades de liderazgo y toma de decisiones; trabajadoras más comprometidas, con mayor desempeño; menor rotación femenina en niveles medio (negrilla fuera de texto).

En ese sentido, este Proyecto de ley no podría desconocer la profunda necesidad que existe para las mujeres colombianas una normatividad de esta magnitud, pues como se mencionó anteriormente, las mujeres realizan en mayor proporción este tipo labores, pero también son las que más enfrentan barreras laborales o “sanciones” por ejercer su maternidad o cuidado de familiar. En el informe de la OIT, ya referenciado anteriormente, se señala que ejercer una labor de cuidado resulta ser un factor decisivo para determinar si las mujeres acceden a un empleo o si permanecen en él, as(como la calidad de los trabajos que pueden desempeñar (OIT), por ello el objeto del Proyecto de ley no resulta un tema menor, pues, el trabajo de cuidados no remunerado y su distribución desigual entre mujeres y hombres, como lo describe el DANE (2020) en su reporte “Tiempo de cuidados: las cifras de la desigualdad”, es un tema central en la agenda internacional de género, desde la Plataforma de Acción de Beijing (Beijing, 1995), hasta la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a los que los países del mundo se han comprometido desde el año 2015.

Por otro lado, como vemos en la Imagen 3, es de fácil demostración que las mujeres realizan más horas de trabajo de cuidado no remunerado, llegando a 7 horas de cuidado, casi una jornada laboral, superando con creces al trabajo de cuidado realizado por los hombres (Mesa intersectorial del cuidado).

limpiar el hogar; atender a las personas que lo requieren, atención médica, entre otras (Mesa intersectorial del cuidado)”. Adaptado de DANE. 2013; DNP. 2019; y OIT, 2019.

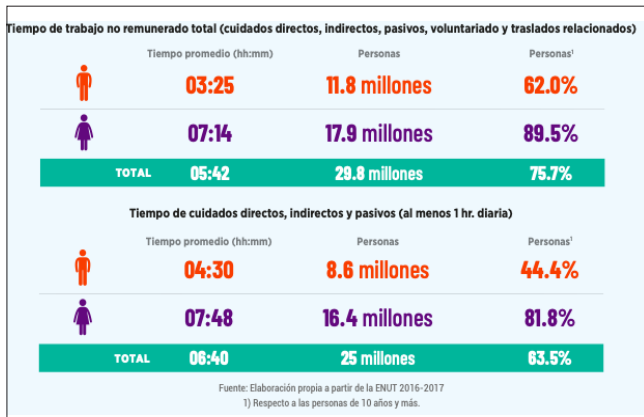
Imagen 3. Horas diarias de cuidado



Tomado de: Mesa intersectorial del cuidado.

Cifra que corresponde con lo presentado por el DANE (2020), en el informe ya referenciado, acerca de la proporción con la que hombres y mujeres se dedican a las labores de cuidado. La imagen 4 también demuestra que las mujeres son las personas que se dedican a labores de cuidado. Vale recordar que un total en el país 29.8 millones de personas realizan este tipo de labores no remuneradas, de las cuales 17.9 millones son mujeres, las cuales dedican el doble de tiempo a estas labores que los hombres, quienes solo destinan 03:25 horas.

Imagen 4. Tiempo dedicado a los cuidados



Tomado de: DANE (2020),

El DANE (2020), también señaló lo siguiente:

“La mitad de las personas cuidadoras trabajan de manera remunerada (51.6%), con una gran brecha de género: 75.4% entre los hombres, y 40.2% entre las mujeres. (...) Las mujeres en edades centrales (20 a 54 años) participan mucho menos en el mercado de trabajo que las mujeres que no realizan actividades de cuidados y dedican menos tiempo a esta actividad, el equivalente al 91% del tiempo que destinan quienes no realizan labores de cuidados”.

Finalmente, esta entidad pudo determinar que al combinar las actividades de cuidados y el trabajo, las mujeres tienen una carga total de trabajo significativamente mayor que el resto de la población, gracias a la doble jornada que realiza, la cual le implica una carga superior al 16% en comparación con las

mujeres que no realizan cuidados y 23% mayor a los hombres que realizan ambas actividades (DANE, 2020).

Sobre este punto es bastante claro que estamos llamados a flexibilizar la jornada laboral para garantizar que las labores de cuidado sean compatibles con la vida laboral. También que este Proyecto de ley es oportuno y tiene un fuerte componente de género, lo que nos convoca a generar las condiciones necesarias para que las mujeres puedan, si así lo quisieran, flexibilizar su horario para poder desarrollar sus labores de cuidado. Sin embargo, este proyecto es apenas un avance que debe articularse con la creación de un Sistema Nacional de Cuidado, que les permita a las mujeres tener autonomía económica, y el libre ejercicio y disfrute de sus derechos.

4. FUNDAMENTO NORMATIVO

De acuerdo con lo manifestado por los autores del Proyecto de ley se hacen las siguientes consideraciones (Exposición de motivos Proyecto de ley 021 de 2022 Cámara):

- La Constitución Política establece especial protección a los niños entre ellos se establece que son derechos fundamentales de los niños, señalando que **la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.** Asimismo, dispone que el Estado tiene la obligación de defender la familia como núcleo fundamental de la sociedad, y le otorga la responsabilidad a la sociedad de proteger los hijos y su sostenibilidad y educación mientras estos sean menores o impedidos (artículo 42 C. P).

- La Ley 1361 de 2009, en su artículo 5^a, permite a los empleadores adecuar los horarios laborales de sus trabajadores para permitirle al trabajador acercarse a su familia o ejercer labores de cuidado o protección, mediante el acuerdo de horarios flexibles y condiciones de trabajo que faciliten el cumplimiento de los deberes familiares.

- La Ley de Protección Integral a la Familia (Ley 1361 de 2009) establece que son deberes del estado:

Artículo 4°. *Promover el fortalecimiento de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, así como la elaboración y puesta en marcha de la Política Nacional de Desarrollo integral de la familia. Las instituciones públicas y privadas que desarrollen programas sociales deberán proporcionar la información y asesoría adecuada a las familias sobre las garantías, derechos y deberes que se consagran en esta ley para lograr el desarrollo integral de la familia. Promover acciones de articulación de la actividad laboral y la familiar.”*

Artículo 5°. *Adecuar los horarios laborales para facilitar el acercamiento del trabajador con los miembros de su familia, para atender sus deberes de protección y acompañamiento de su cónyuge o compañera(o) permanente, a sus hijos menores, a las personas de la tercera edad de su grupo familiar o a sus familiares dentro del 3° grado de consanguinidad que requiera del mismo; como también a quienes de su familia se encuentren en situación de discapacidad o dependencia.*

El trabajador y el empleador podrán convenir un horario flexible sobre el horario y las condiciones de

trabajo para facilitar el cumplimiento de los deberes familiares mencionados en este artículo.

Los empleadores deberán facilitar, promover y gestionar una jornada semestral en la que sus empleados puedan compartir con su familia en un espacio suministrado por el empleador o en uno gestionado ante la caja de compensación familiar con la que cuentan los empleados. Si el empleador no logra gestionar esta jornada deberá permitir que los trabajadores tengan este espacio de tiempo con sus familias sin afectar los días de descanso, esto sin perjuicio de acordar el horario laboral complementario.

4.1. Competencia del Congreso

a) De orden constitucional

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

b) De orden legal

LEY 3ª DE 1992.

Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...) Comisión Séptima.

Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud; organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.

Parágrafo Transitorio 3º. Parágrafo adicionado por el artículo 1º de la Ley 2267 de 2022. De conformidad con lo establecido en el artículo 1º del Acto Legislativo número 02 de 2021, la Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los periodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, que se distribuirán sumando dos (2) miembros en cada una de las 7 Comisiones Permanentes, y uno adicional en las comisiones Primera y Quinta.

Durante los cuatrienios 2022-2026 y 2026-2030, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Cuentas y de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, estarán compuestas

por dos miembros adicionales a lo establecido en la Ley 5ª de 1992.

5. CONFLICTOS DE INTERÉS

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

Se estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

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

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

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

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

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

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

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se hacen las siguientes modificaciones para primer debate:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto flexibilizar el horario laboral para los trabajadores con responsabilidades familiares que se desempeñen en jornada continua, ya sea en el sector público o privado, para que puedan articular mejor sus responsabilidades profesionales con las familiares.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto flexibilizar el horario laboral para los trabajadores <u>o servidores públicos</u> con responsabilidades familiares que se desempeñen en jornada continua, ya sea en el sector público o privado, para que puedan articular mejor sus responsabilidades profesionales con las familiares.</p>	<p>Se modifica el artículo con el fin de incluir a los servidores públicos.</p>
<p>Artículo 2°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1361 de 2009 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 5B. Los trabajadores que ostenten la condición de padres o madres cabeza de familia o madres con responsabilidades familiares y/o aquellos trabajadores que tengan a su cargo menores de edad, adultos mayores o adultos en condición de discapacidad; los cuales se desempeñen en jornada continua, podrán acordar con su empleador el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, la jornada podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias hasta completar el número de horas asignadas para su labor, en ningún caso la jornada podrá exceder las cuarenta y ocho (48) horas semanales.</p> <p>Parágrafo 1°. La presente disposición aplicará extensivamente a los padres y madres de crianza.</p> <p>Parágrafo 2°. El presente artículo será interpretado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, sin que ello afecte la naturaleza de la modalidad de contratación.</p>	<p>Artículo 2°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1361 de 2009 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 5B. Los trabajadores que ostenten la condición de padres, o madres <u>o padres</u> cabeza de familia o madres con responsabilidades familiares y/o aquellos trabajadores que tengan a su cargo menores de edad, adultos mayores o adultos en condición de discapacidad; los cuales se desempeñen en jornada continua, podrán acordar con su empleador el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, la jornada podrá ser <u>de mínimo cuatro (4) horas continuas y máximo hasta nueve (9) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y dos (42) horas semana.</u></p> <p>Parágrafo 1°. La presente disposición aplicará extensivamente a los padres y madres de crianza.</p> <p>Parágrafo 2°. El presente artículo será interpretado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, sin que ello afecte la naturaleza de la modalidad de contratación.</p>	<p>Se modifica la duración máxima de la jornada laboral.</p>
<p>Artículo 3°. Los servidores públicos del Estado que ostenten la condición de padres o madres cabeza de familia o madres con responsabilidades familiares y se desempeñen en jornada continua podrán acordar con su jefe de área respectiva o quien haga sus veces, el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, la jornada podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias.</p> <p>Parágrafo 1°. Dicho acuerdo deberá constar por escrito y servirá como prueba para todos los efectos requeridos.</p> <p>Parágrafo 2. El presente artículo será interpretado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, sin que ello afecte la naturaleza de la modalidad de contratación.</p>	<p>Artículo 3°. Los servidores públicos del Estado que ostenten la condición de padres o madres cabeza de familia, o con responsabilidades familiares y se desempeñen en jornada continua podrán acordar con su jefe de área respectiva o quien haga sus veces, el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, la jornada podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias.</p> <p>Parágrafo 1°. Dicho acuerdo deberá constar por escrito y servirá como prueba para todos los efectos requeridos.</p> <p>Parágrafo 2. El presente artículo será interpretado de conformidad con lo dispuesto en <u>el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978, el artículo 3° de la Ley 6ª de 1945 y demás normas concordantes.</u></p>	<p>Se elimina la palabra “madres” se estaría limitando sólo a esta población la protección, la cual, según el objeto de la norma va a los trabajadores o servidores públicos con responsabilidades familiares.</p> <p>Por otro lado, se modifica el parágrafo, pues tiene errores jurídicos ya que el CST en su parte individual no aplica para el sector público.</p>

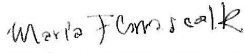


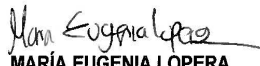
TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
<p>Artículo 4°. Definiciones:</p> <p>Trabajadores con Responsabilidades familiares: Se considera como trabajador con responsabilidades familiares a aquellos trabajadores del sector público o privado que tengan a su cargo:</p> <p>a) Menores de edad.</p> <p>b) Personas mayores de edad en estado de discapacidad, disminución física, mental, intelectual o sensorial a largo plazo.</p> <p>c) Adultos mayores.</p> <p>Horas de trabajo: Es el tiempo durante el cual el personal esté a disposición del empleador; estarán excluidos los descansos durante los cuales el personal no se halle a disposición del empleador.</p>	<p>Artículo 4°. Definiciones:</p> <p>Trabajadores <u>o servidores públicos</u> con Responsabilidades familiares: Se considera como trabajador <u>o servidor público</u> con responsabilidades familiares a aquellos trabajadores del sector público o privado que tengan a su cargo:</p> <p>a) Menores de edad.</p> <p>b) Personas mayores de edad en estado de discapacidad, disminución física, mental, intelectual o sensorial a largo plazo.</p> <p>c) Adultos mayores.</p> <p>ii) Horas de trabajo: Es el tiempo durante el cual el personal esté a disposición del empleador; estarán excluidos los descansos durante los cuales el personal no se halle a disposición del empleador.</p>	<p>Se modifica el artículo con el fin de incluir a los servidores públicos.</p>
<p>Artículo 5°. Cesación de las responsabilidades familiares. Cuando por cualquier circunstancia cesen las responsabilidades familiares descritas en la presente ley, el trabajador deberá informar tal circunstancia dentro de los treinta (30) días calendario siguientes por escrito a su jefe inmediato, y retomar las horas de trabajo de la entidad a la cual pertenece so pena de incurrir en falta grave.</p> <p>Parágrafo. Una vez reintegrado la entidad deberá emitir una constancia que acredite la fecha del reintegro y la cesación de las circunstancias que dieron su origen, de la cual deberá entregarse copia al empleado.</p>	<p>Artículo 5°. Cesación de las responsabilidades familiares. Cuando por cualquier circunstancia cesen las responsabilidades familiares descritas en la presente ley, el trabajador <u>o servidor público</u> deberá informar tal circunstancia, <u>por escrito</u> dentro de los treinta (30) días calendario siguientes por escrito a su jefe inmediato, y retomar <u>la jornada laboral que tenía previo al acuerdo de flexibilización en</u> la entidad a la cual pertenece so pena de incurrir en falta grave.</p> <p>Parágrafo. Una vez <u>retomadas las horas de trabajo en que el trabajador, o servidor público, laboraba previo a la flexibilización del horario laboral, la entidad o empresa</u> deberá emitir una constancia que acredite la fecha <u>de</u> cesación de las circunstancias que dieron su origen, de la cual deberá entregarse copia al empleado.</p>	<p>Se modifica el artículo con el fin de incluir a los servidores públicos y se aclara el sentido del mismo.</p>
<p>Artículo 6°. Garantías para los trabajadores y servidores públicos con responsabilidades familiares. Los trabajadores con responsabilidades familiares deberán gozar de las mismas oportunidades y trato que los demás trabajadores en lo que atañe a la preparación y al acceso al empleo, a los ascensos en el curso del empleo, a la seguridad del empleo y demás esferas relacionadas con el trabajo.</p> <p>En ningún caso el trabajador con responsabilidades familiares podrá perder su empleo por esta causa:</p>	<p>Artículo 6°. Garantías para los trabajadores y servidores públicos con responsabilidades familiares. Los trabajadores <u>o servidores públicos</u> con responsabilidades familiares deberán gozar de las mismas oportunidades y trato que los demás trabajadores en lo que atañe a la preparación y al acceso al empleo, a los ascensos en el curso del empleo, a la seguridad del empleo y demás esferas relacionadas con el trabajo.</p> <p><u>En caso de despido de estos trabajadores o servidores públicos, el empleador deberá motivar su despido so pena de configurar un despido sin justa causa y discriminatorio.</u></p>	<p>Se modifica el artículo con el fin de incluir a los servidores públicos y se aclara el sentido del mismo.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
<p>Artículo 7°. Teletrabajo y Trabajo en Casa. En aquellas entidades públicas o privadas en las cuales se implemente la categoría de teletrabajo o trabajo en casa se dará prioridad en el uso de estas modalidades de trabajo a los trabajadores cabeza de familia o con deberes familiares.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Trabajo trabajarán articuladamente para fomentar que las entidades públicas y privadas que aún no hayan implementado el proceso de teletrabajo o trabajo en casa inicien y desarrollen su proceso de implementación en beneficio de los trabajadores cabeza de familia o con deberes familiares.</p>	<p>Artículo 7°. Teletrabajo y Trabajo en Casa. En aquellas entidades públicas o empresas privadas en las cuales se implemente la categoría de teletrabajo o trabajo en casa se dará prioridad en el uso de estas modalidades de trabajo a los trabajadores o servidores públicos cabeza de familia o con deberes familiares, y se garantizará su derecho a conciliar sus obligaciones laborales y a interrumpir la jornada de trabajo previa autorización del empleador cuando acrediten el cuidado de personas descritas en el artículo 4 de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Trabajo trabajarán articuladamente para fomentar que las entidades públicas y empresas privadas que aún no hayan implementado el proceso de teletrabajo o trabajo en casa inicien y desarrollen su proceso de implementación en beneficio de los trabajadores o servidores públicos cabeza de familia o con deberes familiares.</p> <p>Parágrafo 2: Cuando se trate de emergencias médicas, accidentes domésticos o situaciones intempestivas que impliquen la necesidad de acudir a un servicio médico de urgencias, no se requerirá la autorización previa del empleador para interrumpir la jornada de trabajo.</p>	<p>Se modifica el artículo con el fin de incluir a los servidores públicos y se aclara el sentido del mismo frente a las garantías del trabajador frente al teletrabajo.</p>
<p>Artículo 8°. Vigilancia y control. El Ministerio del Trabajo regulará los requisitos que tendrá que presentar el trabajador a su empleador para poder acceder a la jornada flexible por responsabilidad familiar y tendrá a su cargo la vigilancia y control.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio del Trabajo deberá rendir informe ante el Congreso de la República dentro de los tres (3) primeros meses de cada año, en donde se evidencien las estadísticas y el impacto de la utilización de la flexibilización por responsabilidad familiar laboral.</p>	<p>Artículo 8°. Vigilancia y control. El Ministerio del Trabajo regulará los requisitos que tendrá que presentar el trabajador o servidor público a su empleador o entidad para poder acceder a la jornada flexible por responsabilidad familiar y tendrá a su cargo la vigilancia y control.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio del Trabajo deberá rendir informe ante el Congreso de la República dentro de los tres (3) primeros meses de cada año, en donde se evidencien las estadísticas y el impacto de la utilización de la flexibilización por responsabilidad familiar laboral.</p>	<p>Se modifica el artículo con el fin de incluir a los servidores públicos.</p>
<p>Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin cambios.</p>

7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de ley 021 de 2022 Cámara **“Por medio del cual se garantizan condiciones de flexibilización del horario laboral para trabajadores con responsabilidades familiares”**, conforme al texto que se anexa.

De los honorables congresistas,

 MARÍA FERNANDA CARRASCAL Representante a la Cámara por Bogotá	 BETSY JUDITH PÉREZ Representante a la Cámara
 HECTOR DAVID CHAPARRO Representante a la Cámara	 MARÍA EUGENIA LÓPERA Representante a la Cámara

8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 021 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se garantizan condiciones de flexibilización del horario laboral para trabajadores con responsabilidades familiares.

El Congreso de Colombia,
 DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto flexibilizar el horario laboral para los trabajadores o servidores públicos con responsabilidades familiares que se desempeñen en jornada continua, ya sea en el sector público o privado, para que puedan articular mejor sus responsabilidades profesionales con las familiares.

Artículo 2°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1361 de 2009 el cual quedará así:

Artículo 5B. Los trabajadores que ostenten la condición de padres, o madres o padres cabeza de familia o madres con responsabilidades familiares y lo aquellos trabajadores que tengan a su cargo menores de edad, adultos mayores o adultos en condición de

discapacidad; los cuales se desempeñen en jornada continua, podrán acordar con su empleador el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, la jornada podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y máximo hasta nueve (9) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y dos (42) horas semana.

Parágrafo 1°. La presente disposición aplicará extensivamente a los padres y madres de crianza.

Parágrafo 2°. El presente artículo será interpretado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, sin que ello afecte la naturaleza de la modalidad de contratación.

Artículo 3°. Los servidores públicos del Estado que ostenten la condición de padres o madres cabeza de familia, o con responsabilidades familiares y se desempeñen en jornada continua podrán acordar con su jefe de área respectiva o quien haga sus veces, el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, la jornada podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias.

Parágrafo 1°. Dicho acuerdo deberá constar por escrito y servirá como prueba para todos los efectos requeridos.

Parágrafo 2°. El presente artículo será interpretado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978, el artículo 3 de la Ley 6 de 1945 y demás normas concordantes.

Artículo 4°. *Definiciones:*

i) Trabajadores o servidores públicos con Responsabilidades familiares: Se considera como trabajador o servidor público con responsabilidades familiares a aquellos trabajadores del sector público o privado que tengan a su cargo:

- a) Menores de edad.
- b) Personas mayores de edad en estado de discapacidad, disminución física, mental, intelectual o sensorial a largo plazo.
- c) Adultos mayores.

ii) Horas de trabajo: Es el tiempo durante el cual el personal esté a disposición del empleador; estarán excluidos los descansos durante los cuales

Artículo 5°. *Cesación de las responsabilidades familiares.* Cuando por cualquier circunstancia cesen las responsabilidades familiares descritas en la presente ley, el trabajador o servidor público deberá informar tal circunstancia, por escrito dentro de los treinta (30) días calendario siguientes por escrito a su jefe inmediato, y retomar la jornada laboral que tenía previo al acuerdo de flexibilización en la entidad a la cual pertenece so pena de incurrir en falta grave.

Parágrafo. Una vez retomadas las horas de trabajo en que el trabajador, o servidor público, laboraba previo a la flexibilización del horario laboral, la entidad o empresa deberá emitir una constancia que acredite la fecha de cesación de las circunstancias que dieron su origen, de la cual deberá entregarse copia al empleado.

Artículo 6°. *Garantías para los trabajadores y servidores públicos con responsabilidades familiares.* Los trabajadores o servidores públicos

con responsabilidades familiares deberán gozar de las mismas oportunidades y trato que los demás trabajadores en lo que atañe a la preparación y al acceso al empleo, a los ascensos en el curso del empleo, a la seguridad del empleo y demás esferas relacionadas con el trabajo.

En caso de despido de estos trabajadores o servidores públicos, el empleador deberá motivar su despido so pena de configurar un despido sin justa causa y discriminatorio.

Artículo 7°. *Teletrabajo y trabajo en casa.* En aquellas entidades públicas o empresas privadas en las cuales se implemente la categoría de teletrabajo o trabajo en casa se dará prioridad en el uso de estas modalidades de trabajo a los trabajadores o servidores públicos cabeza de familia o con deberes familiares, y se garantizará su derecho a conciliar sus obligaciones laborales y a interrumpir la jornada de trabajo previa autorización del empleador cuando acrediten el cuidado de personas descritas en el artículo 4 de la presente ley.

Parágrafo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Trabajo trabajarán articuladamente para fomentar que las entidades públicas y empresas privadas que aún no hayan implementado el proceso de teletrabajo o trabajo en casa inicien y desarrollen su proceso de implementación en beneficio de los trabajadores o servidores públicos cabeza de familia o con deberes familiares.

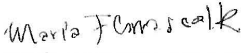


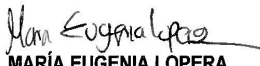
Parágrafo 2. Cuando se trate de emergencias médicas, accidentes domésticos o situaciones intempestivas que impliquen la necesidad de acudir a un servicio médico de urgencias, no se requerirá la autorización previa del empleador para interrumpir la jornada de trabajo.

Artículo 8°. *Vigilancia y control.* El Ministerio del Trabajo regulará los requisitos que tendrá que presentar el trabajador o servidor público a su empleador o entidad para poder acceder a la jornada flexible por responsabilidad familiar y tendrá a su cargo la vigilancia y control.

Parágrafo. El Ministerio del Trabajo deberá rendir informe ante el Congreso de la República dentro de los tres (3) primeros meses de cada año, en donde se evidencien las estadísticas y el impacto de la utilización de la flexibilización por responsabilidad familiar laboral.

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

De los honorables congresistas,

 MARÍA FERNANDA CARRASCAL Representante a la Cámara por Bogotá	 BETSY JUDITH PÉREZ Representante a la Cámara
 HECTOR DAVID CHAPARRO Representante a la Cámara	 MARÍA EUGENIA LOPERA Representante a la Cámara

9. REFERENCIAS.

DANE (2020). Tiempo de cuidados: Las cifras de la desigualdad. Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/tiempo-decuidados-cifras-desigualdad-informe.pdf>

Congreso de la República (2022). Exposición de motivos Proyecto de ley 021 de 2022 Cámara. Bogotá.

Consejo de Estado (2019). Sentencia 02830, Sala Contenciosa Administrativa. M. P.: Carlos Enrique Moreno Rubio. Bogotá.

Mesa intersectorial de Economía del Cuidado. Cuando hablamos de economía del cuidado ¿de qué hablamos? Obtenido de: https://colombia.fes.de/fileadmin/user_upload/ECONOMIA-DEL-CUIDADO_digital.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Recomendación 165, sobre los trabajadores con responsabilidades familiares. Obtenido de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R165

Organización Internacional del Trabajo (OIT). “*El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*”. Obtenido de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms_633168.pdf

PAR (2017). Ranking de equidad de género en las organizaciones informe de resultados para Colombia sector privado. Obtenido de: <https://par.aequales.com/uploads/documents/6/PAR-111---Informe-de-Resultados-para-Colombia.pdf>

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 450 DE 2022 CÁMARA, 85 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se ordena la expedición de un lineamiento técnico para la atención integral y el cuidado de la salud mental de la mujer y la familia en casos de duelo perinatal y se dictan otras disposiciones - “Ley Brazos Vacíos”.

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

De acuerdo con la exposición de motivos del Proyecto de ley y con lo consignado en la página de la Cámara de Representantes, el Proyecto de ley fue radicado el 28 de julio de 2021 y tiene como autores: Honorable Senador *Mauricio Gómez Amín*, Honorable Senador *Gabriel Velasco Ocampo*, Honorable Senadora *Victoria Sandino Simanca Herrera*, Honorable Senador *José Aulo Polo Narváez*, Honorable Senador *Horacio José Serpa Moneada*, Honorable Senador *Fabian Gerardo Castillo Suárez*, Honorable Senador *Rodrigo Villalba Mosquera*, Honorable Senadora *Laura Esther Fortich Sánchez*, Honorable Senador *Manuel Bitervo Palchucan Chingal*, Honorable Senadora *Ruby Helena Chagui Spath*, Honorable Senadora *Ana María Castañeda Gómez*, Honorable Senador *Sandra Liliana Ortiz Nova*, Honorable Senador *Richard Alfonso Aguilar Villa*, Honorable Senador *Luis Fernando Velasco Chaves*, Honorable Representante *Martha*

Patricia Villalba Hodwalker, Honorable Representante *Jezmi Lizeth Barraza Arraut*, Honorable Representante *Juan Fernando Reyes Kuri*, Honorable Representante *Héctor Javier Vergara Sierra*, Honorable Representante *Norma Hurtado Sánchez*, Honorable Representante *Karen Violette Cure Corcione*, Honorable Representante *Catalina Ortiz Lalinde*, Honorable Representante *Juan Carlos Lozada Vargas*.

Una vez aprobado en el Senado de la República, el Proyecto de ley número 450 de 2022 Cámara - 85 de 2021 Senado, fue remitido a Cámara donde se designó en la Comisión Séptima como ponente al Honorable Representante *Jairo Reinaldo Cala*, quien rindió la ponencia respectiva. Sin embargo, tras la elección del nuevo Congreso de la República, se tuvo la necesidad de volver a nombrar ponentes para este proyecto. En consecuencia, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima nos designó a los suscritos como nuevos ponentes del Proyecto de ley de la referencia el día 18 de agosto de 2022.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Establecer la obligación al Ministerio de Salud y Protección Social, de expedir un lineamiento técnico para la atención integral y el cuidado de la salud mental de la mujer y la familia en casos de duelo perinatal aplicable a todos los actores del sistema de salud en Colombia que tengan a cargo la atención materno perinatal y de salud mental.

3. PROBLEMA QUE SE PRETENDE RESOLVER

La ausencia de una política de atención integral a las mujeres o personas gestantes que pueda mitigar los efectos de estas pérdidas en la salud física y mental, así como mitigar los efectos familiares que sufren estas pérdidas y eliminar las prácticas deshumanizantes existentes a la hora de atender el duelo perinatal y la muerte fetal.

Lo anterior, como bien señalan los autores del proyecto, está conllevando a que el tipo de atención que se brinda quede al criterio subjetivo de cada profesional de la salud, generando intervenciones y prácticas inadecuadas e incluso violatorias de derechos de las mujeres y las familias en duelo perinatal.

4. CÓMO SE RESUELVE EL PROBLEMA

El presente proyecto ordena al Ministerio de Salud, crear un Lineamiento Técnico para la atención integral y el cuidado de la Salud Mental de la mujer y la familia en casos de duelo perinatal, siendo este aplicable a todos los actores del sector salud encargados de brindar dicha atención.

El Proyecto de ley está integrado por siete (7) artículos, incluida su vigencia, en ellos se establecen los principios, definiciones, la creación del lineamiento técnico de atención y el establecimiento del 15 de octubre de cada año como “Día Nacional de la Concienciación sobre la Muerte Gestacional y Neonatal”.

5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Este proyecto surge tras la recopilación empírica de las experiencias y necesidades de las mujeres o personas gestantes acerca de la creación de esta política, así como respuesta a la evidencia recopilada por el autor principal

del proyecto el Senador Mauricio Gómez. En ese sentido, de acuerdo con anterior se hacen las siguientes consideraciones¹.

5.1. Contexto

El duelo perinatal, según Gómez, Caballero & Muñoz (2020), consiste en la respuesta de dolor o aflicción emocional y psicosocial que se produce tras la muerte de un hijo o hija, en su etapa gestacional o fetal, o dentro de los 28 días de su nacimiento (Gómez Amín, Caballero & Muñoz, 2020).

Este dolor va más allá de la pérdida de la vida, pues tiene un impacto en la mujer o persona gestante, así como en el núcleo familiar que generalmente suele ser tabú, silenciado y difícilmente acompañado (Mauricio Gómez Amín, 2022). Sobre este punto, Unicef ha mencionado lo siguiente en sus informes:

“En algunas culturas se considera a las madres culpables de las muertes fetales. (...) Este tipo de tabúes, estigmas e ideas equivocadas suelen silenciar a las familias o tener repercusiones sobre el reconocimiento y el luto por las muertes fetales, contribuyendo así a su invisibilidad (Unicef, 2022).

Causas

Unicef (2022) señala que las principales causas de mortalidad fetal son: *i)* complicaciones durante el parto; *ii)* hemorragias; *iii)* infecciones o enfermedades, entre otras, sobre las cuales este organismo considera que proporcionar ayudas y recursos a políticas que fomenten vidas y embarazos saludables, así como atención médica de calidad, pueden favorecer la reducción del número de casos de muertes fetales (Unicef, 2022).

Sobre este mismo punto, y para resumir este argumento se trae a colación lo dicho por el director de la OMS, quien mencionó lo siguiente:

“No hay un golpe que afecte tanto a una familia y que, a la vez, sea tan invisible en la sociedad que la pérdida de un bebé sobre todo en los últimos meses de gestación (...) La tragedia de la mortalidad fetal demuestra la importancia de reforzar y mantener los servicios esenciales de la salud” (OMS)².

Cifras

Las cifras de duelos perinatales y muertes fetales han sido documentadas por los autores del proyecto y por los autores Gómez, Caballero & Muñoz (2020), quienes mencionan que estos son eventos que se presentan con relativa frecuencia. De acuerdo con las cifras presentadas por ellos y por el Instituto Nacional de Salud (2019) en Colombia, la cifra de mortalidad perinatal y neonatal fue de 15,0 por cada 1.000 nacidos vivos. Asimismo, según el DANE, en 2019 se registraron 36.838 defunciones fetales (gestacionales) y 4.353 defunciones neonatales,

para un total de 41.191 defunciones, es decir 112 por día³. Por otro lado, para el año 2022 el DANE presentó las cifras del primer trimestre sobre defunciones fetales, las cuales ascendieron a 6.901 muertes, según esta entidad la mayor proporción de estas defunciones se presentó en los grupos de edad de la madre entre 20 a 29 años, con un total de 3.285 defunciones.

Por otra parte, en el informe *“Una tragedia olvidada: La carga mundial de la mortalidad fetal”* publicado por Unicef (2020) detalla que cada 16 segundos una madre sufre este tipo de pérdidas. De igual manera, señala que el 84% de estas muertes se presentan en los países de ingresos bajos y medios bajos. Siendo los países de África o Asia, los países con mayor número de casos. Finalmente, el informe concluye que, la mayoría de estas muertes podrían evitarse, garantizando un seguimiento de calidad, una atención adecuada y la asistencia del parto cualificada.

Es claro, teniendo en cuenta estas referencias que el duelo perinatal es una problemática que requiere atención integral, y que, por muchos años, ha sido invisibilizado por los diferentes estigmas que sufren las mujeres y personas gestantes, y como se vio, es un evento médico que ocurre con regularidad en Colombia.

5.2. Situación actual de la atención

De acuerdo con los autores del proyecto, en su exposición de motivos existen los siguientes problemas a resolver frente a la atención integral del duelo perinatal⁴ (Mauricio Gómez Amín, 2022).

- *Inexistencia de un instrumento legal o lineamiento nacional en Colombia que establezca puntualmente a las instituciones prestadoras de servicios de salud un estándar mínimo de atención integral y acompañamiento en casos de muerte y duelo gestacional y neonatal.*

- *Inexistencia en la mayoría de las IPS de servicios de salud de Colombia, de un lineamiento o guía de atención integral y específica de la muerte y duelo gestacional y neonatal.*

- *El talento humano en salud a cargo de la atención en casos de muerte gestacional y neonatal no cuenta con formación en abordaje del duelo por muerte gestacional y neonatal.*

Según los autores, el 75% de las IPS no cuentan con un lineamiento específico que brinde herramientas al talento humano en salud, lo que termina generando, entre otras, presentan prácticas deshumanizantes, e inclusive generando que la atención se centre solo en el aspecto físico y dejando de lado la atención psicológica e integral. Sobre el particular Gómez, Caballero y Muñoz (2020), señalan lo siguiente:

“Existe evidencia de que en Colombia la atención en casos de duelo perinatal por muerte gestacional o neonatal, se está reduciendo al evento médico o fisiológico únicamente, sin que se reconozca la necesidad de atender de manera integral, desde la humanización y con base en evidencia, a quien se encuentra afrontando dicho proceso, conllevando ello a

¹ La muerte fetal es definida por parte de Gómez, Caballero & Muñoz (2020), quienes a su vez citan una definición brindada por el Ministerio de Salud y Protección Social (2015), en los siguientes términos:

“Es la muerte de un producto de la concepción, antes de su expulsión o extracción completa del cuerpo de su madre, independientemente de la duración del embarazo; la muerte está indicada por el hecho de que después de la separación, el feto no respira ni da ninguna otra señal de vida, como los latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria”.

² Cita referenciada en Exposición de motivos Proyecto de ley 450 de 2022 Cámara.

³ Cita referenciada por Gómez, Caballero & Muñoz (2020).

⁴ Exposición de motivos Proyecto de ley 450 de 2022 Cámara.

abordajes inadecuados, contrarios a los derechos de la mujer y la familia y que atentan contra su salud mental”.

De igual manera, los impulsores de este proyecto han recolectado testimonios de mujeres que han sufrido este déficit en la atención de las pacientes y han podido identificar una lista enunciativa de las prácticas deshumanizantes más comunes, que se refieren a continuación (Mauricio Gómez Amín, 2022):

1. **No brindar apoyo psicológico o psiquiátrico a la mujer y la familia durante la atención de la muerte gestacional o neonatal, ni después de ella;**
2. **Ausencia total de privacidad para la mujer, obligándola a al llevar a cabo el parto del bebé muerto en presencia de otras mujeres teniendo a sus bebés con vida;**
3. **Comunicación del diagnóstico o de la muerte restándole valor al impacto emocional de tal hecho, con utilización de expresiones tales como “usted es joven puede tener más hijos”, “mejor ahora y no más grande”, etc.;**
4. **Tratar al bebé que ha muerto o va a morir como un objeto o como un desecho biológico, con términos como “producto”, “desecho”, “aborto”, “feto”, “óbito”; “material”.**
5. **No entregar el cuerpo o los restos del bebé para rituales funerarios pese a la solicitud de la mujer, ni informarle que tiene ese derecho.**
6. **Negar a la madre y el padre la posibilidad de ver, sostener, despedirse, vestir o tomar fotografías al hijo/hija que va a morir o ha muerto,**
7. **Abstenerse de brindar información y opciones para el manejo de la lactancia posterior a la muerte del bebé;**
8. **No actualizar en las bases de datos de las IPS y EPS, con el evento de muerte gestacional y neonatal, contactando a las mujeres en duelo para hacer seguimiento del bebé;**
9. **No hacer ningún tipo de seguimiento postgreso a la mujer en duelo; entre otras.**

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible determinar la necesidad de contar con un lineamiento externo, expedido por la autoridad en Salud en el país, así como un lineamiento interno de las IPS que garantice la atención integral del duelo perinatal, que garantice, no solo la atención de calidad, sino también la dignificación de este tipo de atención que permita superar las malas prácticas que se han venido desarrollando en la actualidad.

Sin dudas, como ponentes consideramos que la mejora y estandarización de esta política también resulta ser un asunto de importancia en la política de atención en salud y en el ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos, que debe abordarse de una mejor manera. En ese sentido, es de vital importancia que el Estado provea asistencia de calidad en todas las etapas a las mujeres y personas gestantes.

Finalmente, los suscritos quisiéramos enumerar los beneficios que se tendrían al aprobarse esta iniciativa legislativa (Mauricio Gómez Amín, 2022):

1. Mejorar la calidad de la atención en salud, desde la perspectiva de la humanización, *dignidad, respeto y cuidado de la salud integral con énfasis en la salud mental y la dimensión espiritual y*

social de las familias y mujeres que afrontan la muerte de sus hijos las en gestación o en etapa neonatal, en las instituciones de salud del país.

2. *Estandarizar y garantizar una atención equitativa a las familias y las mujeres en duelo por muerte gestacional y neonatal, en las diferentes instituciones de salud del país, a través de un instrumento de política pública basado en la evidencia.*
3. *Minimizar el riesgo de secuelas psicológicas en las familias y las mujeres que afrontan muerte gestacional y neonatal, asociados al tipo de atención recibida en la institución de salud en el momento de la muerte, favoreciendo con ello una adecuada elaboración del proceso de duelo, todo lo cual está sustentado en evidencia científica.*
4. *Garantizar en el momento de la atención en salud, la efectividad de los derechos humanos, constitucionales y legales de las familias y las mujeres en duelo por muerte gestacional y neonatal.*
5. *Generar conciencia y visibilidad en la ciudadanía y las organizaciones públicas y privadas, sobre el impacto que tiene la muerte gestacional y neonatal en las familias y la mujer.*
6. **DERECHO COMPARADO**

De acuerdo con los autores del proyecto hay referencias comparadas de al menos cinco países en el mundo que han implementado este tipo de políticas o lineamientos, las cuales se resumen a continuación:

Tabla 1. Derecho comparado

PAÍS	LEGISLACIÓN O POLÍTICA	AÑO
Chile	Ley 21371 “por la cual se establecen medidas especiales en caso de muerte gestacional o perinatal”. Dentro de dichas medidas se establece la obligación al Ministerio de Salud de expedir un protocolo que establezca acciones concretas de contención, apoyo, empatía y respeto por el duelo de cada madre, u otra persona gestante, que hayan sufrido la muerte gestacional o perinatal.	2021
España (Extremadura).	Protocolo “Atención profesional a la pérdida y el duelo durante la maternidad”	2015
Holanda	Protocolo Nacional de atención “National Standards for Bereavement Care following Pregnancy Loss”	2016
Puerto Rico	Ley para el establecimiento y la elaboración del protocolo uniforme a ser implementado en las instituciones hospitalarias y de salud para el manejo de la pérdida de un embarazo en etapa temprana y, de una muerte fetal o neonatal.”	2016
Reino Unido	“The National Bereavement Care Pathway (NBCP) for Pregnancy and Baby Loss”	2017

Fuente: Elaboración UTL María Fernanda Carrascal, basado en exposición de motivos Proyecto de ley 450 de 2022 Cámara y ponencia de segundo debate en Senado, suscrita por tos H. S., Velasco, Fortich y Castillo.

7. COMPETENCIA DEL CONGRESO

a) *De orden constitucional.*

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

b) *De orden legal*

LEY 3ª DE 1992. Artículo 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...) Comisión Séptima.

Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.

Parágrafo Transitorio 3º. Parágrafo adicionado por el artículo 1º de la Ley 2267 de 2022. De conformidad con lo establecido en el artículo 1º del Acto Legislativo número 02 de 2021, la Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los periodos constitucionales 2022- 2026 y 2026-2030, que se distribuirán sumando dos (2) miembros en cada una de las 7 Comisiones Permanentes, y uno adicional en las comisiones Primera y Quinta.

Durante los cuatrienios 2022-2026 y 2026-2030, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Cuentas y de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, estarán compuestas por dos miembros adicionales a lo establecido en la Ley 5ª de 1992.

8. CONFLICTOS DE INTERÉS

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

Se estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero

civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

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

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

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

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

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

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

9. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se hacen las siguientes modificaciones para el primer debate, atendiendo al consenso de los ponentes y a las sugerencias del autor principal del proyecto:



TEXTO APROBADO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la obligación al Ministerio de Salud y Protección Social, de expedir un Lineamiento técnico para la atención integral y el cuidado de la salud mental de la mujer y la familia en casos de duelo perinatal aplicable a todos los actores del sistema de salud en Colombia que tengan a cargo la atención materno perinatal y de salud mental.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social deberá además, efectuar el seguimiento a su implementación a través de las Secretarías de Salud distritales, municipales y departamentales, de manera que se garantice en todo momento y lugar en las instituciones prestadoras de servicios de salud una atención de calidad a la mujer y las familias en duelo perinatal, desde la óptica de la humanización, el respeto de la dignidad humana, el cuidado de la salud mental, y la efectividad de sus derechos constitucionales y legales.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la obligación al Ministerio de Salud y Protección Social, de expedir un Lineamiento técnico para la atención integral y el cuidado de la salud mental de la mujer o persona gestante, y la familia en casos de duelo perinatal aplicable a todos los actores del sistema de salud en Colombia que tengan a cargo la atención materno perinatal y de salud mental.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social deberá además, efectuar el seguimiento a su implementación a través de las Secretarías de Salud distritales, municipales y departamentales, de manera que se garantice en todo momento y lugar en las instituciones prestadoras de servicios de salud una atención de calidad a la mujer o persona gestante, y la familia en duelo perinatal, desde la óptica de la humanización, el respeto de la dignidad humana, el cuidado de la salud mental, y la efectividad de sus derechos constitucionales y legales.</p>
<p>Artículo 2°. Principios.</p> <p>2.1. Respeto de la dignidad humana: El Estado reconoce que las mujeres gestantes, parturientas o puérperas, son un fin en sí mismo y, por tal condición, son merecedoras de trato digno y respetuoso, así como de especial protección, por parte del Estado y de todos los actores del Sistema de Seguridad Social en Salud.</p> <p>2.2. Humanización en la atención en salud. La atención en salud a las familias y especialmente a la mujer que afronta duelo perinatal estará centrada en la persona y en la garantía del derecho fundamental a la salud en todas las dimensiones del ser humano (física, mental, emocional, social y espiritual), con respeto a sus creencias, principios y valores. Ninguna familia afrontando duelo perinatal por muerte gestacional y neonatal y especialmente la mujer gestante, parturienta o puérpera en duelo, podrá ser objeto de violencia psicológica o física durante la atención hospitalaria del embarazo, el parto o posparto, o mientras su hijo(a) se encuentre en cuidados intensivos neonatales. Los prestadores de servicios de salud deberán ofrecer un trato digno, empático y respetuoso a la mujer y la familia en duelo perinatal y especialmente a la mujer y a su hijo(a) muerto, durante todo el periodo de atención hospitalaria.</p> <p>2.3. Autonomía de la mujer: Ninguna mujer podrá ser sometida a procedimientos no consentidos durante la atención médica de la gestación, el proceso de parto o posparto en casos de muerte gestacional y neonatal, salvo que exista un diagnóstico médico que lo justifique cuando se encuentre en riesgo la vida de la mujer o del que está por nacer.</p> <p>2.4. Información: La mujer y la familia que se encuentre afrontando duelo perinatal, tiene derecho a recibir información veraz, comprensible, oportuna, suficiente, adecuada y basada en evidencia, así como apoyo idóneo e integral en el duelo, durante toda la atención hospitalaria, incluido en ello, lo referente al proceso de lactancia en duelo y los procedimientos, alternativas y trámites de la atención médica en casos de muerte gestacional y neonatal. Se garantizará la existencia de un proceso de consentimiento informado con claridad, asertividad, oportunidad, cantidad y calidad suficiente, a lo largo de todo el proceso de atención en salud.</p> <p>2.5. Privacidad: La mujer y la familia en duelo perinatal tienen derecho durante todas las etapas de la atención hospitalaria, a un ambiente de protección, e intimidad, durante las fases de preparto, parto, recuperación y el alojamiento hospitalario, los cuales serán parte de un programa de atención al duelo perinatal en las instituciones prestadoras de servicios de salud, para estos casos.</p> <p>2.6. Igualdad: Toda mujer y familia en duelo perinatal, tiene derecho a ser atendida y acompañada bajo criterios de humanización, dignidad, respeto y cuidado de su salud física, mental, emocional, social y espiritual, sin ningún tipo de discriminación o diferenciación.</p> <p>2.7. Promoción y cuidado de la salud mental: Toda mujer y familia en duelo perinatal tiene derecho a gozar de asistencia psicosocial oportuna, idónea y calificada durante toda la permanencia en las instituciones prestadoras de servicios de salud y posterior al egreso de la misma, independiente del número de semanas de gestación que tuviera en el momento en que ocurrió la muerte gestacional, o la muerte neonatal. Todas las intervenciones que se lleven a cabo deberán garantizar en igualdad de condiciones el cuidado de la salud mental de la mujer y que está siendo atendida y que afronta duelo perinatal, lo cual incluye el derecho a obtener acompañamiento en salud mental si así lo quiere ella, independiente del número de semanas de gestación en que se produce la pérdida, así como en caso de muerte neonatal.</p> <p>2.8. Calidad e idoneidad profesional. En los casos de duelo perinatal, los servicios de salud deberán estar centrados en la familia y la mujer que afronta dicha situación, y desarrollar intervenciones apropiadas desde el punto de vista médico y psicológico con altos estándares profesionales, éticos y de calidad. Ello requiere, entre otros, personal de la salud formado en abordaje y acompañamiento del duelo perinatal y una evaluación oportuna durante toda la estancia hospitalaria y después de ella, de la calidad de los servicios ofrecidos y la satisfacción de los usuarios.</p> <p>2.9. Libertad de creencias y multiculturalidad: La atención del duelo perinatal deberá llevarse a cabo desde un enfoque de derechos y teniendo en cuenta la multiculturalidad del país, de una manera transversal. Es esencial que se tengan en cuenta las necesidades que tiene cada mujer y familia de acuerdo a su propia cosmovisión, creencias, y necesidades culturales y psicológicas, y se garantice el derecho de las personas a una atención que responda a éstas. Toda mujer tendrá derecho a solicitar, cuando así lo desee, la entrega del cuerpo o los restos de quien murió en gestación, siempre que ello sea viable técnicamente, independiente del número de semanas o peso que tuviera al momento de su muerte, y a que le sea informado dicho derecho.</p>	<p>Artículo 2°. Principios.</p> <p>2.1. Respeto de la dignidad humana: El Estado reconoce que las mujeres o personas gestantes, parturientas o puérperas que afronten duelo perinatal por un evento de muerte gestacional o neonatal son un fin en sí mismo y, por tal condición, son merecedoras de trato digno y respetuoso, así como de especial protección, por parte del Estado y de todos los actores del Sistema de Seguridad Social en Salud.</p> <p>2.2. Humanización en la atención en salud. La atención en salud a las familias y especialmente a la mujer o persona gestante que afronta duelo perinatal estará centrada en la persona y en la garantía del derecho fundamental a la salud en todas las dimensiones del ser humano (física, mental, emocional, social y espiritual), con respeto a sus creencias, principios y valores. Ninguna familia afrontando duelo perinatal por muerte gestacional y neonatal y especialmente la mujer o persona gestante, parturienta o puérpera en duelo, podrá ser objeto de violencia psicológica o física durante la atención hospitalaria del embarazo, el parto o posparto, o mientras su hijo(a) se encuentre en cuidados intensivos neonatales. Los prestadores de servicios de salud deberán ofrecer un trato digno, empático y respetuoso a la mujer o persona gestante y la familia en duelo perinatal y especialmente a la mujer o persona gestante y a su hijo(a) muerto, durante todo el periodo de atención hospitalaria.</p> <p>2.3. Autonomía de la mujer o persona gestante en duelo perinatal: Ninguna mujer o persona gestante podrá ser sometida a procedimientos no consentidos durante la atención médica de la gestación, el proceso de parto o posparto en casos de duelo perinatal, muerte gestacional y neonatal. Igualmente, en desarrollo de este principio, la mujer o persona gestante tiene derecho a decidir y requerir la restitución o no del cuerpo o los restos del bebé sin vida, independiente de la edad gestacional o neonatal en que se produzca la defunción.</p> <p>2.4. Información: La mujer, persona gestante y la familia que se encuentra afrontando duelo perinatal, tiene derecho a recibir información veraz, comprensible, oportuna, suficiente, adecuada y basada en evidencia, así como apoyo idóneo e integral en el duelo, durante toda la atención hospitalaria, incluido en ello, lo referente al proceso de lactancia en duelo, creación o recolección de recuerdos físicos, información sobre la autopsia o estudio de patología, información sobre la posibilidad de reclamar el cuerpo o los restos del bebé sin vida, así como y los procedimientos, alternativas y trámites de la atención médica en casos de muerte gestacional y neonatal. Se garantizará la existencia de un proceso de consentimiento informado con claridad, asertividad, oportunidad, cantidad y calidad suficiente, a lo largo de todo el proceso de atención en salud.</p> <p>2.5. Privacidad: La mujer, persona gestante y la familia en duelo perinatal tienen derecho durante todas las etapas de la atención hospitalaria, a un ambiente de protección, e intimidad, durante las fases de preparto, parto, recuperación y el alojamiento hospitalario, los cuales serán parte de un programa de atención al duelo perinatal en las instituciones prestadoras de servicios de salud, para estos casos.</p> <p>2.6. Igualdad: Toda mujer, persona gestante y familia en duelo perinatal, tiene derecho a ser atendida y acompañada bajo criterios de humanización, dignidad, respeto y cuidado de su salud física, mental, emocional, social y espiritual, sin ningún tipo de discriminación o diferenciación.</p> <p>2.7. Promoción y cuidado de la salud mental: Toda mujer, persona gestante y familia en duelo perinatal tiene derecho a gozar de asistencia psicosocial oportuna, idónea y calificada durante toda la permanencia en las instituciones prestadoras de servicios de salud y posterior al egreso de la misma y durante el tiempo que lo requiera conforme lo defina un profesional en salud mental, independiente del número de semanas de gestación que tuviera en el momento en que ocurrió la muerte gestacional, o la muerte neonatal. Todas las intervenciones que se lleven a cabo deberán garantizar en igualdad de condiciones el cuidado de la salud mental de la mujer o persona gestante y que está siendo atendida y que afronta duelo perinatal.</p> <p>2.8. Calidad e idoneidad profesional. En los casos de duelo perinatal, los servicios de salud deberán estar centrados en la familia y la mujer o persona gestante que afronta dicha situación, y desarrollar intervenciones apropiadas desde el punto de vista médico y psicológico con altos estándares profesionales, éticos y de calidad. Ello requiere, entre otros, personal de la salud formado en abordaje y acompañamiento del duelo perinatal y una evaluación oportuna durante toda la estancia hospitalaria y después de ella, de la calidad de los servicios ofrecidos y la satisfacción de los usuarios.</p> <p>2.9. Libertad de creencias y multiculturalidad: La atención del duelo perinatal deberá llevarse a cabo desde un enfoque de derechos, teniendo en cuenta las necesidades que tiene cada mujer, persona gestante y familia de acuerdo a su propia cosmovisión, creencias, y necesidades culturales y psicológicas, y se garantice el derecho de las personas a una atención que responda a éstas. Toda mujer o persona gestante tendrá derecho a solicitar, cuando así lo desee, la entrega del cuerpo o los restos de quien murió en gestación, siempre que ello sea viable técnicamente, y esté conforme los requisitos que establezca la institución de salud, independiente del número de semanas o peso que tuviera al momento de su muerte, y a que le sea informado dicho derecho.</p>

TEXTO APROBADO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>Artículo 3°. Definiciones:</p> <p>1. Muerte Gestacional. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por muerte gestacional, la muerte del feto de la concepción, antes de su expulsión o su extracción completa del cuerpo de su madre, independientemente de la duración del embarazo; la muerte está indicada por el hecho de que después de la separación, el feto no respira ni da ninguna otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria.</p> <p>2. Muerte Neonatal: Se considera que ocurre una muerte neonatal, cuando se produce el cese de las funciones vitales del recién nacido, desde el momento del nacimiento y hasta los primeros 28 días de vida postnatal.</p> <p>3. Duelo Perinatal: Para los efectos de la presente ley, se entenderá como Duelo Perinatal, la respuesta de dolor y aflicción emocional y psicosocial que se produce tras la pérdida de un bebé en cualquier momento del embarazo, el parto o el posparto, así como su muerte dentro de los 28 días subsiguientes al nacimiento.</p>	<p>Artículo 3°. Definiciones:</p> <p>1. Muerte Gestacional. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por muerte gestacional, la muerte del feto de la concepción, antes de su expulsión o su extracción completa del cuerpo de su madre o <u>persona gestante</u>, independientemente de la duración del embarazo; la muerte está indicada por el hecho de que después de la separación, el feto no respira ni da ninguna otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria.</p> <p>2. Muerte Neonatal: Se considera que ocurre una muerte neonatal, cuando se produce el cese de las funciones vitales del recién nacido, desde el momento del nacimiento y hasta los primeros 28 días de vida postnatal.</p> <p>3. Duelo Perinatal: Para los efectos de la presente ley, se entenderá como Duelo Perinatal, la respuesta de dolor y aflicción emocional y psicosocial que se produce tras la pérdida de un bebé en cualquier momento del embarazo, el parto o el posparto, así como su muerte dentro de los 28 días subsiguientes al nacimiento.</p>
<p>Artículo 4°. Lineamiento Técnico para la atención integral y el cuidado de la Salud Mental de la mujer y la familia en casos de duelo perinatal.</p> <p>El Ministerio de Salud, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberá expedir, desarrollar y mantener vigente un Lineamiento Técnico para la atención integral y el cuidado de la Salud Mental de la mujer y la familia en casos de duelo perinatal, aplicable por todos los actores del sector salud encargados de brindar dicha atención, que en desarrollo de los principios establecidos en el artículo 2° de la presente ley, brinde al talento humano en salud un estándar mínimo para la intervención, abordaje y acompañamiento, basados en la evidencia y en las mejores prácticas, en orden a garantizar una atención humanizada, el respeto de la dignidad humana, el cuidado de la salud mental, y la efectividad de los derechos constitucionales y legales de la familia, especialmente de las mujeres gestantes y lo puerperas que son atendidas en las instituciones prestadoras de servicios de salud.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Protección Social, una vez expedido el Lineamiento de que trata el presente artículo, deberá:</p> <p>a. Promover la realización de capacitaciones al talento humano en salud, de los servicios de atención ginec-obstétrica, cuidado neonatal en todos los niveles de complejidad: básico, intermedio e intensivo, sobre duelo perinatal y en especial sobre el Lineamiento del que trata el presente artículo.</p> <p>b. Promover, la inclusión de contenidos sobre duelo perinatal, en los currículos de pregrados y postgrados en las carreras del sector de la salud, especialmente en las relacionadas con Psicología, Medicina y Enfermería, garantizando en todo momento la autonomía universitaria con que cuenta cada Institución de Educación Superior.</p> <p>c. Emitir las directrices correspondientes y realizar el seguimiento pertinente, para que el certificado de defunción sea debidamente diligenciado con el fin de monitorear las principales causas de muerte perinatal en el país.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social, deberá efectuar el seguimiento a la implementación del Lineamiento de que trata el presente artículo, a través de los entes territoriales, y sus Secretarías Departamentales, Municipales o Distritales de Salud quienes a su vez están en el deber de monitorear y garantizar su implementación en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud tanto públicas como privadas, así como gestionar el desarrollo de capacidades de dichas instituciones y competencias del talento humano en salud, directivos y administrativos en la atención humanizada del duelo perinatal.</p>	<p>Artículo 4°. Lineamiento Técnico para la atención integral y el cuidado de la Salud Mental de la mujer, persona gestante y la familia en casos de duelo perinatal.</p> <p>El Ministerio de Salud, dentro de los <u>seis (6)</u> meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberá expedir, desarrollar y mantener vigente un Lineamiento Técnico para la atención integral y el cuidado de la Salud Mental de la mujer, <u>persona gestante</u> y la familia en casos de duelo perinatal, aplicable por todos los actores del sector salud encargados de brindar dicha atención, que en desarrollo de los principios establecidos en el artículo 2° de la presente ley, brinde al talento humano en salud un estándar mínimo para la intervención, abordaje y acompañamiento, basados en la evidencia y en las mejores prácticas, en orden a garantizar una atención humanizada, el respeto de la dignidad humana, el cuidado de la salud mental, y la efectividad de los derechos constitucionales y legales de la familia, especialmente de las mujeres <u>o personas</u> gestantes y lo puerperas que son atendidas en las instituciones prestadoras de servicios de salud.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Protección Social, una vez expedido el Lineamiento de que trata el presente artículo, deberá:</p> <p>a. Promover la realización de capacitaciones al talento humano en salud, de los servicios de atención ginec-obstétrica, cuidado neonatal en todos los niveles de complejidad: básico, intermedio e intensivo, sobre duelo perinatal y en especial sobre el Lineamiento del que trata el presente artículo.</p> <p>b. Promover, la inclusión de contenidos sobre duelo perinatal, en los currículos de pregrados y postgrados en las carreras del sector de la salud, especialmente en las relacionadas con Psicología, Medicina y Enfermería, garantizando en todo momento la autonomía universitaria con que cuenta cada Institución de Educación Superior.</p> <p>c. Emitir las directrices correspondientes y realizar el seguimiento pertinente, para que el certificado de defunción sea debidamente diligenciado con el fin de monitorear las principales causas de muerte perinatal en el país.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social, deberá efectuar el seguimiento a la implementación del Lineamiento de que trata el presente artículo, a través de los entes territoriales, y sus Secretarías Departamentales, Municipales o Distritales de Salud quienes a su vez están en el deber de monitorear y garantizar su implementación en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud tanto públicas como privadas, así como gestionar el desarrollo de capacidades de dichas instituciones y competencias del talento humano en salud, directivos y administrativos en la atención humanizada del duelo perinatal.</p>
<p>Artículo 5°. Lineamiento interno en Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud. Todas las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que tengan a su cargo la atención de gestantes y lo recién nacidos, deberán adoptar el Lineamiento que expida el Ministerio de Salud y Protección Social a que hace referencia el artículo 4° de la presente ley, o generar uno propio, incluyendo, como mínimo, los criterios y parámetros que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social en su lineamiento.</p>	<p>Artículo 5°. Lineamiento interno en Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud. Todas las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que tengan a su cargo la atención de gestantes y lo recién nacidos, deberán adoptar el Lineamiento que expida el Ministerio de Salud y Protección Social a que hace referencia el artículo 4° de la presente ley, o generar uno propio, incluyendo, como mínimo, los criterios y parámetros que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social en su lineamiento.</p>
<p>Artículo 6°. Día Nacional de la concienciación sobre la muerte gestacional y neonatal. Créase el “Día Nacional de la Concienciación sobre la Muerte Gestacional y Neonatal” que se celebrará el 15 de octubre de cada año.</p> <p>Parágrafo 1°. Se convoca a todos los actores del sector salud y de los demás sectores, a promover acciones que sensibilicen e involucren a toda la sociedad en torno al impacto de este tipo de muerte y la necesidad de promover cambios en la atención en salud y la garantía de los derechos de las familias y mujeres en duelo perinatal.</p>	<p>Artículo 6°. Día Nacional de la concienciación sobre la muerte gestacional y neonatal. Créase el “Día Nacional de la Concienciación sobre la Muerte Gestacional y Neonatal” que se celebrará el 15 de octubre de cada año.</p>
<p>Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.</p>	<p>Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga <u>las disposiciones</u> que le <u>sean contrarias</u>.</p>

10. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de ley 450 de 2022 Cámara, 85 de 2021 Senado “por medio de la cual se ordena la expedición de un lineamiento técnico para la atención integral y el cuidado de la salud mental de la mujer y la familia en casos de duelo perinatal y se dictan otras disposiciones - “Ley brazos vacíos”, conforme al texto que se anexa.

De los honorables congresistas,

 MARIA FERNANDA CARRASCAL Representante a la Cámara por Bogotá	 JUAN FELIPE CORZO Representante a la Cámara
--	--

11. TEXTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 450 DE 2022 CÁMARA - 85 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se ordena la expedición de un lineamiento técnico para la atención integral y el cuidado de la salud mental de la mujer y la familia en casos de duelo perinatal y se dictan otras disposiciones – “Ley Brazos Vacíos”.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la obligación al Ministerio de Salud y Protección Social, de expedir un Lineamiento técnico para la atención integral y el cuidado de la salud mental de la mujer o persona gestante y la familia en casos de duelo perinatal aplicable a todos los actores del sistema de salud en Colombia que tengan a cargo la atención materno perinatal y de salud mental.

El Ministerio de Salud y Protección Social deberá además, efectuar el seguimiento a su implementación a través de las Secretarías de Salud distritales, municipales y departamentales, de manera que se garantice en todo momento y lugar en las instituciones prestadoras de servicios de salud una atención de calidad a la mujer o persona gestante, y la familia en duelo perinatal, desde la óptica de la humanización, el respeto de la dignidad humana, el cuidado de la salud mental, y la efectividad de sus derechos constitucionales y legales.

Artículo 2°. Principios.

2.1. Respeto de la dignidad humana: El Estado reconoce que las mujeres o personas gestantes, parturientas o puérperas que afronten duelo perinatal por un evento de muerte gestacional o neonatal son un fin en sí mismo y, por tal condición, son merecedoras de trato digno y respetuoso, así como de especial protección, por parte del Estado y de todos los actores del Sistema de Seguridad Social en Salud.

2.2. Humanización en la atención en salud. La atención en salud a las familias y especialmente a la mujer o persona gestante que afronta duelo perinatal estará centrada en la persona y en la garantía del derecho fundamental a la salud en todas las dimensiones del ser humano (física, mental, emocional, social y espiritual), con respeto a sus creencias, principios y valores. Ninguna familia afrontando duelo perinatal por muerte gestacional y neonatal y especialmente la mujer o persona gestante, parturienta o puérpera en duelo, podrá ser objeto de violencia psicológica o física durante la atención hospitalaria del embarazo, el parto o posparto, o mientras su hijo/a se encuentre en cuidados intensivos neonatales. Los prestadores de servicios de salud deberán ofrecer un trato digno, empático y respetuoso a la mujer o persona gestante y la familia en duelo perinatal y especialmente a la mujer o persona gestante y a su hijo/a muerto, durante todo el periodo de atención hospitalaria.

2.3. Autonomía de la mujer o persona gestante en duelo perinatal: Ninguna mujer o persona gestante podrá ser sometida a procedimientos no consentidos durante la atención médica de la gestación, el proceso de parto o posparto en casos de duelo perinatal, muerte gestacional y neonatal. Igualmente, en desarrollo de este principio, la mujer o persona gestante tiene derecho a decidir y requerir la restitución o no del cuerpo o los restos del bebé sin vida, independiente de la edad gestacional o neonatal en que se produzca la defunción.

2.4. Información: La mujer, persona gestante y la familia que se encuentra afrontando duelo perinatal, tiene derecho a recibir información veraz, comprensible, oportuna, suficiente, adecuada y basada en evidencia, así como apoyo idóneo e integral en el duelo, durante toda la atención hospitalaria, incluido en ello, lo referente al proceso de lactancia en duelo, creación o recolección de recuerdos físicos, información sobre la autopsia o estudio

de patología, información sobre la posibilidad de reclamar el cuerpo o los restos del bebé sin vida, así como y los procedimientos, alternativas y trámites de la atención médica en casos de muerte gestacional y neonatal. Se garantizará la existencia de un proceso de consentimiento informado con claridad, asertividad, oportunidad, cantidad y calidad suficiente, a lo largo de todo el proceso de atención en salud.

2.5. Privacidad: La mujer, persona gestante y la familia en duelo perinatal tienen derecho durante todas las etapas de la atención hospitalaria, a un ambiente de protección, e intimidad, durante las fases de parto, parto, recuperación y el alojamiento hospitalario, los cuales serán parte de un programa de atención al duelo perinatal en las instituciones prestadoras de servicios de salud, para estos casos.

2.6. Igualdad: Toda mujer, persona gestante y familia en duelo perinatal, tiene derecho a ser atendida y acompañada bajo criterios de humanización, dignidad, respeto y cuidado de su salud física, mental, emocional, social y espiritual, sin ningún tipo de discriminación o diferenciación.

2.7. Promoción y cuidado de la salud mental: Toda mujer, persona gestante y familia en duelo perinatal tiene derecho a gozar de asistencia psicosocial oportuna, idónea y calificada durante toda la permanencia en las instituciones prestadoras de servicios de salud y posterior al egreso de la misma y durante el tiempo que lo requiera conforme lo defina un profesional en salud mental, independiente del número de semanas de gestación que tuviera en el momento en que ocurrió la muerte gestacional, o la muerte neonatal. Todas las intervenciones que se lleven a cabo deberán garantizar en igualdad de condiciones el cuidado de la salud mental de la mujer o persona gestante y que está siendo atendida y que afronta duelo perinatal.

2.8. Calidad e idoneidad profesional. En los casos de duelo perinatal, los servicios de salud deberán estar centrados en la familia y la mujer o persona gestante que afronta dicha situación, y desarrollar intervenciones apropiadas desde el punto de vista médico y psicológico con altos estándares profesionales, éticos y de calidad. Ello requiere, entre otros, personal de la salud formado en abordaje y acompañamiento del duelo perinatal y una evaluación oportuna durante toda la estancia hospitalaria y después de ella, de la calidad de los servicios ofrecidos y la satisfacción de los usuarios.

2.9. Libertad de creencias y multiculturalidad: La atención del duelo perinatal deberá llevarse a cabo desde un enfoque de derechos, teniendo en cuenta las necesidades que tiene cada mujer, persona gestante y familia de acuerdo a su propia cosmovisión, creencias, y necesidades culturales y psicológicas, y se garantice el derecho de las personas a una atención que responda a estas. Toda mujer o persona gestante tendrá derecho a solicitar, cuando así lo desee, la entrega del cuerpo

o los restos de quien murió en gestación, siempre que ello sea viable técnicamente, y esté conforme los requisitos que establezca la institución de salud, independiente del número de semanas o peso que tuviera al momento de su muerte, y a que le sea informado dicho derecho.

Artículo 3°. *Definiciones:*

1. **Muerte Gestacional.** Para los efectos de la presente ley, se entenderá por muerte gestacional, la muerte del fruto de la concepción, antes de su expulsión o su extracción completa del cuerpo de su madre o persona gestante, independientemente de la duración del embarazo; la muerte está indicada por el hecho de que después de la separación, el feto no respira ni da ninguna otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria.
2. **Muerte Neonatal:** Se considera que ocurre una muerte neonatal, cuando se produce el cese de las funciones vitales del recién nacido, desde el momento del nacimiento y hasta los primeros 28 días de vida posnatal.
3. **Duelo Perinatal:** Para los efectos de la presente ley, se entenderá como Duelo Perinatal, la respuesta de dolor y aflicción emocional y psicosocial que se produce tras la pérdida de un bebé en cualquier momento del embarazo, el parto o el posparto, así como su muerte dentro de los 28 días subsiguientes al nacimiento.

Artículo 4°. *Lineamiento Técnico para la atención integral y el cuidado de la Salud Mental de la mujer, personas gestantes y la familia en casos de duelo perinatal.*

El Ministerio de Salud, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberá expedir, desarrollar y mantener vigente un Lineamiento Técnico para la atención integral y el cuidado de la Salud Mental de la mujer, persona gestante y la familia en casos de duelo perinatal, aplicable por todos los actores del sector salud encargados de brindar dicha atención, que en desarrollo de los principios establecidos en el artículo 2° de la presente ley, brinde al talento humano en salud un estándar mínimo para la intervención, abordaje y acompañamiento, basados en la evidencia y en las mejores prácticas, en orden a garantizar una atención humanizada, el respeto de la dignidad humana, el cuidado de la salud mental, y la efectividad de los derechos constitucionales y legales de la familia, especialmente de las mujeres o personas gestantes y/o púérperas que son atendidas en las instituciones prestadoras de servicios de salud.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Protección Social, una vez expedido el Lineamiento de que trata el presente artículo, deberá:

a) Promover la realización de capacitaciones al talento humano en salud, de los servicios de atención ginecobstétrica, cuidado neonatal en todos los niveles de complejidad: básico, intermedio e intensivo, sobre duelo perinatal y en especial sobre el Lineamiento del que trata el presente artículo.

b) Promover, la inclusión de contenidos sobre duelo perinatal, en los currículos de pregrados y posgrados en las carreras del sector de la salud, especialmente en las relacionadas con Psicología, Medicina y Enfermería, garantizando en todo momento la autonomía universitaria con que cuenta cada Institución de Educación Superior.

c) Emitir las directrices correspondientes y realizar el seguimiento pertinente, para que el certificado de defunción sea debidamente diligenciado con el fin de monitorear las principales causas de muerte perinatal en el país.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social deberá efectuar el seguimiento a la implementación del Lineamiento de que trata el presente artículo, a través de los entes territoriales, y sus Secretarías Departamentales, Municipales o Distritales de Salud quienes a su vez están en el deber de monitorear y garantizar su implementación en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud tanto públicas como privadas, así como gestionar el desarrollo de capacidades de dichas instituciones y competencias del talento humano en salud, directivos y administrativos en la atención humanizada del duelo perinatal.

Artículo 5°. *Lineamiento interno en Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.* Todas las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que tengan a su cargo la atención de gestantes y/o recién nacidos, deberán adoptar el Lineamiento que expida el Ministerio de Salud y Protección Social a que hace referencia el artículo 4° de la presente ley, o generar uno propio, incluyendo, como mínimo, los criterios y parámetros que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social en su lineamiento.

Artículo 6°. *Día Nacional de la concienciación sobre la muerte gestacional y neonatal.* Créase el “Día Nacional de la Concienciación sobre la Muerte Gestacional y Neonatal” que se celebrará el 15 de octubre de cada año.

Artículo 7°. *Vigencia y Derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga **las disposiciones que le sean contrarias.**

De los honorables congresistas,



MARÍA FERNANDA CARRASCAL
Representante a la Cámara por Bogotá



JUAN FELIPE CORZO
Representante a la Cámara

12. REFERENCIAS

UNICEF. (05 de 09 de 2022). Lo que debes saber sobre las muertes fetales. Obtenido de <https://www.unicef.org/es/historias/lo-que-debes-saber-sobre-las-muertes-fetales>

Gómez Amín, Caballero & Muñoz. (2020). HUMANIZACIÓN DE LA ATENCIÓN EN SALUD ANTE UNA MUERTE GESTACIONAL Y NEONATAL EN COLOMBIA. Obtenido de Repositorio Uniandes.: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/48643/u833249.pdf?sequence=1>

Mauricio Gómez Amín. (2022). Presentación y Exposición de Motivos Proyecto de ley Brazos Vacíos número 450 de 2020 Cámara, 085 de 2021 Senado. Bogotá.

Congreso de la República (2021) Ponencia de segundo debate Proyecto de ley 085 de 2021 Senado, Bogotá.

UNICEF (2020). Informe “Una tragedia olvidada. Obtenido de: <https://www.who.int/es/news/item/08-10-2020-one-stillbirth-occurs-every-16-seconds-according-to-first-ever-joint-un-estimates>.

OMS. Tedros Adhanom Ghebreyesus, director general de la OMS. Recuperado el 17 de marzo de 2021 En: <https://www.who.int/es/news/item/08-10-2020-onestillbirth-occurs-every-16-seconds-according-to-first-ever-joint-un-estimates>

Instituto Nacional de Salud (2019), Boletín Epidemiológico Semanal. Semana epidemiológica 12.

DANE. Estadísticas vitales. Obtenido en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-portema/salud/nacimientos-y-defunciones>

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la nación las exposiciones, ferias y festivales equinos y se dictan disposiciones para su fomento y promoción.

Bogotá, D. C., 13 de septiembre de 2022

Doctor

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES

Presidente Comisión Sexta Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Honorable Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que me fue encomendada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional de la H. Cámara de Representantes, por comunicación C.S.C.P. 3.6 - 311/2022 de 10 de agosto de 2022, y de conformidad con los arts. 144, 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia

para segundo debate del proyecto de ley número 086 de 2021 Cámara, *por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la nación las exposiciones, ferias y festivales equinos y se dictan disposiciones para su fomento y promoción.*

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 086 de 2021 Cámara, *por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la nación las exposiciones, ferias y festivales equinos y se dictan disposiciones para su fomento y promoción*, es de autoría de la Honorable Senadora *Paola Andrea Holguín Moreno*, el actual Senador *Esteban Quintero Cardona*, y los Honorables Representantes *Juan Fernando Espinal Ramírez*, *Christian Munir Garcés Aljure* y *Juan Pablo Celis Vergel*.

La iniciativa fue radicada en la Cámara de Representantes el día 21 de julio de 2021.

La misma se remitió a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y fue designado como ponente único, el Honorable Representante Esteban Quintero Cardona, quien presentó ponencia para primer debate y fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1627 de 2021.

Así las cosas, la Comisión Sexta de la Cámara en sesión del 6 de diciembre de 2021, discutió, votó y aprobó la ponencia para primer debate, según consta en el Acta 24 de comisión de la misma fecha.

Posteriormente, el Representante Esteban Quintero radicó ponencia para segundo debate, pero debido a la terminación del periodo constitucional 2018-2022, la misma no alcanzó a ser debatida por la plenaria de la Cámara.

Es por esto que por oficio número 3.6-311 de 2022 fui designado coordinador ponente, en compañía del Honorable Representante Pedro Baracutao García.

2. OBJETIVO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El objeto de la presente ley es declarar patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación las exposiciones, ferias y festivales equinos que se realizan en el territorio nacional.

3. JUSTIFICACIÓN

El Patrimonio Inmaterial de la Nación, a las voces de la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, es aquel constituido por diversas manifestaciones, prácticas, usos, representación, expresiones, conocimientos, técnicas y espacios culturales, que la sociedad reconoce como suyos, que son la base de su autor reconocimiento, de su identidad y entorno a los cuales se han tejido complejos vínculos anónimos que sirven de factor de cohesión social. (artículo 11).

Asociado íntima y estrechamente con la identidad nacional, la preservación y promoción de dicho acumulado cultural deviene entonces en uno de los compromisos más importantes de la sociedad y sus instituciones, comoquiera que ello asegure

su trascendencia intergeneracional¹ y fortalece el entrelazamiento social.

De acuerdo con el precedente constitucional, la Carta Política dispone de un importante número de disposiciones que autorizan al Estado a promover activamente, incluso con la erogación de recursos públicos, el Patrimonio Inmaterial de la Nación, como uno de sus fines esenciales:

La Carta Política prevé entre los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de todos “en las decisiones que los afectan y en la vida[...] cultural de la nación” (C. P. artículo 2). Establece que el Estado “reconoce y protege la diversidad [...] cultural de la nación colombiana” (artículo 7). Declara como obligación del Estado y de las personas “proteger las riquezas culturales [...] de la nación” (artículo 8). Consagra el derecho de los niños a “la cultura” (artículo 44). Contempla entre los fines de la educación “el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura” (artículo 67). Estatuye que el Estado tiene el deber de “promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades”, y destaca que “[l]a cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad”, por lo cual el Estado debe promover “el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación” (artículo 70). Contempla el deber estatal de incluir en los planes de desarrollo el fomento “a la cultura”, y el de crear “incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales”, así como el de ofrecer estímulos especiales a personas y entidades que ejerzan estas actividades (artículo 71). Declara que “[e]l patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado”, y que el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales “pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles” (artículo 72). Finalmente expresa que es deber de todas las personas “proteger los recursos culturales y naturales del país” (artículo 95-8). (Corte Constitucional, sentencia C-567 de 2016).

Asimismo, destaca la Corte Constitucional en ese mismo fallo, el Estado colombiano ha ratificado instrumentos internacionales que refuerzan su compromiso con la preservación y promoción de bienes culturales, sean estos materiales o inmateriales, como la Convención de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial y el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales.

¹ Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, artículo 2.1.: “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”.

Estas normas, asimismo, refuerzan el compromiso estatal con la protección de la diversidad cultural, como un elemento intrínseco de la identidad personal y de la dignidad humana.

Por tanto, la identificación, preservación y promoción del acumulado cultural constituye un deber fundamental del Estado encaminado a la salvaguardia de la diversidad y la identidad de la nación, entendida por la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial como “las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial, comprendidas la identificación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos.” (artículo 2.3).

El presente proyecto de ley pretende, en el marco de este deber institucional, la declaración como parte del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación las exposiciones, ferias y festivales equinos, considerados como espacios de promoción y divulgación de la cultura equina, en los que se promueve el reconocimiento al valor histórico de los equinos en la construcción de identidad y el progreso nacional. Estos espacios, además de ser propicios para el esparcimiento familiar y el dinamismo de un importante segmento de la economía agropecuaria del país, vienen siendo el medio por excelencia para promocionar uno de los valores identitarios de la nación: el caballo de paso fino colombiano (Reconocido como Patrimonio Genético Nacional, mediante la Ley 1842 de 2017).

La identidad de las sociedades se forja gracias a un proceso dinámico, complejo y prolongado en el tiempo, que gravita entorno a un cúmulo de vivencias colectivas específicas, que evidencian rasgos distintivos del grupo y en las que se refleja la idiosincrasia de los sujetos que la integran, así como el sentido y propósitos comunes que trascienden generaciones. A este acumulado, abstracto, de experiencias colectivas suele denominarse “Patrimonio inmaterial”, dada su vocación de ser transmitidas de generación en generación.

Cuando se analiza el concepto de patrimonio se lo asocia a la idea de una herencia colectiva, a la vez que se piensa su gestión como la posibilidad de “devolver el patrimonio, que es algo que viene del pasado, a la sociedad del presente para que ésta pueda legarlo a la sociedad del futuro” (Ballart Hernández y Juan i. Treserras, 2010: 7).

Al vinculárselo con la capacidad de reflexión histórica, la transmisión se constituye en elemento esencial en el contenido del patrimonio, de allí que se postule que los objetos culturales –a los que se considera como portadores de la memoria colectiva– reciben y transmiten la herencia cultural de una generación a otra, y de este modo contribuyen a definir lo que determinada comunidad ‘es’, su identidad en un sentido esencialista.²

² COLOMBATO, Lucía Carolina. Avances, frenos y retos de la consolidación del derecho humano al(os)

La Convención para la salvaguarda de patrimonio cultural inmaterial, aprobada en la Conferencia General de la UNESCO (2003), ratificada por Colombia mediante la Ley 1037 de 2006, define como “*patrimonio cultural inmaterial*” (Artículo 2°):

...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.

Este mismo instrumento internacional, menciona como ámbitos en los que particularmente se manifiesta dicho patrimonio: (i) Tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; (ii) Artes del espectáculo; (iii) Usos sociales, rituales y actos festivos; (iv) Conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; (v) Técnicas artesanales tradicionales.

En consideración a su importancia como factor identificador y cohesionador de las sociedades, los ordenamientos jurídicos nacionales –fundamentados en compromisos internacionales³– reconocen el

patrimonio(s) cultural(es) desde La Pampa (1994-2013), Tesis de Maestría, Universidad Nacional de La Pampa, Argentina. Pág. 24.

³ La citada Convención UNESCO (2003) relaciona las acciones que le corresponde a los Estados Parte adelantarse con el propósito de preservar su patrimonio cultural inmaterial:

“ARTÍCULO 11. FUNCIONES DE LOS ESTADOS PARTES INCUMBE A CADA ESTADO PARTE.

- a) Adoptar las medidas necesarias para garantizar la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial presente en su territorio;
- b) Entre las medidas de salvaguardia mencionadas en el párrafo 3 del artículo 2°, identificar y definir los distintos elementos del patrimonio cultural inmaterial presentes en su territorio, con participación de las comunidades, los grupos y las organizaciones no gubernamentales pertinentes.

ARTÍCULO 13. OTRAS MEDIDAS DE SALVAGUARDIA.

Para asegurar la salvaguardia, el desarrollo y la valorización del patrimonio cultural inmaterial presente en su territorio, cada Estado Parte hará todo lo posible por:

- a) Adoptar una política general encaminada a realizar la función del patrimonio cultural inmaterial en la sociedad y a integrar su salvaguardia en programas de planificación;
- b) Designar o crear uno o varios organismos competentes para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial presente en su territorio;
- c) Fomentar estudios científicos, técnicos y artísticos, así como metodologías de investigación, para la salvaguar-

deber de los Estados de llevar a cabo acciones multidimensionales tendientes a identificar, inventariar, conservar y patrocinar diversas expresiones o manifestaciones culturales de diversa índole que reflejan sus rasgos característicos y los de los individuos que las integran.

4. MARCO NORMATIVO

La Constitución Política colombiana, en varias disposiciones, hace referencia expresa al deber de protección que pesa sobre las autoridades públicas y a los residentes en el país en relación con los usos, costumbres y demás manifestaciones culturales que nutren su patrimonio inmaterial.

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

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

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

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

Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones

dia eficaz del patrimonio cultural inmaterial, y en particular del patrimonio cultural inmaterial que se encuentre en peligro;

- d) Adoptar las medidas de orden jurídico, técnico, administrativo y financiero adecuadas para:
 - i) Favorecer la creación o el fortalecimiento de instituciones de formación en gestión del patrimonio cultural inmaterial, así como la transmisión de este patrimonio en los foros y espacios destinados a su manifestación y expresión;”
 - ii) Garantizar el acceso al patrimonio cultural inmaterial, respetando al mismo tiempo los usos consuetudinarios por los que se rige el acceso a determinados aspectos dicho patrimonio;
 - iii) Crear instituciones de documentación sobre el patrimonio cultural inmaterial y facilitar el acceso a ellas.

es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

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

Este marco dispositivo fundamental sirve de base para la regulación legal, entre la que se destaca la Ley 397 de 1997, y ha sido objeto de abundantes pronunciamientos jurisprudenciales de naturaleza constitucional, contribuyendo a esclarecer el contenido y alcance de los conceptos y, asimismo, del sentido de las obligaciones del Estado y sus autoridades.

A los efectos que interesan traer a colación como fundamento de este Proyecto de ley, se tiene las sentencias de la Corte Constitucional: C-120 del 2008 (Expediente LAT-290/Magistrado ponente Mauricio González Cuervo), C-224 de 2016 (Expediente D-11015/Magistrados ponentes Alejandro Linares Cantillo y Jorge Iván Palacio Palacio), C-567 de 2016 (Expediente D-11345/Magistrada ponente María Victoria Calle Correa) y C-111 de 2017 (Expediente D-11485/Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez).

En la sentencia C-120, la Corte determinó el alcance de las tareas de salvaguarda que le corresponden al Estado colombiano, en atención a los compromisos internacionales que se asumirían con la ratificación de la Convención UNESCO de 2003. La providencia deja claro el amplio espectro de estas obligaciones:

Los compromisos del Estado Colombiano en el plano nacional para la protección de su patrimonio cultural inmaterial (Parte 111 -artículos 11 -15), compaginan sin dificultad con los artículos 7, 71 y 72 de la Constitución en materia de protección de la diversidad étnica y cultural y de investigación y fomento de las manifestaciones culturales del país.

En ese sentido, la elaboración de inventarios, la generación de políticas, la creación de organismos de salvaguarda del patrimonio, la adopción y promoción de estudios e investigaciones, la realización de foros y de otros espacios destinados al cumplimiento de la finalidad esencial del tratado y la creación de instituciones de documentación, son todas tareas que contribuyen a la realización de los fines señalados.

Además, el énfasis de la Convención en los procesos educativos y de fortalecimiento de competencias y en la participación de las comunidades, grupos e individuos, en especial de los

jóvenes, para asociarlos activamente a la protección del patrimonio cultural (arts. 14-15) tiene una importancia especial en el marco del derecho a la educación (artículo 69 y 70 C. P) y de los principios constitucionales que orientan la acción del Estado hacia el logro de una sociedad más incluyente y participativa.

El conocimiento y divulgación de ese patrimonio constituye sin duda una forma de aprender a respetar y aceptar la diferencia, de evitar las exclusiones y los fundamentalismos, y un referente para las futuras generaciones en el proceso constante de recreación simbólica de la realidad, el desarrollo de las identidades a partir de criterios diferentes y la realización del ser humano en la cultura, a través de nuevas y particulares expresiones.

En la sentencia C-224, aunada a la definición de “cultura” que se formula, la Corte explica la relación del marco regulatorio antes mencionado con el artículo 2º constitucional, alusivo al deber de protección de la honra y bienes de los habitantes del territorio que recae sobre el Estado. Esta relación conceptual no es de menor importancia, en la medida en que destaca el valor de la cultura en el desenvolvimiento y la vida de la sociedad colombiana y lo asocia con los bienes de que cada uno de los individuos es titular (patrimonio común).

En relación con este patrimonio colectivo, la Corte hace una oportuna referencia a la tendencia proteccionista que ha marcado la evolución del desarrollo regulatorio nacional e internacional, con base en lo cual puede afirmarse que el mismo constituye objeto de especial protección.

Esta misma sentencia precisa los límites de la competencia del Congreso de la República para autorizar el gasto por medio de proyectos como el presente, según se explica más adelante.

La cultura, definida en términos generales como “el conjunto de rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”, encuentra profundo raigambre en el ordenamiento constitucional colombiano.

En este sentido, el artículo 2º de la Constitución Política consagra como uno de los fines esenciales del Estado “facilitar la participación de todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”; el artículo 7º “reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”; el artículo 8º eleva a obligación del Estado y de toda persona “proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”; el artículo 44 define la cultura como un “derecho fundamental” de los niños; el artículo 67 dispone que el derecho a la educación busca afianzar los valores culturales; el artículo 70 estipula que “la cultura, en sus diversas manifestaciones, es el fundamento de la nacionalidad”; el artículo 71 señala el deber de

“fomento a las ciencias y, en general, a la cultura”; el artículo 72 reconoce que “el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado”; y, el artículo 95-8 señala como uno de los deberes de la persona y el ciudadano “proteger los recursos culturales y naturales”; entre otras disposiciones.

(...)

En estos términos, la Constitución Política de Colombia protege el Patrimonio Cultural de la Nación, entendiendo este como una expresión de la identidad de un grupo social en un momento histórico, es decir, que “constituye un signo o una expresión de cultura humana, de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones”. Por lo tanto, el Estado tiene la obligación “de asegurar la conservación y recuperación de los bienes que conforman dicho patrimonio cultural”.

3. Con este derrotero la protección al patrimonio cultural de la Nación es consecuencia directa de la cultura, fundamento para la construcción y consolidación de la nacionalidad colombiana.

(...)

4. No obstante, la conceptualización acerca de qué es y qué comprende el patrimonio cultural ha sido objeto de permanente ajuste tanto en el plano internacional como en el orden interno, siempre con el propósito de ampliar y fortalecer su órbita de protección.

En el ámbito internacional, por ejemplo, la Convención de protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, adoptada por la UNESCO en 1954, hizo por primera vez una descripción de los bienes objeto de especial protección en el contexto del enfrentamiento armado. Dispuso cuáles serían considerados como culturales teniendo como base su relevancia para cada Pueblo, ya fueren muebles o inmuebles, con independencia de su origen(...)

Posteriormente, la Convención sobre la Protección del patrimonio mundial, cultural y natural, adoptada por la UNESCO en 1972, tomó como criterio relevante la importancia de los bienes “desde la historia, el arte o la ciencia, al igual que su “valor universal excepcional”: (...)

Para extender la protección de aquellos objetos más allá del reflejo de un momento histórico o arquitectónico en una determinada era, el Convenio introdujo conceptos como el de “patrimonio natural” y su proyección desde el punto de vista “estético o científico”: (...)

Con la adhesión a dicho instrumento el Estado colombiano reconoció una obligación preferente para identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio. Además, se obligó a adoptar medidas políticas, jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras para la protección del respectivo Patrimonio Nacional.

Con posterioridad, la Convención para la salvaguardia del “patrimonio cultural inmaterial”, aprobada por la UNESCO en el año 2003, adoptó un instrumento multilateral con el propósito de ampliar el ámbito de protección e incluir dentro de la noción de patrimonio cultural aquellos usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas reconocidas e interiorizadas con sentimiento de identidad por las comunidades, transmitidas por generaciones y que afianzan su diversidad y creatividad. Todo ello, siempre y cuando sean compatibles con los instrumentos de derechos humanos, con el respeto entre comunidades y con la noción de desarrollo sostenible (medio ambiente). (...)

(...)

5. En el orden interno, el Congreso de la República ha venido ajustando la normatividad con el propósito de acoplarla a los estándares del derecho internacional.

Además de la adhesión a la Convención de protección de bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954, a la Convención sobre la Protección del patrimonio mundial, cultural y natural de 1972, y a la Convención para la salvaguardia del “patrimonio cultural inmaterial” de 2003, antes referidas, el Congreso aprobó la Ley 397 de 1997, que se conoce como la “ley general de cultura”.

En esta última reguló lo concerniente al patrimonio cultural de la Nación y su sistema general de protección y salvaguarda. Con la modificación introducida recientemente por la Ley 1185 de 2008 se extendió la noción de patrimonio cultural para incluir también las “manifestaciones inmateriales” y otras representaciones que expresan la nacionalidad colombiana. La regulación actual señala lo siguiente:

“Artículo 4º. Integración del patrimonio cultural de la Nación.

El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico”.

Este listado es meramente enunciativo por cuanto el criterio inmanente que define el alcance del patrimonio cultural es el relativo a la “expresión de la nacionalidad colombiana”. Ya se trate de bienes materiales o inmateriales, de productos o representaciones –que pueden tener las más diversas formas–, lo cierto es que “todo lo que nos identifica como colombianos hace parte del patrimonio

cultural y está cobijado por el mandato del artículo 8° constitucional”.

(...)

De esta manera, el régimen legal establece una distinción entre (i) bienes que hacen parte del “patrimonio cultural de la Nación” y (ii) bienes que han sido declarados por el Ministerio de Cultura como “de interés cultural, los cuales son destinatarios del régimen especial de protección previsto en la Ley 397 de 1997 y sus normas reglamentarias. Al respecto la Corte ha explicado que, “además de la Ley 397 de 1997, existe un conjunto de leyes y tratados internacionales que consagran otras formas de protección a la integridad del patrimonio cultural de la Nación, por lo que no puede concluirse que la inaplicación de la ley de la cultura para los bienes no declarados de interés cultural, implica descuido o abandono de los deberes de protección del patrimonio cultural de la Nación y fomento del acceso a la cultura, que los artículos 7°, 8°, 70 y 72 de la Constitución imponen al Estado”.

Por su parte, en la sentencia C-111, el Tribunal constitucional colombiano insistió en el deber especial de salvaguarda que pesa sobre el Estado y sus autoridades, cuyo espectro comprende tareas de protección, difusión y financiación del patrimonio cultural inmaterial.

6.3.2. Dentro de las distintas expresiones de cultura, el Texto Superior le otorga especial importancia al patrimonio cultural de la Nación, al reconocer explícitamente que se encuentra bajo la protección del Estado (C. P. art. 72). No obstante, ninguna disposición de la Carta brinda una noción o concepto sobre dicho patrimonio, circunstancia que se suple por vía del artículo 1° de la Ley 1185 de 2008, en el que se estipula que el patrimonio cultural de la Nación corresponde a “todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como, la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.”

(...)

6.3.3. Como se manifestó con anterioridad, el artículo 72 de la Constitución le impone al Estado el compromiso de proteger el patrimonio cultural de la Nación, lo que incluye, entre otras, la labor de adoptar medidas que permitan su promoción, fomento y difusión, conforme se deriva de lo consagrado en los artículos 7, 8 y 70 de la Carta Política. En armonía con lo expuesto, la Convención

de la UNESCO para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003 establece que los Estados Partes adquieren el deber jurídico de resguardar este patrimonio, a través de políticas que permitan su “identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión (...) y revitalización”. En particular, se dispone como obligación la de “(...) adoptar medidas de orden jurídico, técnico, administrativo y financiero adecuadas”, para “favorecer (...) la transmisión de este patrimonio en los (...) espacios destinados a su manifestación y expresión”, así como para “garantizar el acceso al patrimonio cultural inmaterial, respetando al mismo tiempo [sus] usos consuetudinarios(...)”.

6.3.4. En conclusión, es innegable que, por mandato constitucional y al tenor del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cuya incorporación al derecho interno se realiza en los términos del artículo 93 de la Carta, el Estado tiene el deber jurídico de proteger, fomentar, difundir y salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial, incluso por la vía de la adopción de medidas financieras o de carácter presupuestal. Lo anterior se ve reforzado por la Observación General número 21 del CDESC, en la que se destaca el derecho que tiene toda persona de participar en la vida cultural, generando a cargo del Estado obligaciones de respeto, protección y cumplimiento. En relación con estas últimas, se impone el compromiso de “otorgar ayuda financiera o de otro tipo a artistas y organizaciones públicas y privadas, como [a] (...) asociaciones culturales, sindicatos y otras personas e instituciones dedicadas a actividades (...) creativas”. Se trata de una obligación que, por lo demás, adquiere especial trascendencia en el caso de las minorías étnicas, por cuanto la cultura que ellas expresan suele ser un componente esencial de su propia identidad.

Finalmente, en Colombia se ha adoptado un completo protocolo para el reconocimiento de expresiones culturales como parte del patrimonio nacional, asegurando un mayor rigor en su selección y evaluación. Dicho reconocimiento se formaliza con la inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural, (LRPCL)-(Decreto 2941 de 2009); para lo cual toda manifestación o expresión cultural deberá cumplir, esencialmente, con el siguiente proceso:

(i) Postulación, por parte de entidades estatales o grupos sociales, colectividades, comunidades o personas naturales o jurídicas, y/o de la entidad encargada de la LRPCI, previo el cumplimiento de los requisitos de que tratan los artículos 8° y 11 del citado decreto;

(ii) Recibir concepto favorable del Consejo de Patrimonio Cultural, en cuyo caso esta autoridad solicitará al postulante la elaboración y presentación del Plan Especial de Salvaguarda -PES (que debe orientarse a la promoción, consolidación, sostenibilidad y difusión de la correspondiente manifestación);

(iii) Expedición del acto administrativo que así lo declara, en el que se explicitan los criterios de valoración cumplidos (pertinencia, representatividad, relevancia, naturaleza e identidad colectiva, vigencia, equidad y responsabilidad) y el mapa de fortalezas, riesgos y amenazas relativos a la manifestación cultural reconocida.

Suficiente con lo dicho para entrar a considerar la justificación particular de reconocer y declarar como patrimonio cultural inmaterial de la nación las exposiciones, ferias y festivales equinos, como lo pretende este Proyecto de ley.

5. LOS EQUINOS Y LA IDENTIDAD NACIONAL

Los caballos, los asnos y las mulas han sido empleados en Colombia en trabajos de campo (vaquería, tiro pesado), seguridad ciudadana y rural (policía montada), alud (hiporapia y equinoterapia), deporte (chalanería, salto, adiestramiento), exposiciones, reproducción, recreación, turismo y producción de alimentos; aunque su principal aporte en términos culturales, ha sido el de servir de factor caracterizador de una sociedad que le adeuda la realización de sus más grandes gestas libertadoras y el motor de una economía campesina que se mueve fundamentalmente sobre sus lomos.

Introducido al continente en el segundo viaje de Cristóbal Colón, en 1493, el caballo desempeñó un rol determinante en la campaña libertadora, permitiendo el movimiento eficiente de tropas y sus equipamientos a través de los escarpados y quebrados territorios americanos. Desde su arribo a tierras que hoy pertenecen a República Dominicana, el caballo se diseminó por el resto del continente, pero siendo en Colombia el lugar donde encontró el más importante centro para su desarrollo, en los dos más importantes de cría: la Sabana de Bogotá y el Suroeste antioqueño. A mediados del siglo XVI, regiones como el Tolima y el oriente de Caldas habían incorporado exitosamente estos especímenes a su cotidianidad.

En los primeros albores de la independencia, los equinos nuevamente fueron fundamentales en el proceso de consolidación de las nacientes repúblicas y la colonización y del florecimiento de asentamientos humanos en apartadas zonas del territorio nacional. El comercio interno dependía cada vez más de los equinos, para la producción y el traslado de productos agrícolas hacia los cada vez más grandes centros urbanos.

La importancia de los equinos en el nacimiento y evolución de esta nueva nación empezó a ser reconocido públicamente, a través de expresiones culturales y festividades que conmemoraban la lucha libertaria, como las cabalgatas que se hicieron en la ciudad de Bogotá y en otras ciudades a los pocos años de declarada la independencia:

Entrado el siglo XIX, las diversiones y fiestas públicas facilitaron el uso más popular del caballo. Según el cronista Eladio Gónima, los paseos a caballo entraron en boga en la ciudad de Medellín después de 1837, principalmente entre “la gente de garnacha” – distinción –, en las tardes de verano y por las calles. Al

parecer, el caballo dejaba de ser de uso exclusivamente masculino, pues don Gabriel Echeverri “influyó para que esta distracción se hiciera extensiva a las señoritas. Consiguió su objeto y después se volvió muy común ver grupos de señoritas de paseo, grupos que muchas veces se reunían formando una cabalgata digna de contemplarse, ya por la galanura, donaire y destreza de las Amazonas, cuanto por la hermosura y buen paso de los caballos.”⁴

En la actualidad, los equinos y la cultura asociada, asimismo se han convertido en un dinamizador de un importante segmento de la economía agropecuaria del país, generando cerca de medio millón de empleos y aportando aproximadamente el 0.64% al PIB del sector, lo que corresponde a más del 4% del sector (2018)⁵. De acuerdo con lo consignado en el análisis del contexto consignado en el Acuerdo de Competitividad de la Cadena Equina, Asnal y Mular, 2014, Colombia en 2012 se situó en el tercer lugar de la región, solo detrás de Brasil y Paraguay, entre los países latinoamericanos con mayores cifras de importación de caballos vivos, reproductores de raza pura, con 110 toneladas.⁶

Datos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁷ señalan que, entre los meses de enero y marzo de 2019, los principales indicadores consolidados de la “*equinocultura*” arrojaban interesantes cifras que evidencian su posicionamiento en el sector:

- 1 millón y medio de equinos (Caballos, asnos y mulas)
- 91.322 predios equinos, asnales y mulares.
- 4 plantas de beneficio.
- USD 787.000 en exportaciones de equinos, principalmente hacia EE. UU, Panamá, República Dominicana y Chile. El acumulado de exportaciones en el periodo 2010-2018 es de UDS 3.574 millones.
- Generó 359.442 empleos directos e indirectos.

El crecimiento de esta actividad económica se puede evidenciar, de igual forma, en el aumento sostenido de créditos otorgados para su financiamiento; de acuerdo con datos de FINAGRO, mientras en 2010 se entregaron 3.710 millones por valor de \$1.155 millones, en 2019 la cifra ascendió a los 19.092 por un valor de \$23.670 millones.

⁴ “La zociedad antioqueña en los siglos XVIII y XIX”, Juan Carlos Jurado, <http://www.lablaa.org/blaa-virtual/revistas/credencial/enero1998/9703.htm> citando en <https://www.monografias.com/trabajos81/caballo-y-sociedad-colombiana-del-siglo-xix/caballo-y-sociedad-colombiana-del-siglo-xix2.shtml>

⁵ En se mismo año, según Fedequinas, solo la industria del caballo criollo creció \$5.4 billones de pesos. <https://www.elspectador.com/especiales/colombia-tierra-de-caballos-por-excelencia-articulo-906375/>

⁶ Acuerdo de Competitividad de la Cadena Equina, Asnal y Mular de 2014, página 8. Consultado en <https://sioc.minagricultura.gov.co/Equino/Normatividad/Acuerdo%20de%20Competitividad%20de%20la%20Cadena%20Equina,%20Asnal%20y%20Mular.pdf>

⁷ Consulta <https://sioc.minagricultura.gov.co/Equino/Documentos/2019-03-30%20Cifras%20Sectoriales.pdf>



Tabla 1. Elaboración propia, con fundamento en datos ministeriales.

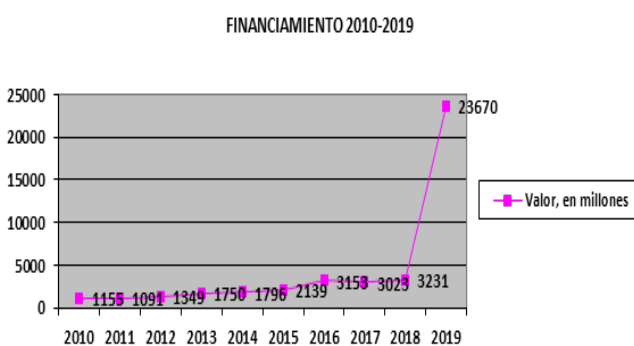


Tabla 2. Elaboración propia, con fundamento en datos ministeriales.

Asimismo, en 2017 la cadena equina asnal y mular recibió recursos por el orden de los \$230.000 millones, para programas de promoción⁸.

En 2019, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, durante la Expo internacional Equina, se cerraron negocios de caballos y de productos por cerca de USD 2 millones.⁹

Finalmente, es importante resaltar que, entre los retos identificados por el Gobierno nacional, concretamente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en relación con el sector, son:

- Impulsar la transformación productiva, la competitividad y desarrollo rural, promoviendo condiciones que dinamicen provisión de bienes y servicios, inversión, emprendimiento y desarrollo del sector callabarr, asnal y mular en Colombia.
- Promocionar, fomentar y comercializar el recuso genético del Caballo Criollo Colombiano.

Sin lugar a dudas, el espíritu y contenido dispositivo del presente proyecto coincide con los propósitos gubernamentales y las necesidades más apremiantes del sector.

6. DE LAS EXPOSICIONES, FERIAS Y FESTIVALES EQUINOS

En Colombia, durante todo año, en diferentes municipios del país, se llevan a cabo exposiciones, ferias y festivales equinos de diferente nivel, a la que confluyen multitudes atraídas cada vez por la pasión que despiertan estos ejemplares.

⁸ Convenio de Asociación suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y DEFEQUINAS.

⁹ <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Caballo-de-Paso-Fino-Colombiano-est%C3%A1 incluido-como-una-raza-aut%C3%B3ctona-y-trasfronteriza.aspx>

Estos eventos, económicos y culturales, dinamizan las economías locales, de los municipios en donde se celebran, por incentivar principalmente el comercio de bienes y servicios asociados a la crianza, cuidado, adiestramiento, reproducción y comercialización de equinos, además de la generación de actividades relacionadas con las artesanías, la sombrería típica, la marroquinería, la herrería y la gastronomía típica.¹⁰

Este tipo de actividades, reglamentadas técnicamente por Fedequinas, se han convertido en las principales atracciones de ferias y festividades icónicas del país, como la de Flores, la de Cali, Manizales, el Torneo Internacional del Joropo, entre otras; siendo reconocidas, incluso, por los gobiernos locales como parte de su identidad. Tal es el caso del municipio de Pensilvania, Caldas, cuyo Concejo aprobó el Acuerdo número 28180516 de mayo de 2016, por medio del cual declaró su Feria Exposición Equina como Patrimonio Cultural Inmaterial del Municipio, con el objeto de reconocer su aporte a la identidad de los pensilvenses, y así garantizar su permanencia y fomento.

No obstante la competencia del Congreso de la República para seleccionar y declarar autónomamente cuáles manifestaciones culturales hacen parte del patrimonio inmaterial de la nación (Corte Constitucional, sentencias C-1192 de 2005, C-224 de 2016 y C-111 de 2017), la inclusión en la LRPCI, además de constituir un merecido reconocimiento a este tipo de actividades culturales y económicas, representa una expresión oficial de apoyo y exaltación pública, perenne, a su origen comunal y a su importancia como parte de la memoria histórica y la riqueza cultural del país.

7. VIABILIDAD CONSTITUCIONAL

COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA APROBAR EL PROYECTO Y AUTORIZAR EROGACIONES PRESUPUESTALES

Afirmado lo anterior, corresponde ahora determinar la viabilidad constitucional de aprobar el presente Proyecto de ley, particularmente en lo que refiere a la competencia del Congreso de la República para el efecto y el alcance de la autorización al Gobierno nacional para efectuar inversiones en obras públicas.

En cuanto a la competencia del Congreso, claramente lo ha afirmado la Corte Constitucional que, no obstante, la ausencia de disposición alguna que le otorgue expresamente facultades para el efecto, dicha Corporación tiene plenas atribuciones para seleccionar y declarar, en forma autónoma, cualquier expresión cultural como parte del patrimonio inmaterial de la nación. Ello supone, desde luego, que no obstante cumplirse en el presente caso, no se hace necesaria la previa inclusión en la LRPCI (Lista representativa de candidatos como

¹⁰ <https://www.portafolio.co/negocios/cual-es-el-aporte-de-los-equinos-al-progreso-economico-colombiano-520174>

patrimonio cultural inmaterial) o procedimiento adicional.

En sentencia C-1192 de 2005, la Corte afirmó:

“En atención al reconocimiento de la citada diversidad y en aras de promover e impulsar el acceso a las tradiciones culturales y artísticas que identifican a los distintos sectores de la población, la Constitución Política en los artículos 70, 71 y 150 le asigna al legislador la atribución de señalar qué actividades son consideradas como expresión artística y cuáles de ellas –en concreto– merecen un reconocimiento especial del Estado.”

Entre tanto, en sentencia C-111 de 2017, el mismo Tribunal clarificó, además, que el Congreso de la República cuenta con amplia libertad configurativa para determinar las medidas de salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial, incluso disponiendo medidas de tipo presupuestal:

6.4.1. Como se mencionó con anterioridad, el Estado colombiano tiene el deber jurídico de promover el acceso a la cultura, así como el de facilitar la participación de todos en la vida cultural de la Nación. Con tal fin, el artículo 72 de la Carta consagra que “[e]l patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado”, lo que exige de este último el compromiso dirigido a difundir, fomentar y salvaguardar las expresiones que lo integran (CP artículo 70).

Ahora bien, en este punto, la Constitución no desarrolla el tipo de medida o de instrumento que puede ser utilizado para satisfacer el deber genérico de protección, pues en ello le asiste una amplia libertad de configuración norma-tiva al Congreso de la República, lo que incluye la posibilidad de disponer medidas de carácter presupuestal. Esta amplitud en el principio de autonomía legislativa fue expresamente mencionada en la Sentencia C-742 de 2006, al sostener que:

“A pesar de que es cierto que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, no es menos cierto que la Carta no establece fórmulas, ni mecanismos precisos, ni unívocos que impongan los mecanismos o la manera cómo deben protegerse, por lo que es lógico concluir que al legislador corresponde reglamentarlos, haciendo uso de su libertad de configuración política. De hecho, el artículo 72 de la Carta dejó expresamente al legislador la tarea de establecer instrumentos para readquirir los bienes que se encuentran en manos de particulares y de reglamentar los derechos que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

De igual manera, si bien los artículos 8 y 70 superiores consagraron el deber del Estado de proteger las riquezas culturales de la Nación y promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los ciudadanos, no señalaron fórmulas precisas para llegar a ese cometido, de ahí que deba entenderse que el Constituyente dejó al legislador o al ejecutivo a cargo de esa reglamentación.

De esta forma, para la Corte es claro que el hecho de que el Constituyente hubiere señalado protección del Estado para el patrimonio cultural de la Nación no significa que el legislador estuviese impedido para delimitar su concepto o para diseñar diferentes formas de protección para los bienes y valores que lo integran.”

(...)

6.4.3. Por último, cabe señalar que cuando la medida de protección suponga la posibilidad de financiar una manifestación cultural con recursos del Presupuesto General de la Nación, este Tribunal ha sostenido de manera reiterada que, por virtud de la autonomía que la Constitución le otorga al Gobierno nacional en su manejo, no cabe que se impongan órdenes que agreguen determinadas partidas, pues el margen de actuación del Congreso se limita a autorizar la existencia de un título, a través del cual ese componente de gasto se pueda incluir en el futuro, a partir del examen de priorización que se haga en cada ejercicio fiscal. No obstante, como ya se dijo, esa financiación adquiere especial trascendencia en el caso de las minorías étnicas, por tratarse de comunidades que tradicionalmente se encuentran desprotegidas económicamente, aunado al hecho de que su cultura es un componente esencial de su identidad. En tal sentido, no sobra recordar que el artículo 13 del Texto Superior le ordena al Estado adoptar las medidas que sean necesarias en favor de los grupos marginados, incluyendo aquellas que les permitan participar plenamente en la vida cultural de la Nación.

En tal sentido, no cabe duda que el Congreso de la República está autorizado constitucionalmente para dar curso y aprobar iniciativas de esta naturaleza, por lo que resulta procedente desde el punto de vista jurídico continuar con su trámite, de conformidad con lo previsto en la Ley 5ª de 1992.

En lo que respecta a la “autorización” que el proyecto confiere al Gobierno nacional para la apropiación de partidas presupuestales necesarias para la realización de las dos obras públicas indicadas en el mismo documento, es claro que se enmarca dentro de las competencias concurrentes del legislativo y el ejecutivo en virtud del principio de legalidad del gasto, dado que no constituye una orden de incorporarlas al presupuesto, sino apenas una autorización para el efecto. En términos de la Corte Constitucional:

La Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello. (Corte Constitucional, Sentencia C-197/01).

“No puede existir entonces reparo de inconstitucionalidad en contra de normas que se limiten a autorizar al Gobierno nacional para incluir un gasto, sin que le impongan hacerlo. En estos eventos, no se desconoce la Ley Orgánica del Presupuesto, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos incorporados y autorizados en la ley.” (Corte Constitucional, Sentencia C-1197/08).

En consecuencia, el proyecto guarda los límites constitucionales predichos, ampliamente desarrollados por la jurisprudencia nacional (Corte Constitucional, sentencias C-985/2006, C-1113/2004, C-1197/2008, C- 224/2016, C-111/2017).

8. IMPACTO FISCAL

Como bien lo advierte la exposición de motivos del proyecto y lo ya anotado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819, **el presente no conlleva impacto fiscal obligatorio que requiera previo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, habida cuenta, se reitera, que la presente ley se limita a autorizar al Gobierno nacional para que destine partidas de su presupuesto, con lo cual, las erogaciones que puedan llegar a efectuarse en virtud de lo dispuesto en esta norma responderán finalmente a la autónoma decisión del ejecutivo, así como a los estudios de factibilidad técnica y económica que en cada caso se deban realizar.**

9. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS:

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir inicialmente:

No se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley, por ser una norma de carácter general y abstracto.

En todo caso, los Suscritos autores reconocen que el conflicto de interés y la decisión sobre los impedimentos que se llegaren a presentar en trámite de la iniciativa legislativa, en últimas, corresponde a un asunto que

ligado al fuero personal y que debe resolver la cédula o la plenaria de las Cámaras.

10. ANÁLISIS AL TEXTO PROPUESTO PARA INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2021

A) Estructura del proyecto

El Proyecto de ley se encuentra integrado por siete (7) artículos, además del título. El artículo 1° establece el objeto del proyecto y el artículo 7 estipula la vigencia de este.

B) Consideraciones del proyecto Importancia del proyecto

Con el presente proyecto se reconoce las exposiciones, ferias y festivales equinos como expresiones culturales que integran el patrimonio inmaterial de la nación y se dictan disposiciones tendientes a su preservación y fomento.

El proyecto consta de seis (6) artículos, incluida su vigencia, en los que se reconoce dicho tipo de certámenes como una expresión cultural representativa de la identidad nacional y espacio para la promoción del caballo de paso fino colombiano como raza autóctona Patrimonio Genético nacional, y se autoriza al Gobierno nacional para diseñar una estrategia tendiente a su fomento, así como para destinar recursos del presupuesto nacional para su financiamiento.

11. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL E INMATERIAL DE LA NACIÓN LAS EXPOSICIONES, FERIAS Y FESTIVALES EQUINOS Y SE DICTAN DISPOSICIONES PARA SU FOMENTO Y PROMOCIÓN”	PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL E INMATERIAL DE LA NACIÓN LAS EXPOSICIONES, FERIAS Y FESTIVALES EQUINOS Y SE DICTAN DISPOSICIONES PARA SU FOMENTO Y PROMOCIÓN”
Artículo 1°. Objeto. Declárese patrimonio Cultural e inmaterial de la Nación las exposiciones, ferias y festivales equinos que se realizan en el territorio nacional.	Artículo 1°. Objeto. Declárese patrimonio Cultural e inmaterial de la Nación las exposiciones, ferias y festivales equinos que se realizan en el territorio nacional.
Artículo 2°. Inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial. Autorícese al Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, en los términos previstos en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, la inclusión de las exposiciones, ferias y festivales equinos que se realizan en el territorio nacional en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial.	Artículo 2°. Inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial. Autorícese al Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, en los términos previstos en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, la inclusión de las exposiciones, ferias y festivales equinos que se realizan en el territorio nacional en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial.
Artículo 3°. Plan de Salvaguarda Especial, (PES). El Gobierno nacional promoverá activamente, por intermedio del Ministerio de Cultura, y el acompañamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la elaboración del correspondiente Plan de Salvaguarda para el estudio, fortalecimiento, sostenibilidad, promoción y divulgación, nacional e internacional, de este tipo de actividad cultural.	Artículo 3°. Plan de Salvaguarda Especial, (PES). El Gobierno nacional promoverá activamente, por intermedio del Ministerio de Cultura, y el acompañamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la elaboración del correspondiente Plan de Salvaguarda para el estudio, fortalecimiento, sostenibilidad, promoción y divulgación, nacional e internacional, de este tipo de actividad cultural. Parágrafo. El Plan de Salvaguarda deberá contemplar un capítulo en el que se determinen medidas para favorecer e incentivar la protección y bienestar de los equinos en el marco de las exposiciones, ferias y festivales.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
<p>Artículo 4°. Estrategia. El Gobierno nacional, por intermedio de los Ministerios de Cultura, Agricultura y Desarrollo Rural y de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, diseñará e implementará una Estrategia Integral para el Fomento de la actividad equina, el asesoramiento y acompañamiento a las entidades territoriales que en cuyos territorios se lleven a cabo exposiciones, ferias y festivales equinos, con el objetivo principal de mejorar los procesos de organización y difusión, nacional e internacional.</p>	<p>Artículo 4°. Estrategia. El Gobierno nacional, por intermedio de los Ministerios de Cultura, Agricultura y Desarrollo Rural y de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, diseñará e implementará una Estrategia Integral para el Fomento de la actividad equina, el asesoramiento y acompañamiento a las entidades territoriales que en cuyos territorios se lleven a cabo exposiciones, ferias y festivales equinos, con el objetivo principal de mejorar los procesos de organización y difusión, nacional e internacional.</p>
<p>Artículo 5°. Autorización para la destinación de recursos públicos. Autorícese al Gobierno nacional a destinar, de los recursos de Presupuesto General de la Nación, las partidas necesarias para la construcción y adecuación de instalaciones o escenarios propicios para el desarrollo de exposiciones, ferias y festivales equinos, así como para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.</p>	<p>Artículo 5°. Autorización para la destinación de recursos públicos. Autorícese al Gobierno nacional a destinar, de los recursos de Presupuesto General de la Nación, las partidas necesarias para la construcción y adecuación de instalaciones o escenarios propicios para el desarrollo de exposiciones, ferias y festivales equinos, así como para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.</p>
<p>Artículo 6°. Protección Equina. El Gobierno nacional en cumplimiento de las disposiciones señaladas en la presente ley, realizará las acciones pertinentes para la protección, atención y cuidado de los equinos que participen en exposiciones, ferias y festivales, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1774 de 2016 y demás normas concordantes.</p>	<p>Artículo 6°. Protección Equina. El Gobierno nacional en cumplimiento de las disposiciones señaladas en la presente ley, realizará las acciones pertinentes para la protección, atención y cuidado de los equinos que participen en exposiciones, ferias y festivales, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1774 de 2016 y demás normas concordantes.</p>
<p>Artículo 7°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 7°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.</p>

6. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA

Con fundamento en lo anteriormente expuesto propongo a la honorable plenaria de la cámara representantes dar discusión y aprobación en segundo debate al Proyecto de ley número 086 de 2021 cámara, *por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la nación las exposiciones, ferias y festivales equinos y se dictan disposiciones para su fomento y promoción.* con base en el pliego de modificaciones adjunto.

Cordialmente,



EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN
Representante a la Cámara Boyacá
Centro Democrático



PEDRO BARACUTAO GARCÍA
Representante a la cámara Antioquia
COMUNES

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la nación las exposiciones, ferias y festivales equinos y se dictan disposiciones para su fomento y promoción.

El Congreso de Colombia,

DECRETA

Artículo 1°. *Objeto.* Declárese patrimonio Cultural e inmaterial de la Nación las exposiciones, ferias y festivales equinos que se realizan en el territorio nacional.

Artículo 2°. *Inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial.*

Autorícese al Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, en los términos previstos en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, la inclusión de las exposiciones, ferias y festivales equinos que se realizan en el territorio nacional en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial.

Artículo 3°. *Plan de Salvaguarda Especial, (PES).* El Gobierno nacional promoverá activamente, por intermedio del Ministerio de Cultura, y el acompañamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la elaboración del correspondiente Plan de Salvaguarda para el estudio, fortalecimiento, sostenibilidad, promoción y divulgación, nacional e internacional, de este tipo de actividad cultural.

Parágrafo: El Plan de Salvaguarda deberá contemplar un capítulo en el que se determinen medidas para favorecer e incentivar la protección y bienestar de los equinos en el marco de las exposiciones, ferias y festivales.

Artículo 4°. *Estrategia.* El Gobierno nacional, por intermedio de los Ministerios de Cultura, Agricultura y Desarrollo Rural y de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, diseñará e implementará una Estrategia Integral para el Fomento de la actividad equina, el asesoramiento y acompañamiento a las entidades territoriales que en cuyos territorios se lleven a cabo exposiciones, ferias y festivales equinos, con el objetivo principal de mejorar los procesos de organización y difusión, nacional e internacional.

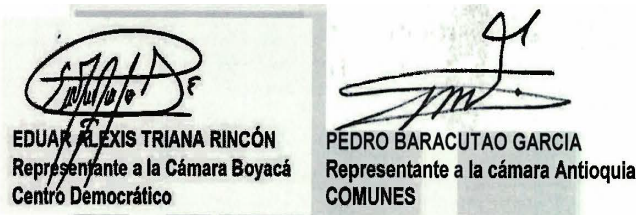
Artículo 5°. *Autorización para la destinación de recursos públicos.* Autorícese al Gobierno nacional a destinar, de los recursos de Presupuesto General de la Nación, las partidas necesarias para la construcción

y adecuación de instalaciones o escenarios propicios para el desarrollo de exposiciones, ferias y festivales equinos, así como para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 6°. *Protección Equina.* El Gobierno nacional en cumplimiento de las disposiciones señaladas en la presente ley, realizará las acciones pertinentes para la protección, atención y cuidado de los equinos que participen en exposiciones, ferias y festivales, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1774 de 2016 y demás normas concordantes.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D.C., 14 de septiembre de 2022

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones y el texto que se propone para segundo debate del Proyecto de Ley No. 086 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL E INMATERIAL DE LA NACIÓN LAS EXPOSICIONES, FERIAS Y FESTIVALES EQUINOS Y SE DICTAN DISPOSICIONES PARA SU FOMENTO Y PROMOCIÓN".

La ponencia para segundo debate fue firmada por los Honorables Representantes EDUAR TRIANA (COORDINADOR PONENTE), PEDRO BARACUTAO GARCIA.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 445 / 14 de septiembre de 2022, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.

HAUL FERNANDO RODRIGUEZ RINCÓN
Secretario

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 437 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se interpreta el artículo 17 del
Decreto 482 de 2020.*

Bogotá, D. C., 12 de septiembre del 2022.

Doctor

Jaime Raúl Salamanca Torres

Presidente

Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 437 de 2022

Cámara, por medio de la cual se interpreta el artículo 17 del Decreto 482 de 2020.

Respetado presidente Jaime Salamanca:

Por la presente, y en cumplimiento del encargo asignado por la Mesa Directiva de esta célula congresional, comedidamente y de acuerdo a lo normado por la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley precitado en los términos que a continuación se disponen.

De usted cordialmente,

DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO
Coordinador ponente

GERSON MONTAÑA ARIZALA
Ponente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 437 de 2022 Cámara es de autoría del exrepresentante *Rodrigo Arturo Rojas Lara*.

Fue radicado el 28 de marzo de 2022 ante la secretaría de la Honorable Cámara de Representantes. Fue asignado para el inicio de su discusión a la Comisión Sexta Constitucional Permanente (artículo 1° de la Ley 3ª de 1992) y la designación del ponente para primer debate correspondiendo al honorable Representante *Rodrigo Arturo Rojas Lara*.

El 7 de junio de 2022, la Comisión VI de la Cámara de Representantes debatió y aprobó el texto de la ponencia propuesto para primer debate.

El 10 de agosto de la presente anualidad fuimos designados como ponentes para segundo debate los representantes *Dolcey Óscar Torres Romero* (Coordinador Ponente) y *Gerson Montaña Arizala*.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de ley tiene por objeto precisar el alcance e interpretación del artículo 17 del Decreto 482 de 2020, pues la medida contenida en la norma ha generado una flagrante desprotección y desmedro de las garantías y derechos de los consumidores, concretamente los que acceden a servicios aéreos.

De esta manera, son dos las precisiones que se ponen a consideración en esta iniciativa, a saber:

- Que la facultad que se otorgó a las aerolíneas a través del verbo “podrán autorizar reembolsos a los consumidores con otros servicios prestados por la misma aerolínea”, de ninguna manera se puede interpretar como una eliminación del derecho de elección propio de los consumidores. De esta manera, lo que se pretende es restablecer el derecho de los consumidores de escoger entre la devolución del dinero o servicios, bonos, voucher o equivalentes que preste la misma aerolínea.

- Se precisa que el período de vigencia de la norma que establece “durante el período que dure la emergencia y hasta por un año más”, se refiere a la duración del Estado de Emergencia, Económica,

Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que dio origen a la expedición del Decreto 482 de 2020. Esta medida quiere limitar la temporalidad de la norma, sobre todo si se tiene en consideración que las actividades de transporte aéreo se han recuperado plenamente nacional e internacionalmente.

III. CONSIDERACIONES GENERALES DE LOS AUTORES

De conformidad con el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al Congreso de la República “hacer las leyes” y por medio de ellas interpretarlas, reformarlas y derogarlas (tal y como lo establece el numeral 1° del mencionado artículo). En ese mismo sentido, en términos de la Corte Constitucional “De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150, numeral 1°, de la Constitución, el Congreso de la República tiene facultad para interpretar la ley, por lo que resulta obvio que, tal y como lo señala la norma acusada, es el principal llamado a interpretar las leyes por vía de autoridad” (Sentencia C-820-06).

Habiendo dejado claro la facultad interpretativa del Congreso de la República, se procede sustentar de manera breve la presente iniciativa así: Consideraciones del Decreto; Sentencia C-185 de 2020 de la Corte Constitucional, Ley 1480 de 2011 “Estatuto del Consumidor”, algunas cifras y conclusiones.

Consideraciones del Decreto Legislativo 482 de 2020 frente al servicio de transporte aéreo:

“Que como consecuencia de la crisis generada por la aparición y propagación del virus Covid-19:

“Que derivado de la propagación del impacto de la pandemia del Coronavirus Covid-19 y las medidas adoptadas por el Gobierno nacional, los operadores aéreos se han visto obligados a parquear más del noventa por ciento (90%) de su flota durante la duración de las medidas y, por ello sus ingresos se han visto disminuidos.

Que en esa línea es conveniente promover la celeridad del proceso de pago de los saldos a favor de las empresas de servicios aéreos por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, (DIAN) originados en el impuesto sobre la renta y complementarios y sobre las ventas, con el fin de generarles liquidez y así estas puedan cumplir con sus obligaciones de corto plazo.

Que el presupuesto de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil generado por los servicios que presta y las contraprestaciones que recibe de concesiones aeroportuarias, permite a la entidad no solo su correcto funcionamiento, lo cual es fundamental para que la aviación en Colombia pueda operar; sino también lograr la intervención de aquellos aeródromos no concesionados que, por sus características, normalmente resultan deficitarios.

Que en este sentido los efectos de dar aplicación al artículo 151 de la Ley 2010 de 2019, la reducción significativa de las contraprestaciones

aeroportuarias por la disminución en las operaciones aéreas en el país, aunados a la reducción en los ingresos por prestación de servicios derivadas de esta misma situación, implicarían una imposibilidad casi total de la entidad para atender sus necesidades de inversión, asociadas a su rol como autoridad aeronáutica, servicios de protección al vuelo y servicios aeroportuarios, afectando principalmente la seguridad y conectividad aérea de las regiones de difícil acceso en el país, por no contar con una infraestructura adecuada y generando una imposibilidad en la prestación del servicio público de transporte aéreo.

Que la función que desarrollan los controladores de tráfico aéreo, bomberos y técnicos especializados, es una actividad sensible para la prestación del servicio de transporte aéreo, ya que son indispensables para la seguridad en vuelo y durante las maniobras de aterrizaje y despegue. Esta condición, aunada a los límites en la jornada laboral y la condición digna de los prestadores de este servicio, hacen que, en caso de presentarse un posible contagio de éstos, sea imposible operar un aeródromo en condiciones seguras y ello derive en el cierre del mismo.

Que de acuerdo con el Decreto 457 de 2020 mediante el cual se decretó el aislamiento preventivo obligatorio para prevenir la propagación del coronavirus Covid-19 en el país, la operación aérea doméstica quedó restringida a tres casos específicos e indispensables en el marco de la emergencia, como lo son las emergencias humanitarias, el transporte de carga y situaciones de caso fortuito o fuerza mayor; por lo que el transporte aéreo durante la emergencia deviene en un servicio aún más crítico, que debe ser garantizado para permitir la atención de la misma.

Que en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (R. A. C.) los reembolsos de los pagos realizados por servicios aéreos en caso de retracto, desistimiento, y otros eventos en los que procede el reembolso de recursos, deben ser pagados por los operadores aéreos dentro de los 30 días a su solicitud del usuario, pero en la coyuntura actual, los servicios de transporte aéreo se encuentran suspendidos en su mayoría, restringidos únicamente a servicios prioritarios y de carga, por lo cual los operadores deben cancelar rutas y frecuencias con porcentajes importantes de tiquetes ya vendidos, los cuales podrían ser sujeto de reembolso. Por lo tanto, se pretende garantizar la protección de los derechos de los usuarios y considerar la situación que afrontan las aerolíneas.

Que para poder garantizar los derechos de los usuarios resulta necesario ajustar las reglas vigentes sobre el reembolso del valor de los tiquetes cuando opere el derecho de retracto, desistimiento, o cualquier otra causa para ello, de tal forma que no solo se permita disminuir la presión de caja de estas empresas, sino que también permita a futuro la reactivación efectiva del transporte aéreo.

Que ante el impacto que tiene la declaración de emergencia económica, social y ecológica frente a la prestación de servicios de transporte público como un servicio público esencial, como lo es en el caso del transporte público intermunicipal, dada la disminución de los ingresos de las terminales de transporte, se hace necesario reducir sus costos fijos y generar un alivio para poder continuar con su operación.

Que en la actualidad los ingresos de las terminales de transporte provienen del pago de las tasas de uso que deben pagar las empresas de servicio intermunicipal, el cual se ha visto afectado por las medidas tomadas por parte del Gobierno nacional y los territorios tales como aislamiento preventivo obligatorio lo que representa una disminución en los últimos días del setenta y cinco por ciento (75%).

Que con ocasión del impacto de la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica, se ha disminuido drásticamente el tráfico de pasajeros en un día hábil en los principales sistemas de transporte (Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga, Medellín, Cali, y Pereira), lo cual se traduce en una reducción de entre el cuarenta y cinco por ciento (45%) y el ochenta y cinco por ciento (85%), y en una reducción de ingresos para los sistemas, y podría poner en peligro la estabilidad y sostenibilidad de los sistemas y amenazando la prestación del servicio de transporte público, incluso para aquellas actividades exceptuadas en virtud del Decreto 457 de 2020.

Que en virtud de la declaratoria de la emergencia sanitaria nacional y la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, fueron adoptadas medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, para garantizar la debida protección de la salud de los ciudadanos, tales como el asilamiento preventivo obligatorio, que impidieron el normal desarrollo de los contratos de concesión bajo esquemas de asociación público privadas en los términos de la Ley 1508 de 2012”.

En síntesis, en lo que refiere al artículo 17 del Decreto 482 de 2020, se argumentó que con esa medida se pretendió **garantizar la protección de los derechos de los usuarios** y considerar la situación que afrontan las aerolíneas.

Sentencia C-185 de 2020 de la Corte Constitucional y otras sentencias análogas:

Para la Corte, este decreto principalmente contiene medidas que “intentan beneficiar a las compañías de aviación operadoras del servicio de aéreo de pasajeros. Se trata de aliviar la presión del flujo de caja de estas, el cual se ve gravemente afectado. En ese sentido, las alternativas escogidas por el Presidente de la República y su gabinete ministerial son: i) generar recursos, tal como sucede con la devolución de los saldos de los impuestos en un tiempo menor al ordinario (artículo 14); ii) aliviarlos egresos fijos, por ejemplo, con

la suspensión de los arriendos; (artículo 21) o los costos de infraestructura (artículo 29); iii) retrasar la salida de liquidez. Una muestra de ello es **ampliar el plazo para realizar los reembolsos causados en ejercicio del derecho de retracto o de desistimiento (artículo 17)**, así como con los acuerdos de pagos de los montos adeudados a la Aeronáutica Civil (artículo 19); y iv) flexibilizar las restricción o requisitos que dificultan la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros o de carga, verbigracia modificar temporalmente las garantías de los seguros (artículo 18) y levantar las restricciones ambientales de horarios de operación (artículo 22)” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De esta primera afirmación de la Corte podemos evidenciar que, para el tribunal constitucional, lo que permitió el artículo 17 fue simplemente ampliar el plazo para la devolución dinero, sin que nada dijera sobre la posibilidad de devolver dinero o servicios por parte de las aerolíneas. Al respecto dijo la Corte:

“(…) la Sala estima que **no se evidencia la forma en que retrasar el dinero de reembolso derivados de unos tiquetes vaya a perturbar el libre desarrollo de la personalidad o imponer cargas excesivas que todos debemos soportar**. La discusión que propone el ciudadano posee un acento marcadamente monetario. Por su parte, la afectación de los derechos de los consumidores y su razonabilidad será evaluada en el escrutinio de proporcionalidad”.

Más adelante, en el análisis más profundo sobre el juicio de proporcionalidad dijo:

“c) Artículo 17 Plazo para el reembolso de dinero en ejercicio del derecho de retracto.

La medida que prorroga el plazo para devolver el dinero de los clientes que ejercieron el derecho de retracto o desistimiento tiene dos dimensiones que deben ser tenidas en cuenta en el juicio de proporcionalidad. **De un lado, la alternativa garantiza los derechos de los consumidores, por cuanto establece que el dinero de los clientes debe ser regresado en caso de que se ejerciera el derecho de retracto o de desistimiento. Se trata de la certeza de que en el marco de la emergencia operan esas normas subjetivas**. De otro lado, el medio interfiere las garantías de los consumidores, por cuanto extiende el plazo de devolución de los dineros objeto de reembolso, lo que se traduce en dilatar la salvaguarda y eficacia de los derechos de los clientes. La Sala solo someterá a análisis de proporcionalidad la segunda situación, en tanto representa una colisión de principios.

Esta disposición será sometida a un juicio intermedio de proporcionalidad, en tanto la alternativa interfiere un derecho colectivo reconocido en el artículo 78 de la Constitución que carece de reconocimiento de fundamental. El estándar mencionado se aplica en las hipótesis en que la medida afecta un derecho constitucional no fundamental (149).

La alternativa contiene un fin constitucionalmente importante en este contexto de pandemia del Covid-19, que responde a la idea de mantener el flujo de caja de las aerolíneas. Se subraya que ese sector del transporte se encuentra seriamente afectado por las medidas sanitarias, lo cual ha generado grandes pérdidas económicas. Así mismo, la medida es efectivamente conducente, como quiera que permita mantener dinero a las empresas operadoras del servicio público de pasajeros para continuar funcionando. Nótese que los ingresos de las aerolíneas disminuyeron casi a cero, por cuanto cerraron los aeropuertos locales y se suspendió la venta de tiquetes. En la actualidad, dichas empresas solo tienen egresos.

Finalmente, el medio constituye una respuesta equilibrada, porque no interfiere el núcleo del derecho de retracto. Tampoco afecta otras dimensiones normativas relevantes del mismo. El consumidor mantiene la potestad de rescindir el contrato y retraer su voluntad, sin necesidad de que exista otro motivo diverso a su juicio. Lo que en realidad modifica el artículo 17 son los efectos del desistimiento o de la reflexión, al ampliar el plazo del pago. “Por ende, la interferencia que sufren esos derechos es menor a los beneficios que trae la medida.

De esta manera, queda suficientemente claro que para la Corte este artículo no va en detrimento de los derechos subjetivos que asisten a los consumidores, en consecuencia, el dinero debe ser devuelto en caso del ejercicio de facultades como el retracto y las demás que prevé el artículo 17 del Decreto 482 de 2020.

De otra parte, valga la pena poner de presente el análisis constitucional de medidas similares a las que contiene el Decreto 482 de 2020, en donde la Corte afirma que las posibilidades de devolver otra cosa que no sea el dinero, de ninguna manera impiden que el consumidor ejerza su derecho de retracto (por poner solo un ejemplo) con el objetivo de obtener la devolución efectiva de su dinero.

En ese sentido, se tienen las sentencias C-208 de 2020 y C-402 de 2020 de la Corte Constitucional en las que se precisó que esta norma es constitucional, sin perjuicio de afectar la elección en cabeza del consumidor, al respecto concretamente mencionó lo siguiente:

“En este análisis la Corte observa que el verbo rector “podrán” incluido en el artículo 4 del decreto legislativo para autorizar reembolsos a los consumidores con otros servicios turísticos, garantiza el derecho de elección, que es una auténtica prerrogativa de los consumidores.

No podría ser de otra forma, pues siendo la relación de consumo una relación bilateral, al surgir estos intereses contrapuestos, la prerrogativa de elección en cabeza de una de las partes no elimina de facto la posibilidad de elección de la otra. En el caso concreto, ello se traduce en que la disposición examinada otorga al operador turístico la facultad

de elegir cómo efectuar el reembolso, pero sin suprimir el derecho de elección que el orden jurídico le reconoce expresamente al consumidor.” (subrayado y negrilla propios).

Cifras y panorama

El panorama no es nada alentador para los consumidores de servicios de transporte aéreo, pues según cifras de la Superintendencia de Transporte - Delegatura para la Protección de Usuarios del Sector Transporte, publicadas en su informe “Estudio Transporte de Pasajeros y PQRS¹” tan solo entre el mes de enero y mayo de 2021 se presentaron cerca de 4.194 quejas de usuarios, esto significa más de 800 quejas mensuales

Tabla 1: Relación proporcional pasajeros y PQRS Aéreo

Mes	Pasajeros Transportados	(Aerolíneas)	Proporción Respecto a Pasajeros	PQRS Por Cada 10.000 Pasajeros
Enero	3.501.364	761	0,02%	2,173438694
Febrero	1.501.105	799	0,05%	5,322745577
Marzo	1.957.231	936	0,05%	4,782266375
Abril	1.637.572	894	0,06%	5,459301942
Mayo	1.739.638	804	0,05%	4,621651171
Subtotal	10.336.910	4.194	0,04%	4,057305326

*Fuente: Tabla 1, Reporte de pasajeros de Aeronáutica civil y bases de datos PQRS de la delegatura para la protección a usuarios; elaboración propia.

Tomado de: Estudio Transporte de Pasajeros y PQRS Superintendencia de Transporte.

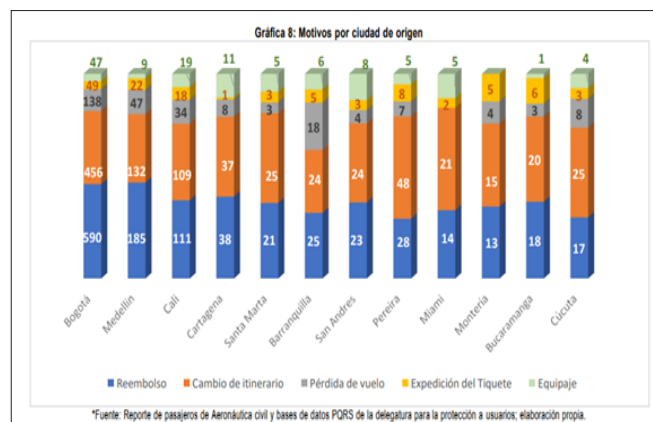
Este informe, muestra el inconformismo que se ha hecho evidente en redes sociales de muchos ciudadanos con las aerolíneas, pues se muestra que las principales quejas se presentan contra Avianca, Latam, Fast Colombia, Wingo e Easyfly.

Tabla 3: Proporción (tasa) de quejas – principales empresas

MES / EMPRESAS	AVIANCA	LATAM	FAST COLOMBIA	WINGO	EASYFLY
ENERO	0,020%	0,025%	0,022%	0,029%	0,008%
FEBRERO	0,055%	0,039%	0,054%	0,063%	0,018%
MARZO	0,054%	0,037%	0,044%	0,059%	0,015%
ABRIL	0,056%	0,037%	0,061%	0,129%	0,004%
MAYO	0,045%	0,027%	0,069%	0,184%	0,011%

Tomado de: Estudio Transporte de Pasajeros y PQRS Superintendencia de Transporte.

Igualmente, se evidencia que el mayor descontento precisamente se presenta por temas como el reembolso.



¹ Tomado de: https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2021/Agosto/DelegaturaPU_06/Estudio-de-Transportede-Pasajeros-y-PQRD.pdf

Tomado de: Estudio Transporte de Pasajeros y PQRS Superintendencia de Transporte.

Cifras más completas de esa misma entidad (Boletín de Gestión delegatura para la Protección de Usuarios del Sector Transporte 2021), arrojan que, en el 2021, la Delegatura para la Protección de Usuarios del Sector Transporte² recibió 17.216 peticiones, quejas, reclamos y denuncias, (PQRD), de las cuales el 78,74% corresponden al modo aéreo (Es decir más de 13.500 quejas), el 21,18% al modo terrestre y el 0,008% al modo acuático, logrando tramitar el 95,2% de los casos.

En cuanto a sanciones en el sector aéreo se impusieron multas por \$1.508.578.785. Teniendo como principal motivo quejas por las demoras o cambios en vuelos, **reembolsos**, y pérdida de equipaje.

Este panorama obliga a que se adopten medidas legislativas para que las normas existentes sean interpretadas correctamente y no se perjudiquen a los usuarios de los servicios de transporte aéreo.

En el transcurso del trámite legislativo se recibió **CONCEPTO FAVORABLE DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**, en el que textualmente manifiestan que:

*“Teniendo en cuenta que Colombia es uno de los países con mejores niveles de recuperación de la conectividad aérea no solo en la región, sino a nivel mundial, **el Ministerio considera conveniente la norma en trámite. toda vez que está enfocada a la protección de los usuarios.***

Los derechos relacionados con el reembolso, se deben reconocer en dinero, y en la medida en que desaparezcan los factores excepcionales derivados de la pandemia, su ejercicio debe ir retomando a la normalidad.

Estaremos atentos a apoyar el trámite de esta iniciativa en los asuntos que correspondan a esta cartera”. (Subrayado y negrillas propios).

IV. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES:

Los derechos de los pasajeros aéreos se encuentran regulados en la Parte Tercera de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y en la Ley 1480 de 2011 Estatuto del Consumidor, que permiten al pasajero que no desee utilizar el servicio contratado, ejercer el derecho a desistir o de retractarse.

El derecho a desistir se consagra en el artículo 1878 del Código de Comercio y el numeral 3.10.1.8.1 de los RAC3 “Reglamento Aeronáutico Colombiano”. Este permite al pasajero desistir del viaje dando aviso de su decisión hasta con 24 horas de antelación a la realización del vuelo. El transportador o agencia de viajes puede retener la suma de hasta el 10% del valor recibido por concepto de tarifa, excluyendo tasas, impuestos y tarifa administrativa. Si se trata de

una tarifa promocional debidamente registrada ante la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, este derecho no aplica.

El derecho de retracto, a su vez, está regulado en el numeral 3.10.1.8.2 de los RAC3 “Reglamento Aeronáutico Colombiano”, sin embargo, se encuentra suspendido provisionalmente mediante auto del Consejo de Estado, siendo aplicable a la fecha el establecido en el artículo 47 del Estatuto del Consumidor. Dicho artículo establece que cuando se adquieran bienes o servicios por medio no tradicionales o a distancia (en el caso de una aerolínea: página web o call center, entre otros), el consumidor podrá retractarse de su compra dentro de los 5 días hábiles siguientes a la misma, siempre y cuando el servicio no haya comenzado a ejecutarse dentro de 5 días. En este caso la aerolínea o la agencia de viajes deberá reembolsar la totalidad del dinero.

Sin embargo, con la declaratoria de pandemia el 15 de marzo de 2020, el Jefe de la Oficina de Transporte Aéreo de la Aeronáutica Civil señaló que las cancelaciones de los vuelos o modificaciones de itinerarios que se presentaran con ocasión de la emergencia serían consideradas como causa extraña no imputable al operador.

Posteriormente, el 26 de marzo de la misma anualidad, el Ministerio de Transporte expidió el Decreto 482, que en su artículo 17 establece que *“En los eventos en que las aerolíneas reciban solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con la solicitud de reembolso, podrán realizar, durante el período que dure la emergencia y hasta por un año más, reembolsos a los usuarios en servicios prestados por la misma aerolínea”.*

Es decir, durante el tiempo que dure la emergencia, y hasta por un año más, las aerolíneas no están obligadas a reembolsar en estricto sentido el dinero de los pasajeros que no pudiesen volar en la fecha que se había programado, sino que pueden ofrecer otras alternativas como el cambio de fecha e itinerario sin penalidad; adicionalmente, si la solución ofrecida por la aerolínea implica un aumento de la tarifa, esta deberá ser asumida por el pasajero. De igual forma, las aerolíneas contarán con un año adicional una vez terminada la emergencia para retribuir a los usuarios el valor de los servicios pagados y no disfrutados.

Esta medida ha sido aprovechada por las aerolíneas para interferir en las garantías de los consumidores aéreos, por cuanto extiende el plazo de devolución de los dineros objeto de reembolso, lo que se traduce en dilatar la salvaguarda y eficacia de los derechos de los usuarios.

Las medidas que benefician a las empresas de aviación, como la de prorrogar el plazo para devolver el dinero a los clientes que ejercieron el derecho de retracto, deben analizarse de manera cuidadosa pues, por un lado, garantiza los derechos de los consumidores, por cuanto establece que el dinero de los clientes debe ser regresado en caso de que se ejerciera el derecho de retracto o de desistimiento,

² Tomado de: https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2022/Febrero/Comunicaciones_03/BoletIn_Gestion_2021_VF.pdf

y por otro lado, el tiempo interfiere las garantías de los consumidores, por cuanto extiende el plazo de devolución de los dineros objeto de reembolso, lo que se traduce en dilatar la salvaguarda y eficacia de los derechos de los clientes.

La Corte Constitucional, en el estudio de Constitucionalidad del Decreto 482 de 2020, sentencia C-185 de 2020 no hizo un examen exhaustivo del Artículo 17; sin embargo, en concepto del Ministerio Público en la referida sentencia, anuncia que conceder términos de facilitación, no puede conllevar a que se transgredan injustificadamente los derechos de los consumidores. En efecto, aunque es comprensible que el artículo 17 del Decreto Ley 482 de 2020 permite que las aerolíneas atiendan las solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con la solicitud de reembolso, en un período más flexible que el usual, esto no puede implicar que los derechos de los usuarios se limiten.

De otra parte, en dicho concepto el Ministerio Público indicó que la previsión sobre una posible recuperación y liquidez de las aerolíneas para el año 2021, sustenta la razonabilidad del término fijado para el reembolso a los usuarios que hagan uso del derecho de retracto o desistimiento; sin embargo, en la medida en que aumente la recuperación económica del transporte aéreo, las medidas tomadas para amortiguar la crisis deberán levantarse, buscando también el beneficio de los usuarios afectados.

El pasado 30 de junio del 2022 el Gobierno nacional anunció que la emergencia sanitaria declarada en el país desde el año 2020 llegaría a su fin, la decisión se fundamenta en que ya no existen razones epidemiológicas suficientes para mantenerla. Con ello, también empiezan a correr los términos para terminar con el período de gracia otorgado por el Decreto 482 de 2020, para que las aerolíneas realicen los pagos a los usuarios que hayan ejercido el derecho de retracto, sin embargo, consideramos que es pertinente finalizar el término adicional de un año del que trata el Artículo 17, esto en razón a que el origen de dicha norma fue el difícil momento económico que en esa época afrontaba el país como consecuencia de la pandemia.

Cambio de las condiciones económicas internas

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (OCDE) la economía colombiana se ha recuperado de manera notable de la crisis del Covid-19. Según el informe anual de perspectivas de este organismo, se prevé que el Producto Interno Bruto (PIB) crezca 6,1% en 2022 y 2,3% en 2023, muy por encima de países del continente como Argentina, con un crecimiento previsto de 3,6% para 2022 y 1,9% para 2023; Brasil, con 0,6% en 2022 y 1,2% en 2023, o Chile, que se estima se desacelere bruscamente hasta el 1,4% en 2022 y el 0,1 % en 2023. Colombia, incluso, se proyecta mejor que España o Portugal y podrá estar por encima del crecimiento mundial de 2022, que se espera esté cerca al 3%.

En lo que refiere a la economía local de acuerdo con el Indicador de Seguimiento a la Economía, (ISE), el cual mide el comportamiento que tiene el valor agregado de la economía, analizando sus actividades primarias, secundarias y terciarias, la economía colombiana tiene alta perspectiva de crecimiento. En el mismo sentido el DANE informó que la economía del país creció 8,1 puntos porcentuales, en su serie original y comparación con el mismo mes del año pasado. Además, si se pone al lado del mismo mes previo a la pandemia, se evidencia un aumento de 5,9 puntos porcentuales.

Así mismo, se ha podido evidenciar cómo las empresas de transporte aéreo han venido recuperando su economía de manera progresiva; en entrevista con el diario la Vanguardia el director general de IATA, Willie Walsh, dijo que la demanda general de viajes se fortaleció durante el 2021 y esta tendencia continuó hasta diciembre, a pesar de las restricciones de viaje frente a ómicron, lo que, en su opinión, “dice mucho sobre la fuerza de la confianza de los pasajeros y el deseo de viajar”.

En el mismo medio, Pedro Heilbron, presidente del Comité Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Transporte Aéreo (Alta) citó cifras de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (Iata), según las cuales la recuperación va tomando forma tras la suspensión de operaciones aéreas en todo el mundo durante la emergencia provocada por el Covid-19.

“Cuando se inició la pandemia las proyecciones de recuperación eran para 2024 en el mercado doméstico y para 2025 en el internacional. Esto lo han adelantado un año y estamos hablando de recuperación comparado con los niveles prepandemia”, manifestó.

En cuanto a la situación de América Latina manifestó: *“va mejor que los promedios mundiales y Colombia, mejor que los promedios de América Latina, esto es una recuperación más rápida, y los números mejoran mes a mes, lo cual nos da un mensaje de esperanza en el futuro de la industria a corto plazo”*, indicó.

Para el año 2022 los viajes se han venido normalizando, junto con la reactivación económica, según la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo, (ANATO), y con base en datos de la Aeronáutica Civil, en el primer trimestre de 2022 se han movilizadо cerca de 4,4 millones de pasajeros en vuelos nacionales, lo que corresponde a un crecimiento de 34%. Con relación a los pasajeros en vuelos internacionales, se ha presentado un tráfico de cerca de 360.000 pasajeros, lo que significa una reactivación de 79%, respecto a los 454.000 del mismo período de 2019.

Libertad económica en concepto de la Corte Constitucional

En reiterados pronunciamientos la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que *“se reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía,*

*pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general”.*³

Así mismo en sentencia C-228 de 2010 la Corte Constitucional manifiesta cómo la Constitución ha establecido restricciones legítimas para el ejercicio de los derechos económicos estableciendo cláusulas expresas que limitan el ejercicio de la libertad económica, de forma que lo haga compatible con la protección de los bienes y valores constitucionales. Esta limitación se comprende, desde dos perspectivas, primero la necesidad de hacer compatible la iniciativa privada con los intereses de la sociedad implica que los agentes de mercado autorrestringan sus actividades en el mercado, con el fin de evitar que unos usos abusivos de las libertades constitucionales impidan el goce efectivo de los derechos vinculados con dichos bienes valores. Segundo que los límites a la libertad económica justifiquen la intervención estatal en el mercado, de modo que el Estado esté habilitado para ejercer labores de regulación, vigilancia y control, a través de una serie de instrumentos de intervención con los cuales se controlen y limiten los abusos y deficiencias del mercado.

De acuerdo con la Corte la intervención del estado debe apuntar a la corrección de desigualdades, inequidades y demás comportamientos que resulten lesivos a los usuarios, si bien la ley permite la libertad de empresa esta debe ser limitada a fin de no permitir abusos para los usuarios, siempre y cuando dicha intervención no concluya en la afectación al núcleo esencial de la libertad de empresa, sino solo a propender la defensa de los usuarios.

En este sentido, no es pertinente continuar con el beneficio en favor de las aerolíneas, pues este va en detrimento de los intereses de los usuarios, quienes también han estado afectados patrimonialmente como consecuencia de la pandemia.

V. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

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 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*”.

A continuación, se pondrán de presente 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.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

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

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

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.*

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que establezcan sanciones o disminuyan 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.*

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.*

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.*

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*

³ Corte Constitucional, Sentencia C-032 de 2017, reiterado en Sentencia C-263 de 2011 y Sentencia C-228 de 2010.

los candidatos (...)" (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Así las cosas, y de forma orientativa, consideramos 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, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

Frente al Proyecto de ley número 437 de 2022 Cámara, *por medio de la cual se interpreta el artículo 17 del Decreto 482 de 2020*, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con: El interés particular, actual y directo de los congresistas derivado de que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean los titulares de las descripciones normativas que hacen parte del texto, y que menciona el Proyecto de ley.

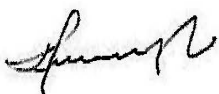
Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019): *"No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles"*.

En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es meramente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que dejamos a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite de la presente iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª. de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia favorable y solicitamos respetuosamente a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de ley número 437 de 2022 Cámara, *por medio de la cual se interpreta el artículo 17 del Decreto 482 de 2020*.



DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO
Coordinador ponente



GERSON MONTAÑO ARIZALA
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 437 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se interpreta el artículo 17 del Decreto 482 de 2020.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Interpretese la expresión “podrán realizar, durante el período que dure la emergencia y hasta por un año más, reembolsos a los usuarios en servicios prestados por la misma aerolínea”, contenida en el artículo 17 del Decreto 482 de 2020, en el siguiente sentido:

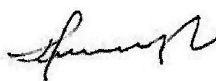
Que el verbo “podrán” incluido en el artículo 17 del decreto legislativo 482 de 2020 para autorizar reembolsos a los consumidores con otros servicios prestados por la misma aerolínea, no elimina el derecho de elección que tienen los consumidores para escoger entre la devolución del dinero o acceder a bonos, voucher o equivalentes que ofrezca la aerolínea.

Cuando el consumidor haya contratado los servicios de transporte aéreo a través de intermediarios, la aerolínea deberá poner a disposición de aquel el dinero pagado por el consumidor, dentro del plazo legal conferido, para que este pueda atender la solicitud.

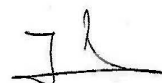
El período de vigencia de la norma “durante el período que dure la emergencia y hasta por un año más”, se limita a la duración del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO
Coordinador ponente



GERSON MONTAÑO ARIZALA
Ponente


CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D.C., 13 de septiembre de 2022

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate y el texto que se propone para segundo debate del Proyecto de Ley No. 437 de 2022 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE INTERPRETA EL ARTÍCULO 17 DEL DECRETO 482 DE 2020".

La ponencia para segundo debate fue firmada por los Honorables Representantes **DOLCEY TORRES ROMERO (COORDINADOR PONENTE), GERSON MONTAÑO.**

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 444 / 13 de septiembre de 2022, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 270 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se promueve la educación superior en ciencia, tecnología,
ingeniería y matemáticas.*

CONTENIDO

I. TRÁMITE

II. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES.

IV. CONFLICTO DE INTERESES (Artículo 291 LEY 5ª DE 1992)

V. PROPOSICIÓN

I. TRÁMITE

Autor: honorable Representante *John Jairo Berrío López*, honorable Representante *John Jairo Bermúdez Garcés*, honorable Representante *Óscar Darío Pérez Pineda*, honorable Representante *Esteban Quintero Cardona*, honorable Representante *John Jairo Bermúdez Garcés*, honorable Representante *Nidia Marcela Osorio Salgado*.

Origen: Cámara de Representantes.

Tipo de ley: Ordinaria.

Fecha de presentación: 24 agosto 2021

Repartido a Comisión: Sexta.

Fecha de radicación: 21 de octubre de 2021

Ponentes en la Cámara de Representantes: honorable Representante Esteban Quintero Cardona.

En el primer debate en Cámara, la ponencia fue aprobada el 6 de diciembre previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 2 de diciembre 2021 según acta número 023 de 2021. De esta forma el proyecto siguió su curso legal hacia el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

El 15 de marzo de 2022 fue publicada en *Gaceta del Congreso* de la República número 183 de 2022 la ponencia para segundo debate a cargo del honorable Representante *Esteban Quintero Cardona*, quién en la actualidad funge como Senador de la República. Por lo anterior, en la presente legislatura, en oficio con fecha de 10 de agosto de 2022, hemos sido designados ponentes para segundo debate del presente Proyecto de ley: Lina María Garrido, *Hernando González* y *Alejandro García* (Coordinador Ponente)

II. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con la exposición de motivos y el articulado, el objeto principal del Proyecto de ley es promover el desarrollo económico del país y en especial la competitividad, la productividad y el emprendimiento a partir de crear incentivos económicos para fomentar la elección de programas de educación superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas.

Para lo anterior, el Proyecto de ley de 9 artículos establece en primera instancia la creación de un fondo especial para la Educación Superior en ciencia,

tecnología, ingeniería y matemáticas, a través del cual se asumiría el costo de la matrícula y el sostenimiento de aquellas personas que sean beneficiarias. En el artículo 5 se establecen los montos que serían asignados a las y los jóvenes que se acojan a las condiciones del fondo para obtener los beneficios y en el artículo 6 se señalan las condiciones que se deben acreditar para otorgar los subsidios del fondo, entre los cuales se incluyen nivel socioeconómico (según la clasificación del Sisbén) requisitos de edad, nacionalidad, grado de escolaridad, entre otros.

Por otro lado, el Proyecto de ley plantea la creación de una instancia denominada “Comisión académica”, la cual, junto al Ministerio de Ciencia, Tecnología e innovación, establecerá los programas de educación superior que serían fomentados. El articulado también condiciona a las Universidades que se acojan y establece que estas deberán otorgar un descuento de mínimo el 20% del valor de la matrícula del programa, y el 80% restante se estipula que sería asumido con recursos del fondo creado.

Por último, se establece que los y las estudiantes beneficiarias, deben participar en una investigación que permita el desarrollo de patentes, productos, mejoras o procesos, concertados entre las empresas aportantes y las instituciones de educación superior.

III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

1. Consideraciones jurídicas

La principal consideración jurídica respecto al Proyecto de ley está asociada al artículo 2 por medio del cual se plantea la creación de un Fondo para la Educación Superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Esta iniciativa fricciona con el principio de planeación estipulado en el artículo 13 del Decreto 111 de 1996, el cual establece que el Presupuesto General Nacional **deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Inversiones, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones.** En definitiva, para que un Proyecto de ley disponga de los recursos definidos en el PGN, como lo hace el fondo para la educación propuesto, debe tener la aprobación y visto bueno del gobierno. En concepto emitido por el Ministerio de Hacienda el pasado 23 de agosto, la entidad se abstiene de dar un concepto favorable al Proyecto de ley. Definir la destinación de los recursos de un rubro como la educación es una atribución exclusiva del Gobierno, la cual no puede ser impuesta ni exigida y así lo reiteró el Ministerio de Hacienda en su concepto.

Aunado a lo anterior, la Ley 30 de 1992, en su artículo 114, plantea lo siguiente:

“Los recursos fiscales de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios en Colombia, deberán ser girados exclusivamente

al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, y a él corresponde su administración.

Parágrafo 1°. Los recursos que por cualquier concepto reciban las distintas entidades del Estado para ser utilizados como becas, subsidios o créditos educativos, **deberán ser trasladados al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex**, o a los Fondos Educativos que para fines de crédito se creen en las entidades territoriales a las que se refiere el parágrafo 20 del presente artículo.

Parágrafo 2°. Los departamentos y municipios podrán crear o constituir con sus recursos propios, fondos destinados a créditos educativos universitarios.

Parágrafo 3°. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, y los Fondos Educativos en el respectivo nivel territorial adjudicarán los créditos y becas teniendo en cuenta entre otros los siguientes parámetros:

- a) Excelencia académica;
- b) Nivel académico debidamente certificado por la institución educativa respectiva;
- c) Escasez de recursos económicos del estudiante debidamente comprobados;
- d) Distribución regional proporcional al número de estudiantes;
- e) Distribución adecuada para todas las áreas del conocimiento(...)**

En este sentido, el articulado del Proyecto contra dice las disposiciones legales respecto a becas educativas y la estructura establecida para los incentivos educativos.

Por otro lado, el artículo 7 de la iniciativa bajo estudio establece descuentos tributarios a particulares, instituciones y demás que aporten recursos al fondo. Al respecto el Ministerio de Hacienda ha señalado que **“el descuento propuesto tendría que ser incluido en el ordenamiento jurídico por medio de una edición modificación al Estatuto Tributario en aras de mantener unificada la normativa tributaria y no beneficios dispersos en normas no contenidas en el Estatuto Tributario”** y por lo tanto considera inconveniente la propuesta. Adicionalmente, el Estatuto Tributario en su artículo 256 parágrafo 2, ya establece **“descuentos para inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico e innovación”**, con lo cual se estaría creando un incentivo similar al ya existente en detrimento de un fortalecimiento real al fomento de la ciencia, tecnología e innovación como motores del desarrollo.

Por último, en el artículo segundo parágrafo 2 del Proyecto de ley, se plantea que las universidades que participen de este programa deben ofrecer un descuento mínimo del 20% del valor de la matrícula. Esto puede interpretarse como una limitación a la autonomía universitaria según la sentencia T-106 de 2019 en los siguientes términos:

“La jurisprudencia constitucional ha explicado que la autonomía universitaria se concreta, principalmente, en dos grandes facultades: (i) la dirección ideológica del centro educativo, “[que] determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa. Para [lo cual] cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación”, y (ii) la potestad de establecer su propia organización interna, lo que significa que las universidades pueden adoptar “las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes”

2. Inconveniencia del Proyecto de ley

Aunque la intención del proyecto es loable, su desarrollo es inconveniente y contradictorio con disposiciones legales existentes. En términos técnicos, no es posible identificar el impacto real que este tendría asociado a **“promover el desarrollo económico del país y en especial la competitividad, la productividad y el emprendimiento, mediante el fomento de la educación superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas.”** Tal y como está planteado el texto, se podrían prever resultados en términos de cierre de brechas e inclusión educativa, sin embargo, para lograr el objeto establecido en el mismo Proyecto de ley no hay evidencia concreta a partir de la cual se pueda establecer que una vez salgan de las carreras que se buscan impulsar, los y las jóvenes tendrían salidas laborales o posibilidades reales de emprender. Lo anterior debe ir acompañado de una política pública integral a partir de la cual se pueda cerrar el ciclo con inclusión laboral e incentivos reales a la investigación científica, recursos para innovación y productividad.

Por otro lado, en la exposición de motivos no se hace referencia al impacto fiscal del fondo y las exenciones propuestas, no se determina ni delimita las fuentes de financiamiento. Tampoco existe claridad sobre cuáles son las entidades facultadas u obligadas a aportar los recursos, ni la entidad que administraría los mismos.

Acorde al Concepto elaborado por el Ministerio de Educación, **“El Proyecto de ley en los términos en que se ha propuesto, podría generar una afectación a la sostenibilidad financiera de los programas que actualmente implementa el Ministerio de Educación Nacional, para el otorgamiento de apoyos educativos que facilitan el acceso y la permanencia en la educación superior de más de un millón de estudiantes de escasos recursos económicos y que cuenta con mérito académico, al no determinar fuentes de financiación que se implementarán para materializar el objetivo de la iniciativa.”**

3. Conclusiones

Por lo anterior, esta ponencia sugiere dar archivo al Proyecto de ley teniendo en cuenta que tiene concepto desfavorable por parte del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Educación, y su trámite legislativo estaría en contravía de lo establecido respecto a la destinación de los recursos en materia de educación, lo cual es una atribución exclusiva del ejecutivo.

Sin embargo, no dudamos de la buena fe en la proposición de este Proyecto de ley, a pesar de la

indebida confección normativa, amén de la mejor oportunidad por venir en la reforma integral de la Ley 30 anunciada por el ejecutivo a discutir en los meses que vienen, hacen que señalemos que ese sea el momento que estimamos propicio para la mejor discusión de las políticas de financiamiento y estímulos de la Educación Superior en Colombia.

IV. CONFLICTO DE INTERESES (Artículo 291 LEY 5 DE 1992)

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

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

(i) Que exista un interés directo, particular y actual, moral o económico.

(ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.

(iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.

(iv) Que el congresista haya participado en los debates y lo haya votado.

(v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que toma parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-0029f-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

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

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

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de

los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso.

En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista encada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. (...)”2.

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente Proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación al Proyecto de ley en cuestión.

VII. PROPOSICIÓN

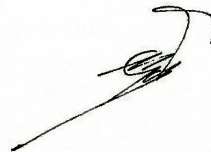
En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, de manera respetuosa nos permitimos rendir ponencia negativa y, por tanto, solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar **ARCHIVO** al **Proyecto de ley 270 de 2021 Cámara**, por medio de la cual se promueve la educación superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas.




ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante a la Cámara por
Risaralda
Coordinador Ponente



LINA MARIA GARRIDO MARTIN
Representante a la Cámara por Arauca
Ponente



HERNANDO GONZALEZ
Representante a la Cámara
Ponente

<p>CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SUSTANCIACIÓN INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE</p> <p>Bogotá, D.C., 07 de septiembre de 2022</p> <p>Autorizo la publicación del presente informe de ponencia NEGATIVA para segundo debate del Proyecto de Ley No. 270 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CIENCIA, TECNOLOGÍA, INGENIERÍA Y MATEMÁTICAS”.</p> <p>La ponencia para segundo debate NEGATIVA fue presentada por los Honorables Representantes ALEJANDRO GARCÍA (COORDINADOR PONENTE), LINA MARÍA GARRIDO, HERNANDO GONZÁLEZ.</p> <p>Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 421 / 07 de septiembre de 2022, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.</p>  <p>RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN Secretario</p>
--

C O N T E N I D O

Gaceta número 1116 - Martes, 20 de septiembre 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto
propuesto del Proyecto de ley número 021 de 2022
Cámara, por medio del cual se garantizan condiciones
de flexibilización del horario laboral para trabajadores
con responsabilidades familiares 1

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto
del Proyecto de ley número 450 de 2022 Cámara, 85
de 2021 Senado, por medio de la cual se ordena la
expedición de un lineamiento técnico para la atención
integral y el cuidado de la salud mental de la mujer
y la familia en casos de duelo perinatal y se dictan
otras disposiciones - “Ley Brazos Vacíos” 10

Ponencia para segundo debate y texto propuesto Proyecto
de ley número 086 de 2021 Cámara, por medio de
la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial
de la nación las exposiciones, ferias y festivales
equinos y se dictan disposiciones para su fomento y
promoción. otras disposiciones..... 18

Informe de ponencia para segundo debate y texto
propuesto del Proyecto de ley número 437 de 2022
Cámara, por medio de la cual se interpreta el artículo 17
del Decreto 482 de 2020. 29

Informe de ponencia negativa para segundo debate
Proyecto de ley 270 de 2021 Cámara, por medio de
la cual se promueve la educación superior en ciencia,
tecnología, ingeniería y matemáticas..... 37