



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 611

Bogotá, D. C., jueves, 20 de agosto de 2015

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 079 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se declara como Patrimonio Genético Nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un parágrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es la declaratoria como Patrimonio Genético Nacional las Razas bovinas criollas y colombianas puras; por medio de esta declaratoria se busca la adopción de medidas para la protección, mejoramiento, promoción y desarrollo de estas del patrimonio genético representado en las razas de ganado bovino criollo y puro en Colombia.

Artículo 2°. *Declaratoria.* Declárese como Patrimonio Genético Nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras. Reconózcase la importancia de estas especies en la ganadería colombiana como parte integral del patrimonio genético y de la identidad cultural de la Nación en las regiones donde se lleva a cabo su crianza.

Artículo 3°. *Las razas.* Se reconocen como razas bovinas criollas y colombianas puras las siguientes:

- Romosinuano.
- Blanco Orejinegro.
- Velásquez.
- Criollo Caqueteño.
- Sanmartinero.
- Costeño con Cuernos.
- Hartón del Valle.
- Lucerna.

- Chino Santandereano.

- Criollo Casanare.

Artículo 4°. El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Hacienda y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, podrán destinar recursos e implementar programas de protección, promoción y desarrollo de estas razas bovinas criollas y colombianas puras.

Artículo 5°. En desarrollo del objeto de la presente ley el Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo Nacional del Ganado y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, dispondrá de todo lo necesario para realizar un censo que permita determinar con certeza el hato de estas razas criollas y puras en el país.

Artículo 6°. En desarrollo del objeto de la presente ley el Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo Nacional del Ganado y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, creará un banco de germoplasma de las razas enumeradas en el artículo 3° de la presente ley.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá los controles y requisitos a que haya lugar con el fin de controlar las exportaciones de material genético de las razas criollas y colombianas puras.

Artículo 7°. Adiciónese un parágrafo al artículo 4° de la Ley 89 de 1993, el cual quedará de la siguiente forma:

Parágrafo 3°. La Junta Directiva del Fondo Nacional del Ganado podrá determinar el monto de los recursos necesarios a destinar para la implementación de programas y proyectos que permitan de manera eficaz la protección, multiplicación,

mejoramiento genético, promoción y desarrollo de las razas bovinas criollas y colombianas puras, así como los que sean necesarios para el cumplimiento integral de los objetivos de la presente ley.

Artículo 8°. Declárese el día 24 de septiembre de cada año, como el día de las razas bovinas criollas y colombianas puras; autorícese al Ministerio de Agricultura y al Fondo Nacional del Ganado a destinar recursos para la realización de actos y programas educativos, de promoción y divulgación de estas razas a nivel nacional e internacional en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 9°. Créase la cátedra de Ganado Bovino Criollo y Colombiano Puro, la cual podrá ser incluida en los programas académicos de los estudiantes de las facultades de Zootecnia, Veterinaria y Biología de las Instituciones de Educación Superior del país.

Parágrafo. Para todos los efectos del presente artículo facultese al Ministerio de Educación Nacional, para que en un plazo no mayor de seis (6) meses contados a partir de la publicación de la presente ley, reglamente todo lo necesario para la aplicación y cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 10. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
SENADOR DE LA REPUBLICA  
AUTOR.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En atención al articulado puesto en consideración de los honorables Senadores me permito a continuación exponer los siguientes argumentos:

A manera de introducción podemos señalar que las razas bovinas criollas colombianas se originaron a partir de los primeros ejemplares bovinos traídos al nuevo mundo por los españoles a mediados del siglo XV hasta el siglo XX.

Estas especies bovinas ingresaron al territorio colombiano principalmente por tres vías; la primera data del año 1552, registrando su ingreso por las costas del mar Caribe (Rouse, 1977).

La segunda vía de acceso se dio por el sur del país, desde lo que hoy se constituye como la república del Ecuador, llegando al territorio nacional por los departamentos de Nariño y Cauca; esta ruta de ingreso de bienes y animales fue conocida como la ruta de Pizarro. Cabe anotar que los historiadores han atribuido gran responsabilidad en su desarrollo a Sebastián de Belalcázar, de quien se dice cumplió un papel muy importante en la creación de la ruta de la ganadería hacia el interior de la Nueva Granada (Pinzón, 1991).

La tercera vía es considerada como la más importante en el futuro cercano de las razas bovinas criollas; se desarrolló por la región de la Orinoquia, con ganados provenientes de la isla Margarita (Venezuela), procedentes de Santo Domingo, los cuales ingresaron a nuestro territorio por los departamentos de Norte de Santander, sabanas de Arauca, Casanare y llanos de San Martín, para así difundirse en el territorio colombiano.

Desde su llegada al trópico estas especies bovinas tuvieron que atravesar por un proceso de adaptación al nuevo y particular entorno; tal proceso es denominado por los expertos, como “Selección Natural”; la importancia de este proceso de adaptación consiste en que las especies adquieren de manera natural características adaptativas para su subsistencia tales como<sup>1</sup>[1]:

- Longevidad
- Eficiencia reproductiva
- Tolerancia a enfermedades y parásitos
- Tolerancia a las condiciones extremas de temperatura y humedad
- Tolerancia en la utilización de forrajes fibrosos

Las características antes enunciadas, propias de estas especies, fueron siendo identificadas de manera homogénea en ciertos grupos y en determinadas regiones del territorio nacional; esta situación ha permitido que en la actualidad podamos hablar de razas bovinas criollas colombianas puras.

Nuestras razas criollas bovinas ya se encontraban bien definidas para el periodo denominado por los expertos como la segunda conquista ganadera, la cual se dio a finales del siglo XIX; este periodo se caracterizó por una intensa introducción de las razas europeas así como la introducción del ganado Cebú; este proceso de colonización se dio por la zona de los ríos Orinoco y Meta (Aberw, 1999), así como por la zona del Atlántico; la suma de estas influencias permitieron la consolidación de lo que hoy día se conoce como el hato de las razas bovinas criollas. Estas razas se constituyen en el objeto de protección, recuperación, desarrollo y promoción que pretende lograr el proyecto de ley en estudio.

### Las razas bovinas criollas y colombianas puras

En lo que tiene que ver con las principales características de estas razas, podemos mencionar que los promedios de reproducción y crecimiento se encuentran en niveles que indican un buen potencial genético aun teniendo en cuenta las grandes diferencias ambientales y de manejo existentes con otras razas de otros orígenes; lo anterior nos permite compartir las conclusiones de expertos en el tema<sup>2</sup>[2] en el sentido de que **“todas estas razas, sin excepción, son competitivas y, lo más importante, que brindan la oportunidad de desarrollar**

**una ganadería con mayores posibilidades de producción limpia y sostenible”.**

De manera general podemos sintetizar las características externas comunes de las razas criollas y colombianas puras en las siguientes:

- Son el pelaje de color amarillo, excepto en el Blanco Orejinegro
- Presencia de cuernos, excepto en el Romo
- Orejas pequeñas
- Piel pigmentada
- Ombligo corto
- Desprendimiento alto de la cola y estrechez de isquiones
- Toros con cuello fuerte y musculoso

En relación con su tamaño debemos decir que las de menor y mayor tamaño son las razas el Casanare y el Sanmartinero, respectivamente; en lo que tiene que ver con su manejo se puede afirmar que con excepción de la raza el Casanare, todas poseen mansedumbre natural (Martínez, 2004).

Veamos a continuación las características particulares y la ubicación tradicional de cada una de las razas bovinas criollas colombianas:

**Blanco Orejinegro**

El área de influencia de esta raza es la región cafetera de clima medio. Color del pelaje, blanco con orejas negras; piel y mucosas bien pigmentadas que le confieren tolerancia a la radiación solar y a ectoparásitos como el nucho y las garrapatas.

Se presentan variaciones en el color como el “blanco orejimonono”, con orejas, piel y mucosas rojizas; “dos pelos”, pelo negro y blanco entremezclado y “azul pintado”, con pintas negras pequeñas en el tronco y tren anterior.

Presenta un temperamento dócil, gran fortaleza y habilidad para caminar por terrenos escarpados; también es utilizado como animal de carga o tiro.

En ausencia del ternero, la vaca inhibe la bajada de la leche y acorta el periodo de lactancia lo que podría interpretarse como excelente habilidad materna; sus híbridos con 50 y 75% de herencia Holstein sobrepasan la producción media del blanco Orejinegro en 68 y 85%, respectivamente; posee, además, excelente habilidad combinatoria con Cebú, para producir híbridos de excelentes características cármicas.

**Caqueteño**

Se desarrolló en la Amazonía colombiana, departamento del Caquetá. Las condiciones imperantes de la región son las del Bosque Húmedo y muy húmedo Tropical, con suelos pobres, ácidos, arcillosos, con escasos contenidos de materia orgánica y minerales y con alto contenido de aluminio intercambiable.

El Caqueteño, muy posiblemente es el producto de la hibridación de los ganados criollos coloniza-

dores del Caquetá (Sanmartinero, Hartón del Valle y Romosinuano).

Es una raza de tamaño medio de color que varía entre el bayo claro y rojo cereza, con pelo corto y fino; la mayoría de las hembras y en menor proporción los machos presentan pliegue umbilical, que podría indicar cierta influencia de herencia cebuina; sin embargo, en estudios de ADN no se encontró ningún grado de introgresión genética del ganado Cebú (Trujillo y col., 2005).

La zona del Casanare es la de mayor influencia de esta raza, las llanuras o sabanas inundables de los departamentos de Arauca y Casanare, caracterizadas por poseer suelos ácidos con extremas sequías e inundaciones; forrajes de escasa calidad nutritiva, sistemas de manejo extractivos, de pocos o nulos insumos; la temperatura puede superar los 35 °C y las precipitaciones oscilan entre 1.600 y 3.500 mm.

Estas características ambientales y de manejo produjeron un bovino de temperamento nervioso, tamaño pequeño, pero supremamente hábil para sobrevivir y reproducirse en tales condiciones.

El color del pelaje es variado, pero con predominio de animales con un solo color de la capa, desde negra hasta amarilla clara. Posee cuernos grandes, línea dorsal recta y angosta, extremidades delgadas y fuertes, que lo habilitan para cubrir largas distancias en busca de alimento y agua.

**Chino Santandereano**

Junto con el Blanco Orejinegro evolucionó en la zona andina de climas medio y cálido.

El color del pelaje, como la mayoría de los criollos, va desde el amarillo claro (bayo) hasta el rojo oscuro (hosco); piel negra, mucosas y pezuñas bien pigmentadas; posee escaso pelo, característica de la cual se cree deriva su nombre, chino; miembros fuertes de hueso fino y pelaje negruzco, el que además se presenta alrededor de los ojos y en la parte distal del escroto; cabeza con cuernos delgados, tronco de buena capacidad corporal, cola de inserción alta, delgada y escasa borla.

Es utilizado como animal de triple utilidad: carne, leche-trabajo y combina muy bien en cruzamientos con ganado Cebú en sistemas de cría (carne) y con Pardo Suizo y Holstein en sistemas de doble propósito.

**Costeño con Cuernos**

Se adapta a las variadas condiciones de la Costa Norte de Colombia, desde las muy fértiles, húmedas y planas del Valle del río Sinú hasta las áridas y onduladas sabanas de Bolívar; las anegadizas del valle del río Magdalena o las fértiles y secas de las llanuras de Valledupar.

Es de tamaño mediano, el color del pelaje varía entre bayo claro y rojo cereza, cabeza con cuernos delgados, cola de inserción alta y escasa borla. La conformación de las vacas revela aptitud lechera, con ubre glandular de apariencia colgante, pezones medianos y con venas mamarias bien desarrolladas. Su producción media de leche se incre-

menta cuando se ordeña con ternero, lo que podría interpretarse como escasa habilidad genética para la producción en ausencia de este, o excelente habilidad materna, una vez que retiene el 78% de leche para la cría.

Los Híbridos de Costeño con Cuernos con 50% de herencia de Holstein o de Pardo Suizo superaron la producción media del Costeño con Cuernos en 100% y 32%, respectivamente.

#### **Casanare**

Se desarrolla en la Orinoquía inundable de nuestro territorio. Es la raza de menor tamaño de las razas criollas, presentan temperamentos nerviosos con toros muy activos sexualmente; las hembras poseen buenas habilidades maternas y reproductivas.

Su pelaje es policromo; su color más común es el amarillo variando desde el bayo claro hasta el amarillo quemado, existiendo sin embargo, ejemplares blancos, negros, rojizos, hoscos, barcinos y manchados de colores blancos-amarillos; se encuentra dotado de cuernos grandes, línea dorsal recta y angulosa, extremidades delgadas pero fuertes; una de sus mayores cualidades es la gran capacidad de desplazarse en busca de agua y forraje.

Esta raza ha sido aislada de los centros de desarrollo del país; probablemente es la raza que más estado de pureza conserva libre de influencias foráneas de otras especies.

#### **Hartón del Valle**

La zona de influencia del Hartón es el fértil Valle del río Cauca con alturas sobre el nivel del mar entre 950 y 1.450 metros, con clima cálido seco (65-70% humedad relativa) y precipitación promedio de 900 mm.

Su conformación general angulosa indica aptitud para la producción de leche; presenta similitud fenotípica con el Costeño con Cuernos y el Chino Santandereano, por lo que la tonalidad de la capa varía de bayo a rojo cereza, pero aparecen también hoscos y de color gris (barroso). La cabeza es mediana con cuernos en forma de lira, cola de inserción alta que produce mayor amplitud pélvica, facilitando el parto como sucede en las demás razas criollas.

Es la raza criolla más lechera y fue la base genética para la formación de la raza compuesta Lucerna.

#### **Romosinuano (Romo)**

El ganado Romosinuano deriva su nombre de la ausencia de cuernos (romo) y del lugar de origen, Valle del río Sinú, Costa Norte de Colombia.

El Romo es la base genética criolla de la raza sintética Velásquez. Es de tamaño mediano y cuerpo cilíndrico, pelaje amarillo claro (bayo) o rojo cereza (araguato) uniforme y/o manchado (pataconeado); una pequeña proporción posee cabeza negra (hosco); las mucosas son claras o negras; piel delgada con pelo escaso, corto y brillante; cola corta y de escasa borla.

El Romosinuano sobresale por su fertilidad, longevidad, mansedumbre, producción de carne de alta calidad y por su habilidad combinatoria con el Cebú.

Por su excelente fertilidad, producción y calidad de carne, esta es la raza bovina criolla colombiana más apetecida en el exterior; la segunda población más numerosa se encuentra en Venezuela; igualmente, existen poblaciones importantes en México y Estados Unidos, en donde se adelantan investigaciones asociadas con su fertilidad y calidad de carne.

#### **Sanmartinero**

Se desarrolló en las sabanas secas del piedemonte llanero con temperatura media de 26 °C; 2.700 mm de precipitación, topografía llana y suelos ácidos deficientes en N, P, Ca, Zn y elevado contenido de aluminio intercambiable.

El pelaje, fino de color amarillo con tres tonalidades bien marcadas: claro (bayo), hosco (con pelos negros entremezclados a nivel de la cara, cuello y flancos) y el rojo cerezo o araguato (el más vistoso). La mucosa puede ser rosada o negra, piel negra, gruesa y elástica, cuernos en forma de lira, de color claro en la base y negros en las puntas; oreja pequeña; desprendimiento alto de la cola y anca caída, pero con buena amplitud de cadera, lo que le permite facilidad en los partos. Hembras y machos están aptos para reproducirse a los 2 años.

Su mansedumbre, rusticidad y longevidad son características sobresalientes en la raza al igual que su producción de leche y habilidad, para producir híbridos con excelentes características cárnicas, con Cebú.

Dentro del grupo de razas criollas encontramos dos razas que han sido denominadas como razas compuestas colombianas, al ser desarrolladas a partir de cruces de razas ya existentes.

#### **Lucerna**

Es una raza sintética de doble utilidad formada en el país en el año 1937, posee genes de la raza criolla Hartón (30%) y de las razas europeas Holstein (40%) y Shorthorn lechero (30%).

Se desarrolló en el Valle del río Cauca, en condiciones similares a las descritas para el Hartón. El color del pelaje varía del rojo claro (bayo) al rojo encendido (cereza). Sobresalen por su alta fertilidad y buena producción de leche: 2.925 kg en lactancias de 300 días. Los machos adultos alcanzan pesos de 750 a 800 kg y las hembras de 485 kg. La primera cría la obtienen alrededor de los 30 meses de edad y el intervalo entre partos es inferior a 400 días.

#### **Velásquez**

Es la segunda raza compuesta formada en el país, producto de la hibridación del Romosinuano (25%), Red Poll (50%) y Brahman Rojo (25%). Se desarrolló en el trópico cálido del Valle del río Magdalena a 200 msnm, 27 °C, con 75 a 90% de humedad relativa y 4.000 mm de precipitación anual.

Posee capa de color rojo, alzada mediana, sin cuernos; cuerpo cilíndrico, con buenas aptitudes cárnicas.

Los pesos promedios al nacer y destete (7 meses) son 27 y 190 kg. Novillos de 30 meses de edad, en pastoreo, alcanzaron en promedio pesos vivos presacrificio de 487 kg, 285 kg de la canal caliente, con rendimiento de 58.5%. Las hembras obtienen su primera cría alrededor de 36 meses de edad y vacas élite han alcanzado 1.400 kg de leche en lactancias de 210 días.

### **Importancia de la protección de las razas bovinas criollas y colombianas puras**

Considero que ya ha llegado la hora de que en nuestro país se cree conciencia a todo nivel, sobre la necesidad y la importancia de conservar y proteger estas especies; ha llegado el momento de reconocer en las razas bovinas criollas y colombianas puras un activo fundamental del patrimonio cultural y genético nacional.

No sobra insistir en su importancia como capital genético desarrollado a lo largo de más de 500 años de cultura de crianza de algunas de sus razas; las características de resistencia a los factores climáticos adversos, a los parásitos y a las enfermedades infecciosas reproductivas; su capacidad de adaptación genética les ha permitido mantenerse con forrajes de pobre calidad nutricional, siendo fuente importante de alimento en varias regiones del territorio nacional.

Está comprobado científicamente que en la naturaleza cuando un animal se adapta genéticamente a su medio ambiente puede ser más productivo, a menores costos y con la cualidad de ser sostenible a largo plazo; estas características de nuestras razas son concordantes con las doctrinas promulgadas por la FAO desde el año 2001, las cuales se encuentran orientadas a contribuir a la diversidad agrícola y cultural, así como para la búsqueda y logro de la seguridad alimentaria mundial<sup>3</sup>[3].

De acuerdo a investigaciones y registros realizados por el Banco Mundial, la situación de los recursos genéticos de animales domésticos se está agotando; aproximadamente 740 razas ya se han extinguido y se calcula que 1.335 están en elevada amenaza de extinción; se calcula que el porcentaje de animales domésticos que se encuentran en amenaza de extinción alcanza el 45%; tal situación ha sido denunciada por la FAO insistentemente desde el año 2001<sup>4</sup>[4].

Debemos recordar que si bien los avances tecnológicos día a día nos sorprenden por estar a la vanguardia en el mejoramiento de las razas, hasta el momento no ha sido posible recuperar la diversidad perdida, es decir que si una raza o especie se extingue tal situación será definitiva, **la biotecnología no puede regenerar las razas perdidas.**

**Hoy Colombia requiere una política de Estado en esta materia**, son urgentes las acciones y decisiones en este campo; a manera de ejemplo sobre la situación actual puedo registrar con preocupación que del grupo total de razas ganado bovino criollo, solo cuatro especies cuentan con bancos de Germoplasma, estas razas son: Sanmartinero, Romosinuano, Blanco Orejinegro y Costeño con Cuernos.

Hoy también cabe preguntarse, ¿cuál será el futuro de las demás razas bovinas criollas y colombianas puras? ¿Será que por la indiferencia estatal y la indolencia nacional, estaremos condenados a la extinción las razas Hartón del Valle, Caquetense, Chino Santandereano y Casanareño? Hay que decir hoy con preocupación que estas razas se encuentran al borde de su desaparición, ¿será que las futuras generaciones de colombianos en el mejor de los casos para conocer estas razas bovinas criollas y colombianas puras, tendrán que pagar la boleta de entrada a un zoológico o ver su foto en un libro?

Si damos una mirada a la situación actual encontramos que ninguna autoridad, entidad o persona conoce con certeza cuántos animales vivos hoy quedan en Colombia de estas razas bovinas criollas y puras; la situación es realmente preocupante, el último censo se realizó hace 10 años y partiendo de esas cifras se estima que podrían existir un número menor de 20.000 animales y la cifra día a día es menor.

Dentro de nuestro análisis sobre la situación actual hemos encontrado que el desarrollo de la ganadería intensiva se ha constituido como un factor importante en la disminución de las existencias de razas criollas y puras en Colombia; los ganaderos han orientado sus hatos a razas importadas y en búsqueda de mayor productividad, olvidando o dejando de lado la crianza de las razas tradicionales, con lo anterior el patrimonio genético que por años se fue construyendo en nuestro país se está viendo olvidado.

Las exportaciones y promociones de razas extranjeras han causado en nuestro país en los últimos años un boom de las razas importadas, esto ha generado un cruce absorbente de razas hasta llegar a la sustitución en muchas regiones del país de los bovinos criollos.

Es posible que algunos ganaderos dentro de sus argumentos para mantener hatos de razas foráneas, tengan en cuenta una mayor productividad; la debilidad que presentan las razas importadas se hace evidente en su poca capacidad de adaptabilidad a las condiciones ambientales del trópico reinantes en nuestro territorio, lo anterior en contraste a lo que ocurre con las razas criollas las cuales han desarrollado capacidades de adaptabilidad mediante un largo proceso que supera hoy día los 500 años en algunas de ellas.

Según lo anterior se hace evidente la necesidad de conservar la diversidad genética que guardan las razas bovinas criollas y colombianas puras, es necesario que las distintas instancias estatales con-

curran de manera coordinada para implementar políticas de protección, conservación y desarrollo de estas especies y generar espacio o recursos que a su vez garanticen la seguridad alimentaria de los colombianos en el mediano y largo plazo.

#### **Estudio de la normatividad actual**

En lo que tiene que ver con la normatividad vigente en la actualidad aplicable a este tema hemos encontrado que desde el ámbito internacional y de los tratados, Colombia ha suscrito el “Convenio sobre Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro, el 5 de junio de 1992, dicho tratado fue ratificado mediante la Ley 165 de 9 de noviembre de 1994. Cabe señalar que con la aprobación de este tratado internacional cada país miembro se compromete a emprender acciones efectivas para la protección de su biodiversidad, donde se incluyen en primera línea las especies endémicas.

Desde el punto de vista de la normatividad nos hemos encontrado algunas normas o decretos que datan del año 1939, en dichas normas el Estado se ocupó entre otros de crear restricciones a la importación o exportación de varias razas de ganado, tal es el caso del Decreto número 1828; este mismo decreto estableció en el artículo 3º, Literal b), la obligación de mantener unos porcentajes mínimos del total de ganado del criadero, en vacas y toros criollos seleccionados destinados a la producción de criollo puro, cabe anotar que no existen registros del cumplimiento de esta disposición en la actualidad.

En el transcurrir de nuestra investigación tuvimos conocimiento de que en algunas oportunidades se ha prohibido la exportación de Romosinuano y Blanco Orejinegro; a pesar de esto se realizaron estas operaciones de exportación lo cual explica la procedencia y existencia de los hatos en países como Costa Rica y Estados Unidos, caso en el cual se comercializa esta raza con un cambio de nombre denominándolo de manera inexplicable para Colombia como Romoamericano.

De otra parte y con una expedición más actual que data de hace más de 10 años, nos hemos encontrado con la Ley 427 de 1998, que en su artículo 12 establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de manera conjunta con las instituciones de Educación Superior y con las Asociaciones del Subsector Equino y Bovino, diseñarán y pondrán en marcha planes y programas de investigación orientados a la propagación y mejoramiento de las razas puras.

Esta misma norma en su artículo 15 establece en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la función de preservar las razas puras de equinos, bovinos, especialmente las criollas, otorgándole la facultad de controlar la venta de los reproductores más representativos hacia el exterior; para los casos de exportaciones dicho ministerio podrá exigir un certificado de exportación de la respectiva asociación de raza pura.

Como se puede observar hoy día existe un vacío de política de Estado y una necesidad urgente

de tomar medidas de protección, desde el poder legislativo y las demás instancias nacionales para buscar soluciones efectivas a la situación que viven estas especies.

En el mundo no existe duda sobre la importancia de la genética de las razas domésticas criollas, los genes y sus posibles combinaciones pueden ser la clave para la sostenibilidad alimentaria mundial, esto en consideración a los múltiples cambios climáticos y de toda índole que día a día padece nuestro planeta, consideramos que Colombia no puede ni debe ser la excepción, debemos tomar de manera inmediata medidas en materia de protección y conservación de nuestras razas bovinas criollas.

Por todo lo anterior hemos trabajado en el diseño de esta iniciativa legislativa, en compañía de las asociaciones y gremios interesados en el tema, de las cuales podemos mencionar a Fedegán y Asociollo, así mismo, con la participación de algunas instancias del Gobierno nacional, Ministerio de Agricultura, ICA, Corpoica, entre otros.

El contenido de esta iniciativa tiene, como se dijo anteriormente, el propósito de construir una política de Estado que permita la generación de espacios, programas y recursos para la **protección, conservación, mantenimiento, mejoramiento y promoción** de estas razas; en este camino propongo al Congreso de la República aprobar la declaración de Patrimonio Cultural y Genético de la Nación de las razas bovinas criollas y puras colombianas entre otras medidas, que serán explicadas posteriormente.

Es conveniente reseñar que esta iniciativa fue presentada para estudio del Congreso Nacional el día 31 de marzo de 2009, le fue asignado el número 269 de 2009, Senado; la Comisión Quinta aprobó la ponencia para primer debate y le dio trámite a la Plenaria de la Corporación donde no se surtió el trámite de aprobación antes de terminar la pasada legislatura, esto ocasionó que por disposición reglamentaria esta iniciativa no pueda continuar su trámite por vencimiento de términos. Según lo anterior he tomado la decisión de presentar nuevamente el proyecto seguro de las bondades y de la necesidad de que las disposiciones propuestas se conviertan en ley de la República.

Esta iniciativa parlamentaria fue presentada en el año 2010, surtió los trámites de aprobación en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, no pudo terminar con éxito su aprobación por parte del Congreso de la República, debido a que no alcanzó a ser sometida a consideración de la Plenaria de la Cámara para surtir el cuarto (4º) debate, dentro de los términos consagrados en el Reglamento Interno del Congreso, Ley 5ª de 1992. Por tal motivo el autor en consideración a la importancia del proyecto tomó la decisión de radicarla nuevamente para que reinicie su trámite en la Cámara de Representantes.

#### **Contenido del proyecto**

La iniciativa que se somete a consideración del Congreso de la República, contiene en su texto

diez (10) artículos, su contenido particular me permito describir de manera sintética a continuación.

El artículo 1º, describe el objeto de la ley en estudio. El artículo 2º establece la declaratoria como Patrimonio Cultural de la Nación y Patrimonio Genético Nacional las razas bovinas criollas y puras, se ocupa de la vigencia y derogatorias. El artículo 3º reconoce de manera taxativa las razas bovinas criollas y colombianas puras incluyendo las siguientes: Romosinuano, Blanco Orejinegro, Velásquez, Criollo Caqueteno, Santmartinero, Costeño con Cuernos, Hartón del Valle, Lucerna, Chino Santandereano, Criollo Casanare. El artículo 4º autoriza al Gobierno nacional para que a través de los Ministerios de Cultura, Agricultura y Desarrollo Rural, Hacienda y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, pueda destinar recursos e implementar programas de protección, promoción y desarrollo de estas razas bovinas criollas y colombianas puras. El artículo 5º, dispone la realización de un censo nacional con el fin de determinar con certeza el hato de estas razas. El artículo 6º, establece la creación del banco de germoplasma de las razas bovinas criollas y colombianas puras. El artículo 7º, adiciona un párrafo al artículo 4º de la Ley 89 de 1993, con el fin de autorizar a la Junta Directiva del Fondo Nacional del Ganado para que determine los montos de los recursos a destinar para la implementación de los programas y proyectos establecidos en la ley en comento. El artículo 8º establece el 24 de septiembre de cada año como el día nacional de las razas bovinas criollas y colombianas puras; este día corresponde al día en que fue otorgada la personería jurídica a Asocriollo, institución especializada en la promoción y protección de estas razas. El artículo 9º crea la cátedra obligatoria de ganado bovino criollo y colombiano puro en las Facultades de Zootecnia, Veterinaria y Biología de las Instituciones de Educación Superior del país y se delega en el Ministerio de Educación Nacional su reglamentación e implementación. El artículo 10 se ocupa de las vigencias y derogatorias.

Esperamos que los argumentos aquí planteados sean de buen recibo para los honorables Parlamentarios y logren motivar su apoyo para que esta iniciativa se convierta en ley de la República. Con su aprobación y acompañamiento daremos un paso adelante en la protección de nuestra biodiversidad, nuestros recursos naturales y culturales, lo que a la postre y con toda certeza nos permitirá proteger nuestra seguridad alimentaria en beneficio de las futuras generaciones de colombianos.

Atentamente,



ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
H. Senador de la República  
Autor.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de agosto del año 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 079 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Senador *Antonio Guerra de la Espriella*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 080 DE 2015**  
**CÁMARA**

*por la cual se adicionan dos párrafos al artículo 2455 del Código Civil, con el fin de facilitar el acceso en materia de créditos hipotecarios para el sector agropecuario.*

**El Congreso de la República de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º.** La presente ley tiene por objeto facilitar las condiciones de acceso a créditos hipotecarios para el Sector Agropecuario, permitiendo que se constituyan más de un gravamen hipotecario sobre un mismo bien inmueble, sin necesidad de desenglobarlo o dividirlo, previamente a la constitución y/o registro de estos gravámenes.

**Artículo 2º.** Para cumplir con el objetivo propuesto en la presente ley se modifica el *artículo 2455 del Código Civil, el cual quedará de la siguiente forma:*

**Artículo 2455.** La hipoteca podrá limitarse a una determinada suma, con tal que así se exprese inequívocamente, pero no se extenderá en ningún caso a más del duplo del importe conocido o presunto, de la obligación principal, aunque así se haya estipulado.

El deudor tendrá derecho para que se reduzca la hipoteca a dicho importe; y reducida, se hará a su costa una nueva inscripción, en virtud de la cual no valdrá la primera sino hasta la cuantía que se fijare en la segunda.

**Parágrafo 1º.** Podrán constituirse hipotecas parciales sobre bienes inmuebles dedicados a la actividad agropecuaria, estos gravámenes o afectaciones parciales podrán ser inscritos en la oficina de registro de instrumentos públicos a favor de los acreedores, en dicho acto se determinará de manera precisa el valor del gravamen y la parte específica del bien sobre la cual recaerá cada gravamen.

En los casos de hipotecas parciales de un mismo bien, los acreedores tendrán un derecho real sobre la parte hipotecada de acuerdo con lo previsto en el inciso primero del artículo 665 del Código Civil; en caso de presentarse incumplimiento de las obligaciones por parte del deudor, el acreedor podrá hacer efectiva la garantía hipotecaria y la autoridad competente podrá ordenar el desenglobe o división del bien y en consecuencia la apertura de un nuevo folio de matrícula inmobiliaria a favor del acreedor o quien haga sus veces.

**Parágrafo 2°.** Para los efectos de registro de la afectación parcial de bienes inmuebles dedicados a la actividad agropecuaria, se tomará el acto correspondiente como un acto sin cuantía, cuando se tratará de pequeños productores y comercializadores del sector agropecuario, conforme la definición contenida en el Decreto 312 de 1991.

Para determinar las tarifas de registro a aplicar a quienes no son considerados pequeños productores y comercializadores del sector agropecuario según lo establecido en el Decreto 312 de 1991, fáculase al Gobierno nacional para que en un plazo no mayor a tres (3) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, proceda a establecer mediante decreto una escala de tarifas a aplicar con base en los siguientes criterios: 1. Valor del gravamen y 2. Monto del avalúo catastral del inmueble que se pretende afectar.

Artículo 3°. Lo dispuesto en la presente ley no se aplicará a los créditos que hayan sido desembolsados antes de la promulgación de la presente ley.

Artículo 4° La presente ley deroga las normas que le sean contrarias y rige a partir de su promulgación.



ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
H. Senador de la República

En atención al articulado puesto en consideración de los honorables Representantes me permito a continuación exponer los siguientes argumentos:

### 1. ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA.

La presente propuesta se desarrolla con fundamento a lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución Nacional, el cual establece el principio general de competencia en cabeza del Congreso para expedir las leyes; En particular y atendiendo a lo establecido en el numeral 2°, del mismo artículo que faculta al parlamento para expedir Códigos y/o reformar sus disposiciones vigentes.

Según lo anterior, la presente iniciativa propone modificar las normas que se ocupan del régimen hipotecario Colombiano del Código Civil, adicionando dos párrafos al artículo 2455 del mismo. La adición propuesta a consideración de los honorables Senadores busca generar mejores condiciones para que en la práctica los sujetos de crédito en especial quienes pertenecen al sector agropecuario puedan utilizar adecuadamente este gravamen.

En nuestro ordenamiento civil, la figura de la hipoteca puede definirse como un gravamen o derecho real que recae sobre un bien inmueble, el cual se presenta como garantía del cumplimiento de una obligación; dicho gravamen le otorga la facultad al acreedor de perseguir el bien dado en garantía en caso tal que el deudor incumpla la obligación contraída.

En la práctica el gravamen hipotecario ha tenido un desarrollo muy importante, se ha constituido como una de las principales garantías para los acreedores; de otra parte esta figura se ha convertido en un medio idóneo para la consecución de recursos de crédito para quienes son dueños de bienes inmuebles y pretenden usarlos para garantizar obligaciones y de otra parte para quienes mediante créditos hipotecarios pretenden adquirir dichos bienes.

La seguridad de este gravamen desde el punto de vista de los acreedores está representada en la facultad excluyente que tiene el acreedor para perseguir el bien dado en garantía, hasta llegar al punto de poder solicitarle en un proceso judicial que se remate el bien para saldar las obligaciones que eventualmente hayan sido incumplidas.

Atendiendo a la naturaleza de la figura de la hipoteca el Código Civil exige que dicho gravamen sea inscrito por los intervinientes en la Oficina de Registro de instrumentos Públicos, en el folio de matrícula inmobiliaria que le corresponde a cada bien puesto en garantía de una obligación. Lo anterior constituye en la práctica la generación de orden de prioridades para los acreedores al momento de presentarse un incumplimiento de la obligaciones contraídas. Por otra parte se le otorga el carácter de público a las afectaciones que un bien inmueble pueda tener, circunstancia esta de gran importancia siempre que las personas interesadas podrán con certeza conocer si el bien ofrecido en garantía puede realmente cumplir esa función o se encuentra limitado porque ya ha sido puesto en garantía de otras obligaciones.

Contando con la breve síntesis sobre la figura hipotecaria en nuestro ordenamiento, veamos las circunstancias actuales que motivan la presentación de esta iniciativa. Me he referido de manera sucinta a las características de la figura de la hipoteca en particular a la prerrogativa de persecución especial del bien que es otorgada al acreedor que ha registrado en debida forma su gravamen; tal elemento en la práctica genera una especie de desestímulo o mayor riesgo para que pretendan aceptar que el mismo bien sea usado en garantía de otras obligaciones; lo anterior si se tiene en cuenta que de acuerdo con la legislación actual, el acreedor que esté primero, el registro al que se le denomina "**Acreedor de primer grado**" tiene la prerrogativa de solicitar la ejecución de su garantía en caso de incumplimiento y este procedimiento, pone en riesgo la garantía para los demás acreedores quienes tendrán que esperar a que se generen los remanentes y quede satisfecha la totalidad de la obligación a cargo acreedor hipotecario inscrito con anterioridad.

Si bien es cierto que los grados de posicionamiento del acreedor hipotecario implican un nivel de riesgo mayor para el acreedor que se encuentra en una posición posterior, no quiere decir que esta figura de pluralidad de acreedores hipotecarios no opere en la práctica en nuestro medio. Debe reconocerse que existen innumerables casos en los que se ha aceptado como garantía un bien que ha sido usado como garantía de varios acreedores hipotecarios.

Sin embargo a pesar de que se encuentren algunos casos en la práctica, tal y como opera este gravamen en la actualidad, implica también entre otros ciertas dificultades y/o mayores costos para las partes acreedor y deudor, aumento de riesgos para los acreedores, lo que dificulta o restringe a los propietarios de bienes inmuebles en general al momento de requerir fuentes de financiación adicional cuando ya han presentado el bien como garantía de una obligación.

Se presenta el siguiente ejemplo tomado de la realidad: Un productor agrícola propietario de un bien con un avalúo de ( \$800.000.000.00), se encuentra pagando una obligación hipotecaria por valor de (\$300.000.000.00); debido a circunstancias climáticas se pierde gran parte de su cosecha lo cual le impone la obligación de buscar nuevos recursos financieros para mitigar los daños causados y se encuentra con la dificultad práctica que al momento de presentar su bien inmueble como garantía las entidades financieras se niegan a aceptarla como tal, por tener un gravamen hipotecario ya constituido.

Partiendo de las circunstancias actuales antes descritas nace la presente iniciativa, **la cual busca introducir una modificación a las normas del Código Civil, con el fin de permitir que el propietario de un bien pueda ofrecerlo en garantía hipotecaria a más de un acreedor, quienes ostentarán la calidad y las prerrogativas de acreedores en primer grado, respecto de la parte del bien que aceptan como garantía, sin la necesidad de dividir o desglosar el bien previamente a la ejecución de la garantía hipotecaria.**

Este ajuste legal generará a nuestro entender desde el punto de vista práctico condiciones más favorables para que las personas puedan usar sus bienes inmuebles como garantías para consecución de más de un crédito, de acuerdo con sus necesidades.

En lo que tiene que ver con el Sector Agropecuario para el cual se encuentra dirigida principalmente esta iniciativa; hoy día es común encontrarse con un alto número de propietarios de tierras que enfrentan serias dificultades debido a que han constituido previamente algún gravamen de tipo hipotecario sobre sus inmuebles y por alguna circunstancia requieren de nuevos recursos antes de terminar la cancelación de la obligación inicial; esto aún sin importar que el valor del inmueble sea en muchos muy superior a la obligación que se pretende garantizar.

Para el caso específico del sector agropecuario colombiano se requiere de manera urgente la implementación de medidas como la que propone la iniciativa en estudio.

Esta iniciativa parlamentaria fue presentada en el año 2010, surtió los trámites de aprobación en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes no pudo terminar con éxito su aprobación por parte del Congreso de la República, debido a que no alcanzó a ser sometida a consideración de la plenaria de la Cámara para surtir el cuarto (4) debate, dentro de los términos consagrados en el reglamento Interno del Congreso, Ley 5ª de 1993. Por tal motivo el autor en consideración a la importan-

cia del proyecto tomó la decisión de radicarla nuevamente para que reinicie su trámite en la Cámara de Representantes.

## 2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

Para cumplir el objetivo propuesto en la presente iniciativa, se propone adicionar dos parágrafos al artículo 2455 de nuestro Código Civil; en la elaboración del presente proyecto se ha tenido el debido cuidado de no plantear modificaciones que puedan ir en contra de la figura de la hipoteca o puedan desnaturalizarla en su aplicación.

De acuerdo con lo anterior la presente iniciativa respeta el principio de **indivisibilidad de la hipoteca**, consagrado en el artículo 2433 de nuestro ordenamiento civil; en consecuencia lo que se propone es permitir que un bien sea objeto de más de un gravamen hipotecario de igual calidad sin necesidad de dividirlo o desglosarlo formalmente hasta tanto no sea necesario.

Si se llegare a presentar el caso en que un deudor incumpla con las obligaciones que ha contraído, se propone facultar al juez competente para que al momento en que el acreedor le solicite legítimamente al juez que haga efectiva la garantía hipotecaria respecto de la parte del bien que aceptó en garantía, este tenga en virtud de la ley la potestad para dividir o desglosar el bien y proceder al remate de la parte que fue afectada con la garantía para satisfacer su obligación.

En lo que tiene que ver con la **evaluación o valoración** de la parte ofrecida en garantía al acreedor, luego de varios análisis y consideraciones, esta propuesta la deja de manera exclusiva al acreedor; quien es en últimas en virtud de principio de la autonomía de la voluntad es quien tendrá que valorar si la parte del bien inmueble que le es ofrecida en garantía cubre de manera suficiente con los riesgos respecto del monto solicitado por el deudor. Tal como ocurre en la actualidad el mismo acreedor tendrá el deber de diligencia de asegurarse que esta parte quede debidamente delimitada en el acto que someterá a la formalidad de registro ante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.

En los demás aspectos no se propone introducir ninguna otra modificación a la figura de la hipoteca que conocemos en la actualidad, salvo el establecimiento de un estímulo o manejo diferencial en términos de reducción de costos de los trámites de registro para quienes son considerados pequeños productores y comercializadores del sector agropecuario, conforme a lo dispuesto en el Decreto 312 de 1991; y del mismo modo se propone otorgarle facultades al Gobierno nacional para que en un plazo no mayor a tres (3) meses, contados a partir de la aprobación de esta iniciativa, proceda a establecer mediante decreto una escala de tarifas a aplicar a quienes no son considerados como pequeños productores con base en los criterios establecidos en la misma propuesta.

Finalmente espero que las razones antes expresadas sean suficientes para motivar su apoyo en

la aprobación de esta iniciativa, la cual se orienta exclusivamente a mejorar las condiciones de **competitividad y del acceso al crédito en el sector agropecuario**, altamente afectado en la actualidad por causa de las inundaciones producidas por la ola invernal.

De los honorables Representantes,



ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
H. Senador de la República  
Autor.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de agosto del año 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 080 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Senador *Antonio Guerra de la Espriella*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 081 DE 2015**  
**CÁMARA**

*por medio del cual se declara la Esmeralda como piedra preciosa nacional y sus mercados como patrimonio cultural.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:

Artículo 1°. *Símbolo Nacional.* Declárese la Esmeralda como piedra preciosa nacional y como patrimonio cultural la actividad de su comercialización, que se realiza en los siguientes lugares:

- La Localidad de la Candelaria, Bogotá.
- Parque Julio Flores del municipio de Chiquinquirá.
- Plaza de las Esmeraldas, vereda de Coscuez del Municipio de San Pablo de Borbur.
- Vereda la Playa, Municipio de Chivor.
- Plaza Principal del Municipio Quípama.
- Plaza Principal del Municipio Muzo.
- Vereda Palomas, Municipio de Gachalá.

Artículo 2°. *Museo de la Esmeralda.* El Museo internacional de la Esmeralda es la institución permanente, sin fines lucrativos, al servicio de la sociedad dedicada a adquirir, conservar, investigar y exhibir la piedra preciosa nacional, para fines de educación, estudio y deleite.

Artículo 3°. *Actores asociados a la explotación y comercio de Esmeralda.* En virtud del reconocimiento de la minería como una actividad tradicional, los trabajadores que hacen parte de su cade-

na productiva y que deben ser tenidos en cuenta para las regulaciones que se realicen en materia de explotación y comercio de esmeraldas son los siguientes:

**Huaquero:** Persona que busca tesoros ocultos en minas, a través de la excavación con propósitos de extracción.

**Tallador:** Persona que se dedica profesionalmente a la talla de esmeraldas.

**Laboratorios de Embellecimiento:** Son laboratorios de gemología donde se embellecen piedras preciosas mediante aceites y resinas, permitidas internacionalmente en el comercio.

**Exportador de esmeraldas:** Persona natural o jurídica que de acuerdo con los procedimientos establecidos por la ley exporta esmeralda.

Artículo 4°. *Limitación de Exportación de Esmeraldas en Bruto.* Considerando que la Esmeralda es la piedra preciosa nacional, los mayores beneficiados con su explotación deben ser los ciudadanos colombianos. Por ello, la transformación de este mineral se promoverá en el país.

En consecuencia, podrá exportarse la esmeralda en bruto con un tope de hasta el 50% de la exportación total promoviendo de esta forma la exportación de esmeralda tallada.

Artículo 5°. *Procedimiento para la Exportación de Esmeraldas.* El procedimiento para la inspección, en el proceso de exportación de esmeraldas, continuará según las disposiciones que Ingeominas determine para tal fin.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
Departamento Norte de Santander.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**LA ESMERALDA**

El nombre proviene del persa; su significado es “piedra verde”. La esmeralda ha sido siempre muy valorada, ya que a pesar de que existían otras piedras verdes, la única cristalina era la esmeralda. En la actualidad, conocemos otras piedras cristalinas de color verde, pero ninguna de ellas es comparable en color y transparencia a la esmeralda. Perteneció a la familia del Berilio y tiene una dureza de 8 en la escala de Mohs.

Únicamente el treinta por ciento de las esmeraldas extraídas en las minas son talladas para su comercialización en joyería, y de Estas sólo en el dos por ciento de ellas no se aprecian inclusiones a simple vista. De ahí, su rareza y alto valor de cotización.



Fuente: jcemeralds.com

La mayor concentración de minas de esmeralda en Colombia, se encuentran ubicadas al noreste de Bogotá, en la cordillera de los Andes existe un rectángulo, llamado cinturón esmeraldero, de 250 km. de largo por 50 km. de ancho donde se encuentran las minas de esmeraldas.

La mina más conocida es Muzo, considerada la que produce esmeraldas de mejor calidad, muy cerca de esta, encontramos Coscuez y Peñas Blancas y el descubrimiento más reciente, La Pita, con más del 50% de la producción nacional y Polveros. En el otro lado, en el cinturón tenemos la mina de Chivor, Gachalá, y las minas de El Toro, entre otras. Hay más de 250 localidades donde se explota o exploran minas de esmeraldas en el país.

### PIEDRA PRECIOSA

Es aquel mineral de extraordinaria dureza y escasa en la naturaleza, que se emplea tallada, en joyería.

Para poder distinguir entre piedras preciosas y piedras semipreciosas se utilizan tres factores:

1. La escala de dureza de las mismas (lo que garantiza su durabilidad), que además, tradicionalmente coincide con las piedras o gemas preciosas por excelencia.
2. La rareza, escasez o dificultad para encontrarlas en la naturaleza.
3. Su belleza y perfección, es decir, su color, brillo, transparencia y pureza.

### LOS MERCADOS TRADICIONALES DE ESMERALDA

En algunos municipios de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca se ha venido desarrollando de forma tradicional el comercio de esmeraldas, es decir, que si aplicamos como fuente de derecho, la costumbre, estos espacios han permitido a las comunidades que allí se relacionan, desarrollar un comercio que ha sido parte de su identidad cultural y de su forma de subsistencia, asociado a un mercado con gran reconocimiento por parte

de la comunidad nacional e internacional. Por supuesto el más reconocido es el mercado de la Avenida Jiménez en Bogotá, al cual acuden no solo compradores nacionales, sino además extranjeros que encuentran en él, no solo la piedra preciosa nacional sino además una muestra cultural de estas comunidades cundiboyacenses que a lo largo de la historia han tomado esto como el desarrollo principal de su forma de vida.

- Mercado de la Avenida Jiménez: Situado en Bogotá entre las carreras séptima y quinta, en el cual se concentran pequeños comerciantes, dedicados a la comercialización de la Esmeralda, se considera uno de los mercados más grandes del país. Tradicionalmente esta zona de Bogotá es conocida como el punto neutral para la venta de la piedra preciosa, esta labor atrae diariamente un gran número de personas interesadas en el negocio de las piedras, se consiguen pulidas o sin pulir y su precio puede variar dependiendo de la calidad.

- Plaza Julio Flores de Chiquinquirá: Ubicada en la zona céntrica de la ciudad de Chiquinquirá la comercialización de esmeraldas en este sector es un aporte importante a la economía de la ciudad, las esmeraldas que se comercializan allí son provenientes del occidente de Boyacá. Las ventas que se realizan generan una oportunidad de trabajo y sustento a un gran número de familias provenientes de diferentes poblaciones del departamento boyacense. Las piedras que allí son comercializadas gozan de excelente calidad atrayendo a varios turistas que visitan la zona.

- Coscuez: Perteneciente al “Cinturón esmeraldero” ubicado al occidente del departamento de Boyacá. Coscuez es una de las zonas que cuenta directamente con las minas de esmeraldas en su territorio, generadoras de trabajo y fuente de ingresos económicos para la gran mayoría de habitantes del pueblo, las esmeraldas allí encontradas son de una belleza exorbitante.

- La playa: Perteneciente al municipio de Chivor, ubicado al oriente del departamento de Boyacá, tierra conocida por producir verdes y valiosas esmeraldas, cuenta con varias compañías nacionales y extranjeras que se encargan de la explotación de la piedra preciosa, dándola a conocer por el mundo entero ya que por su inigualable calidad resultan ser atractivas para los empresarios dedicados al trabajo con esmeraldas.

- Quípama: Municipio boyacense, que anualmente atrae a cientos de turistas interesados en visitar las minas que acá se encuentran, las piedras preciosas que acá se hallan al igual que todas las esmeraldas colombianas son de una calidad inigualable, su pureza, color, consistencia las hacen las más apetecidas en el mercado, son piedras de exportación.

- Muzo: Municipio colombiano, es conocido como la capital mundial de la esmeralda, cuenta con unos increíbles yacimientos esmeralderos, presentan un color verde intenso, haciéndolas más puras, siendo así más atractivas para la venta que generalmente se da en la ciudad de Bogotá.

• Palomas, Gachalá: Se encuentran las esmeraldas más valiosas y famosas del mundo entero. Es reconocida por la historia de la Emilia, que es la famosa esmeralda catalogada como la más grande del mundo y fue encontrada el 15 de julio de 1969 por la señora Emilia en las minas de las Cruces Inspección Los Alpes y que hoy se conoce como Palomas. Unos años más tarde el minero Tito Daza halló allí mismo otra esmeralda similar que fue sacada del país secretamente y se le dio el nombre de La Monstruo, por su gran tamaño.

### **PATRIMONIO CULTURAL**

Es la herencia cultural propia del pasado de una comunidad, un medio para mantener la pervivencia física o cultural de un pueblo y que transmite a las generaciones presentes y futuras.

El concepto de patrimonio cultural es subjetivo y dinámico, no depende de los objetos o bienes sino de los valores que la sociedad en general les atribuyen en cada momento de la historia y que determinan qué bienes son los que hay que proteger y conservar para la posteridad. El patrimonio cultural entendido de manera incluyente, diversa y participativa, es una suma de bienes y manifestaciones que abarca un vasto campo de la vida social y está constituida por un complejo conjunto de activos sociales de carácter cultural (material e inmaterial), que le dan a un grupo humano sentido, identidad y pertenencia. En consecuencia, es importante proteger estas prácticas como parte de la identidad cultural de las comunidades de esta región y por ello declarar como patrimonio cultural, la actividad comercial que se realiza de esta piedra en los siguientes lugares:

- Mercado de la Avenida Jiménez, Bogotá.
- Parque Julio Flores del Municipio de Chiquinquirá.
- Plaza de las Esmeraldas, Vereda de Coscuez del Municipio de San Pablo de Borbur.
- Vereda la Playa, Municipio de Chivor.
- Plaza Principal del Municipio Quípama.
- Plaza Principal del Municipio Muzo.
- Vereda Palomas, Municipio de Gachalá.

Las esmeraldas colombianas conocidas por su excelente calidad debido a su pureza deben ser declaradas patrimonio cultural de nuestro país ya que por muchos años han contribuido al desarrollo económico y cultural del departamento de Boyacá, dejando un legado para cada generación que se encarga de la explotación y comercialización de las mismas, protegiendo estas prácticas comerciales que hacen que se conserve la identidad cultural de la comunidad minera.

La práctica de la minería de esmeraldas hace parte de una de las muchas actividades tradicionales que se realizan en Colombia, todo el proceso que conlleva, es decir, desde la explotación en la mina hasta el tallaje y finalmente la comercialización se convierte en todo un “ritual” una actividad cultural que engloba a miles de personas que se

dedican a estas actividades, siendo una fuente generadora de trabajo y de sustento para muchas familias, pertenecientes al departamento de Boyacá.

### **MUSEO DE LA ESMERALDA**

Se encuentra ubicado en la calle 16 No. 6-66, piso 23 del edificio Avianca. Desde la fundación en 2006, el Museo Internacional de la Esmeralda, ha ido alcanzando una serie de logros, dentro de los cuales se encuentra el apoyo a la cultura y los artesanos. El Museo Internacional de la Esmeralda, ha sido condecorado y reconocido, por entidades estatales y privadas en consideración a sus logros. En 2010, el Museo participó en expo Shanghái, donde dio a conocer sus productos elaborados por todos sus joyeros artesanos, en 2011 su presidente fue condecorado por la Cámara de Representantes con la Cruz de Caballero.

A lo largo de este proceso también han hecho presencia en las más importantes ferias culturales del país, donde extranjeros y propios han tenido el gusto de aprender más sobre la cultura de la esmeralda, pero sin duda lo más importante es saber que han aportado recursos, esfuerzos y logística a la sociedad, han conseguido crear más de treinta puestos de trabajo y sesenta indirectos, en Boyacá se lideran campañas contra la explotación laboral infantil, han patrocinado el reinado de la afrodescendencia, han sido aliados de todas las entidades educativas que quieran conocer acerca del mundo de la esmeralda, también realizaron exposiciones de arte a lo largo de cada año, a fin de dar a conocer a nuevos talentos; es por eso que día a día su equipo de colaboradores se siente tan orgulloso de lo que hace; sabiendo que aportan lo mejor de ellos al país.

### **ANTECEDENTES MINERÍA TRADICIONAL**

“Los problemas que enfrenta el país en torno a la minería de pequeña y mediana escala son numerosos y disímiles; estadísticas del Censo Minero realizado en el 2010 reportan que el 63% de las unidades productivas mineras censadas trabajan sin título minero o sin el amparo del mismo y que de las 14 mil unidades mineras censadas, el 98% (aproximadamente) son de pequeña y mediana minería, siendo el 72% de estas, de minería de pequeña escala; esta situación genera desde el inicio de las actividades una condición de informalidad que no le permite al minero realizar sus labores amparados por la institucionalidad, lo cual hace que se vaya acostumbrando a realizar sus actividades de manera informal y no perciba los beneficios de la formalidad”<sup>1</sup>.

Así como el barequeo, el huaqueo debe ser entendido como una actividad para lograr la subsistencia de la persona que se dedica a este oficio y por lo cual no requiere de título minero para su realización. Lo anterior, con el propósito de garantizar el derecho al trabajo y a un ingreso mínimo vital que permita a las personas que hayan desarrollado esta actividad durante toda su vida y que

<sup>1</sup> Política de Formalización Minera. Ministerio de Minas. 2014.

no ejercen o tienen conocimientos para ejercer otra actividad productiva. No obstante, las autoridades mineras están en la obligación de promover planes de reconversión laboral para aquellas personas que estén interesadas en iniciar un desarrollo productivo distinto que le permita garantizar su subsistencia.

Los pequeños comerciantes de esmeraldas en concordancia con el derecho a la igualdad, se regirán por las determinaciones que son aplicables a pequeños comerciantes y que permiten realizar transacciones comerciales anuales que no superen los 5000 smmlv<sup>2</sup>.

### RECONOCIMIENTO A LA LABOR DE LAS PERSONAS QUE PARTICIPAN EN LA CADENA PRODUCTIVA DE LA ESMERALDA

La labor que realizan las personas que participan en la cadena productiva de la esmeralda se ha visto afectada por una mala imagen que en muchos casos es confundida con la minería ilegal. No obstante, las personas que dedican su vida a ejercer diferentes oficios relacionados con la explotación y comercialización de esmeraldas deben ser reconocidos como miembros de una comunidad que ejercer una actividad tradicional y que adicionalmente, hacen parte fundamental de cada una de las etapas requeridas desde el proceso de exploración, explotación, producción, transformación, comercialización, y exportación que involucra desde el huaquero hasta el empresario, quienes participan en esta ardua y extenuante labor, desde la cual se desprende el sostenimiento y satisfacción de necesidades básicas de un gran número de familias colombianas, y que a través de esta actividad genera una fuente directa e indirecta de ingresos y recursos económicos, los cuales impulsan la economía como consecuencia de los diversos tributos que se ocasionan en favor de las finanzas del Estado. En consecuencia, se han llevado a cabo reuniones por parte de algunas organizaciones de la zona como la Asociación Gremial de Esmeralderos de Colombia (Agresmecol), la Federación Colombiana de Mineros (Fedecolminas), la Asociación de Barequeros de Colombia (Asobarecol), la Corporación Esmeralda Colombia (Corescol) y la Confederación de Esmeralderos de Colombia (Confedesmeraldas), con el propósito de revisar el papel que desempeñan cada una de las personas que participan en la cadena productiva y comercial de la esmeralda.

Por lo anterior y en consideración a que no se cuenta con un concepto formal y legal para cada una de las personas que participan en este proceso productivo, en el cuerpo de esta ley se expone la definición de cada uno de los actores que participan en esta cadena y los cuales deben ser protegidos y tenidos en cuenta en el momento de regular la actividad minera especialmente relacionada con la esmeralda, y son a saber los siguientes:

- **Huaquero:** Persona que busca tesoros ocultos en minas, a través de la excavación con propósitos de extracción.

- **Pequeño comerciante de Esmeraldas:** quien realiza actividades comerciales con Esmeraldas y cuyas transacciones no sobrepasan 5000 smmlv al año.

- **Tallador:** Persona que se dedica profesionalmente a la talla de esmeraldas.

- **Laboratorios de Embellecimiento:** Son laboratorios de gemología donde se embellecen piedras preciosas mediante aceites y resinas, permitidas internacionalmente en el comercio.

- **Exportador de esmeraldas:** Persona natural o jurídica que de acuerdo con los procedimientos establecidos por la ley exporta esmeralda.

### PEQUEÑA EMPRESA

De acuerdo con la Ley 590 de 2000, se considera pequeña empresa aquella que cuente con menos de 50 trabajadores y activos totales de menos de 5000 smmlv.

### EXPORTACIÓN

#### Procedimiento para la Exportación

De acuerdo con lo establecido por la Autoridad Minera<sup>3</sup>, el procedimiento para la inspección, en el proceso de exportación de esmeraldas, requiere que la persona natural o jurídica como exportador de piedras preciosas, se presente en la Oficina del Grupo de Exportación de Esmeraldas del Ingeominas, ubicada en la Carrera 50 No 26-00 (antiguo INEA) teléfono 2227191, para proceder de la siguiente forma:

- a) Presentar factura comercial en donde se indique la cantidad de unidades, peso, precio, procedencia, destino, destinatario claramente identificado, el domicilio de éste, dirección y teléfono.

- b) Presentar la guía de exportación debidamente diligenciada<sup>4</sup>.

- c) Presentar el recibo de pago de las regalías en la cuenta de ahorros del Banco de Bogotá No. 000-62900-6, establecidas en el artículo 17 de la Ley 141/94 y el artículo 19 de la Ley 756 del 2002, correspondientes al 1.5% del valor de las esmeraldas declaradas por el exportador<sup>5</sup>.

- d) Presentar recibo de pago de la contribución parafiscal en la cuenta de ahorros del Banco de Occidente número 256-85500-8, a nombre de Encargo Fondo Nacional de la Esmeralda, según artículo 101 de la Ley 488 de 1998, donde se establece una contribución parafiscal del 1% a cargo de los exportadores de esmeraldas sin engastar, con destino a Fedesmeraldas<sup>6</sup>.

Únicamente para las esmeraldas y demás piedras preciosas engastadas en oro y demás metales

<sup>3</sup> Sistema de Información Minero Colombiano. Unidad de Planeación Minero Energética.

<sup>4</sup> Resolución 166 del 13 de abril del 2005.

<sup>5</sup> Ley 756 del 2002.

<sup>6</sup> Ley 488 de 1998.

<sup>2</sup> Ley 1429 de 2010.

preciosos, presentar el recibo de pago de regalías de metales preciosos según sea el caso. Cuando las esmeraldas se encuentran engastadas con diamantes se debe anexar copia de la declaración de importación de los diamantes.

Presentar la mercancía para ser sometida al análisis y avalúo, en donde se verificarán sus características, cantidad, peso, calidad, precio y/o a cualquier otro tipo de examen o peritazgo que permitan al Ingeominas, el mayor grado de certeza sobre el valor del mineral examinado. (Anexar la respectiva lista de empaque).

Una vez hecha la inspección o verificación por parte del Grupo de Exportaciones se procederá en la misma dependencia de la siguiente manera:

- a) Empacar en sobre de seguridad suministrado por el Ingeominas, el material revisado a exportar con la respectiva boleta de identificación de la exportación.
- b) Cerrar y sellar el sobre respectivo.
- c) Firmar constancia de las operaciones realizadas en la factura respectiva.
- d) Impartir visto bueno a la guía de exportación.
- e) De la documentación de la exportación se harán dos juegos que contendrán cada uno: copia de la guía de exportación, copia de la factura comercial, copia del recibo de pago de regalías o de la declaración de pagos de las mismas, copia de recibo de pago de contribución parafiscal y lista de empaque.

Posterior a la inspección realizada en el Ingeominas, los exportadores deben dirigirse a la Aduana del aeropuerto a continuar con el proceso de exportación. Allí mismo deben presentar los documentos para la comprobación, que es un número de registro que le asignan al documento de exportación (DEX); enseguida deben presentarse ante el aforador, para lo cual deben presentar aparte de la documentación, la mercancía sellada en la bolsa del Ingeominas y recibir los vistos buenos en el DEX; y por último, deben presentarse para la certificación, que es la constancia que imparte un funcionario de la Aduana en el momento de abordar el avión, verificando que en realidad la mercancía sí sale del país.

De acuerdo con el Decreto 2685 de 1999, toda exportación que supere los USD\$1.000, deberá contratar los servicios de una Sociedad de Intermediación Aduanera (SIA)<sup>7</sup>.

### CIFRAS

Colombia es el mayor productor de esmeraldas de calidad del mundo y aunque las exportaciones vienen en caída desde hace 8 años, lo cierto es que Colombia continúa siendo el mayor exportador del mundo con una participación del 55 por ciento en el mercado, seguido de Brasil, con 15 por ciento; Zambia, con 12 por ciento, y Zimbabue y Pakistán, con 5 por ciento cada uno. Las exportaciones de esmeraldas en bruto en 2013 fueron de 2,5 millo-

nes de kilates y, de talladas, 350 mil kilates y siendo las exportaciones de talladas las que más pesan en el rubro por su complejo proceso de transformación<sup>8</sup>.

Fueron 127 millones de dólares y en kilates unos 2 millones los que se exportaron en 2014 aproximadamente. El 95% de la producción tiene como destino mercados extranjeros<sup>9</sup>. Sin embargo, considerando que valorar la piedra en bruto es un trabajo más complejo y subjetivo, los dineros que se declaran en virtud de estas exportaciones son menores a los que se pueden determinar en piedras talladas. Lo anterior, implica un detrimento patrimonial a la Nación, por lo que con esta ley lo que se pretende es promover la exportación de la piedra ya transformada, a fin de establecer un valor más preciso y generar más recursos para la Nación.

Atentamente,

  
**JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ**  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
 Departamento Norte de Santander.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de agosto del año 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 081 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Juan Carlos García Gómez*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se reconoce la infertilidad como una enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como fin reconocer la infertilidad, como una enfermedad que afecta y restringe el pleno goce de la salud humana, y garantizar el acceso total a los procedimientos y técnicas médico-asistenciales de reproducción y a las técnicas de fertilización reconocidas por la (OMS), a través de su inclusión en el Plan de Beneficios.

Artículo 2°. *Definición.* La infertilidad es una enfermedad del sistema reproductivo definida como la incapacidad de lograr un embarazo clínico después de doce (12) meses o más de relaciones sexuales no protegidas. A su vez, se entiende por

<sup>8</sup> <http://www.portafolio.co/negocios/venta-y-produccion-esmeraldas-2014>.

<sup>9</sup> <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/2-2015-vanguardia-en-datos-sobre-esmeraldas.html>

<sup>7</sup> Decreto 2685 de 1999.

reproducción médicamente asistida a los procedimientos y técnicas realizados con asistencia médica para la consecución de un embarazo.

Artículo 3°. *Campo de aplicación.* La presente ley se aplicará a todos los ciudadanos afiliados en el Sistema de Salud Pública del Estado colombiano.

Artículo 4°. *El Ministerio de Salud* es la autoridad encargada de la aplicación de la presente ley y debe proporcionar las medidas necesarias para garantizar el derecho igualitario a todos los usuarios.

Artículo 5°. *Inclusión en el plan de beneficios.* Se incluirán en plan de beneficios, dentro de la atención por parte del Estado y los particulares que participan del Sistema de Salud, entre otros procedimientos y tratamientos: la inducción de ovulación; la estimulación ovárica controlada; el desencadenamiento de la ovulación; las Técnicas de Reproducción Asistida (TRA); y la inseminación intrauterina, intracervical o intravaginal, con gametos del cónyuge, pareja conviviente o no, o de un donante, según los criterios que establezca el Ministerio de Salud. Igualmente quedarán incluidos los procedimientos de diagnóstico, medicamentos y terapias de apoyo.

Parágrafo. El Ministerio de Salud en un plazo no mayor a seis meses a partir de la expedición de la presente ley, deberá reglamentar específicamente la atención para el tratamiento de la infertilidad dentro del Sistema de Salud.

Artículo 6°. *Requisitos para acceder a la atención.* Además de lo establecido en el artículo 2° de la presente ley, para acceder a sus beneficios, las personas deberán ser ciudadanos colombianos o tener un mínimo de 5 años de residencia en nuestro país, haberse diagnosticado problemas de infertilidad verificables por un profesional competente, comprobarse la necesidad en dicho paciente, demostrar que no cuenta con los recursos necesarios para costear el tratamiento. Tendrán prioridad aquellas parejas que aún no hayan tenido hijos (infertilidad primaria).

Se contemplarán los tratamientos de alta complejidad que deberán ser analizados por un Consejo Médico Consultivo de Fertilidad Asistida y un Comité de Bioética que abordará casos específicos.

Artículo 7°. *Centros de atención especializada.* El Estado y los particulares que participan del Sistema de Salud desarrollarán, en la órbita de sus competencias, todas aquellas actividades que sean necesarias para que quienes soliciten tratamientos para la fertilidad accedan al procedimiento en condiciones de oportunidad, calidad, seguridad y obligación de garantía, para lo cual será imperativo asegurando, de esta manera, que dentro de las redes públicas de prestadores del servicio de salud se cree e implemente los centros de atención especializada en las diferentes empresas sociales del Estado departamental, distrital y municipal que garantice el servicio y cuente con el personal médico profesional idóneo y suficiente.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional deberá incentivar la investigación y equipamiento con tec-

nología de punta en este tipo de tratamientos para lo cual Colciencias y los Ministerios de Salud y Educación priorizarán recursos para la investigación y preparación de profesionales colombianos en el tema de infertilidad humana, demostrando que los tratamientos aplicados tienen evidencia científica.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud, adoptarán las medidas necesarias para regular, la inspección, vigilancia y control de los centros médicos que realicen los diagnósticos y tratamientos de la infertilidad y los procedimientos de la fertilidad asistida. Elaborarán estadísticas para el conocimiento, estudio y seguimiento de esta problemática, propiciarán el desarrollo de centros de referencia de procreación humana asistida integral en los hospitales públicos y la firma de convenios asistenciales con entidades privadas con el fin de cubrir la atención de la población afectada.

Artículo 8°. *Registro Único.* El Ministerio de Salud creará un registro único en el que deben estar inscritos todos aquellos establecimientos sanitarios habilitados para realizar procedimientos y técnicas de reproducción médicamente asistida. Quedan incluidos los establecimientos médicos donde funcionen bancos receptores de gametos y/o embriones. Los procedimientos y técnicas de reproducción médicamente asistida solo pueden realizarse en los establecimientos sanitarios habilitados que cumplan con los requisitos que determine el Ministerio de Salud.

Artículo 9°. *Asociaciones público privadas.* Para los propósitos de la presente ley, y con el fin de garantizar la cobertura de los procedimientos de reproducción asistida, se podrán establecer Asociaciones Público Privadas, cuando estas últimas cuenten con la infraestructura, la tecnología y el equipo humano necesario en procedimientos de alta y baja complejidad para prestar de manera oportuna los tratamientos requeridos.

Artículo 10. *Formación de Talento Humano.* El Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación llevarán a cabo las acciones necesarias para fomentar la oferta educativa de alta calidad e innovación en los temas relacionados con este proyecto de ley.

Artículo 11. *Registro presupuestal.* A fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la presente ley el Ministerio de Hacienda conjuntamente con el de Salud deberán proveer anualmente dentro del Presupuesto General de la Nación la correspondiente asignación presupuestal.

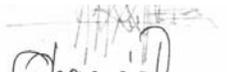
Artículo 12. *Dentro de los términos que establezca el Ministerio de Salud,* una persona podrá acceder a un máximo de cuatro (4) tratamientos anuales con técnicas de reproducción médicamente asistida de baja complejidad y hasta tres (3) tratamientos de reproducción médicamente asistida con técnicas de alta complejidad, con intervalos de tres (3) meses entre cada uno de ellos.

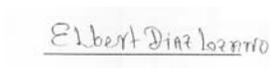
Artículo 13. El Ministerio de Salud llevará a cabo campañas de información y de difusión de cuidados de la fertilidad haciendo hincapié en la importancia de la edad de la mujer, la utilización de métodos anticonceptivos adecuados, la prevención de infecciones que puedan afectar la fertilidad, control de enfermedades que incidan en la fertilidad, la interacción con el medio ambiente y su impacto en la fertilidad.

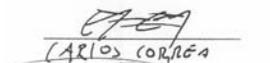
Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, derogando todas las normas que le sean contrarias.

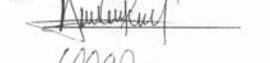
Cordialmente,

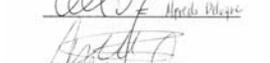
  
 MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER  
 Representante a la Cámara por el Atlántico

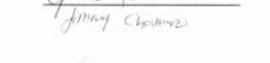
  
 Ana María Kincon H

  
 Elbert Díaz Izquierdo

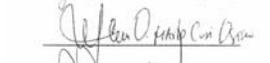
  
 CARLOS CORREA

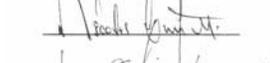
  
 Andrés Ballester

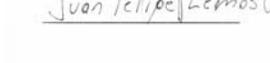
  
 Jimmy Chiriboga

  
 Juan Felipe Lemos U

  
 Juan Carlos Rodríguez

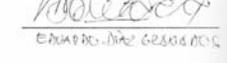
  
 Juan Carlos Rodríguez

  
 Juan Carlos Rodríguez

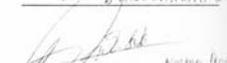
  
 Juan Carlos Rodríguez

  
 Eduardo Díaz Guevara

  
 Eduardo Díaz Guevara

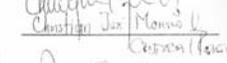
  
 Eduardo Díaz Guevara

  
 Eduardo Díaz Guevara

  
 Eduardo Díaz Guevara

  
 Eduardo Díaz Guevara

  
 Eduardo Díaz Guevara

  
 Eduardo Díaz Guevara

  
 Eduardo Díaz Guevara

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Antecedentes legislativos**

En el periodo anterior, se puso a consideración una iniciativa semejante, el Proyecto de ley número 107 de 2009 Cámara, por el Representante a la Cámara Musa Besaile Fayad, con el que buscaba se reconociera la infertilidad como una enfermedad, y se autorizara su inclusión en el Plan Obligatorio de Salud; al igual que en la legislatura pasada donde también se presentó por parte del Representante a la Cámara Laureano Acuña, el Proyecto de ley número 109 de 2013 C, por medio del cual se quería reconocer la infertilidad como enfermedad y se establecían criterios para su cobertura médico asistencial por parte del Sistema de Salud del Estado; iniciativas que fueron archivadas y las cuales nos permitimos recoger para plasmar en este proyecto, que presento con el mismo sentir e interés

de quienes me precedieron en buscar legislar sobre un asunto tan importante.

**Consideraciones generales**

Desde el 2009, la Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoce la infertilidad como una enfermedad del sistema reproductivo, detallada como la incapacidad de lograr un embarazo clínico después de 12 meses o más de relaciones sexuales no protegidas.

*Clasificación*

La infertilidad se clasifica en primaria, cuando no hay antecedentes de embarazos anteriores, y secundaria, cuando el fenómeno ocurre en parejas que con anterioridad han logrado embarazo, independientemente de que haya concluido en forma exitosa o haya sido un aborto.

La clasificación entre primaria y secundaria toma importancia principalmente desde el punto de vista de pronóstico, pues el pronóstico es mejor cuando se trata de una infertilidad secundaria que una primaria, así también es importante el tiempo de evolución de la infertilidad, pues entre mayor sea el tiempo de infertilidad, así mismo es peor el pronóstico.

Siendo definida como tal, se debe manifestar que el padecimiento de la misma, conlleva a una gran cantidad de consecuencias tanto en la salud física como mental, emocional, psicológica, social y hasta religiosa en las parejas que la sufren. Es una causa muy importante de depresión, tanto que las consecuencias sociales, psicológicas y culturales de la infertilidad han sido catalogadas en 6 niveles de gravedad, que van desde el sentimiento de culpa, miedo y depresión, hasta la pérdida de dignidad y muerte por violencia y suicidio<sup>1</sup>.

En Colombia, de acuerdo con estudios dados a conocer por la Fundación Colombiana de Parejas Infértiles (Funcopi), existen más de 2,5 millones de parejas afectadas, de las cuales aproximadamente 700.000 anhelan un tratamiento de reproducción asistida sin albergar ilusión alguna, ya que la única solución real es contar con los recursos económicos necesarios, para acceder a consulta y manejo por parte de alguno de los centros especializados de reproducción asistida existentes.

Es una cifra considerable que desafortunadamente no ha tenido el impulso para demostrar las notorias afectaciones que causa padecerla; por el contrario se sigue percibiendo como una cuestión de anhelos o deseos personales, restándole la prioridad a las parejas que sueñan con concebir un hijo y no cuentan con ningún apoyo.

Debemos resaltar que nuestro país ha sido pionero en Latinoamérica desde hace más de 30 años de los tratamientos de reproducción asistida y a nivel privado ha difundido y compartido su experiencia con Brasil, Bolivia, Panamá, Venezuela, Argentina, Uruguay, Perú, México, Chile, y Nigeria, donde que ya han incluido el tratamiento de la

<sup>1</sup> <http://infertilidadcr.com/publicaciones/infertilidad-publi.html>

infertilidad en su plan de salud o están en el proceso de hacerlo. No tiene presentación que permanentemente se enseñe a las nuevas generaciones el arte de tratar la infertilidad y tengamos la vergüenza de seguir desconociendo el justo reclamo de las parejas para ser tratadas.

¿Qué nos hace falta? El costo de las TRA solo puede cubierto por parejas de alta capacidad económica que no alcanza a ser el 3 por ciento de los afectados. Estudios serios y documentados realizados por la Fundación Colombiana de Parejas Infértiles (Funcopi) han señalado que el 70% de la población infértil puede ser tratado sin grandes inversiones y solo el 30 por ciento (700.000) requieren de reproducción asistida.

Tanto la Corte Constitucional como la Federación Médica Colombiana conocen dichos estudios que además sugieren la forma programada y progresiva con que en una sana logística dicha patología puede ser resuelta. Entonces, ¿Por qué el miedo a hablar de ella en el Congreso, la academia y en los medios de comunicación que facilitan el debate público?<sup>2</sup>.

**Ley 1751 de 16 febrero de 2015 “por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”.**

El presidente de la República, Juan Manuel Santos, firmó en la Casa de Nariño la ley Estatutaria de Reforma a la Salud, con la que constitucionalmente este derecho se consagrará como fundamental y no como un servicio obligatorio.

Al establecerse como un derecho fundamental, a ninguna persona se le podrá negar la atención médica de urgencia. Este es uno de los puntos más importantes que contempla la ley, al igual que un mayor control de precios sobre los medicamentos, el blindaje al mecanismo de la tutela y la consagración de la autonomía médica.

Con lo anterior serán los médicos y no las EPS los que decidan sobre qué tratamientos o medicamentos son necesarios en la atención a los pacientes.

Para blindar los recursos, el Ministerio definirá unas ‘reglas de juego’ para decidir qué tratamientos no serán pagados por el Sistema de Salud, sino por las personas que quieran acceder a los mismos. Por ejemplo, el caso de procedimientos experimentales, que tengan que ser presentados en el exterior o que no tengan evidencia clínica de su efectividad.

En ese sentido, el Gobierno seguirá ampliando el plan de beneficios, puesto que antes los pacientes solo tenían derecho a lo que estaba incluido en el Plan Obligatorio de Salud.

**“Ahora tendrán derecho a todo, excepto a lo que esté expresamente excluido del POS.** La ampliación será progresiva e iniciaremos un proceso participativo con la ciudadanía para definir qué se

debe excluir expresamente, teniendo en cuenta la situación fiscal y la viabilidad del sistema”, anunció el Presidente<sup>3</sup>.

¿Cuáles son las exclusiones y limitaciones del POS?

Están excluidos, es decir que no son financiadas con la Unidad de Pago por Capitación (UPC), aquellos procedimientos, actividades y guías de atención integral que no tengan por objeto contribuir al diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de la enfermedad, y de manera específica se excluyen, entre otros, los siguientes tratamientos descritos en el POS:

- De carácter estético, cosmético o suntuario.
- El suministro de lentes de contacto, sillas de ruedas, plantillas, etc.
- Ciertos tratamientos como: curas de reposo o para el sueño.
- **Para la infertilidad; experimentales o con drogas experimentales;**
- Psicoterapia individual o de pareja, psicoanálisis; y
- Tratamientos de periodoncia, ortodoncia, implantología y blanqueamiento dental.

Igualmente, en el artículo 15 de la ley Estatutaria de Reforma a la Salud se hacen algunas exclusiones así:

Prestaciones de salud. El Sistema garantizará el derecho fundamental a la salud a través de la prestación de servicios y tecnologías, estructurados sobre una concepción integral de la salud, que incluya su promoción, la prevención, la paliación, la atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas.

En todo caso, los recursos públicos asignados a la salud no podrán destinarse a financiar servicios y tecnologías en los que se advierta alguno de los siguientes criterios:

- a) Que tengan como finalidad principal un propósito cosmético o suntuario no relacionado con la recuperación o mantenimiento de la capacidad funcional o vital de las personas;
- b) Que no exista evidencia científica sobre su seguridad y eficacia clínica;
- c) Que no exista evidencia científica sobre su efectividad clínica;
- d) Que su uso no haya sido autorizado por la autoridad competente;
- e) **Que se encuentren en fase de experimentación;**
- f) Que tengan que ser prestados en el exterior.

También es importante resaltar que con esta reforma se cambia el Plan Obligatorio de Salud (POS), por un Plan Único de Beneficios más amplio, basado en exclusiones específicas.

<sup>2</sup> <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/salud/infertilidad-se-necesita-que-el-congreso-impulse-proyecto/15919715>

<sup>3</sup> <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/presidente-santos-sanciona-ley-estatutaria-reforma-salud>

### Fundamentos Constitucionales

La Corte Constitucional concluyó, en la Sentencia T-732 de 2009<sup>4</sup>, sobre Los derechos sexuales y reproductivos en la Constitución de 1991 y en el bloque de constitucionalidad.

**Los derechos sexuales y reproductivos reconocen y protegen la facultad de las personas, hombres y mujeres, de tomar decisiones libres sobre su sexualidad y su reproducción y otorgan los recursos necesarios para hacer efectiva tal determinación.**

Esta primera aproximación nos indica que abarcan pretensiones de libertad, que exigen del Estado abstenciones, pero también contienen reivindicaciones de tipo prestacional, que requieren del mismo una actividad concreta, las cuales deberán ser desarrolladas por el legislador y la administración para determinar específicamente las prestaciones exigibles y las condiciones para acceder a las mismas, las instituciones obligadas a brindarlas y su forma de financiación, teniendo en cuenta que se debe atender, de modo prioritario, a quienes más lo necesitan, tal y como sucede con todos los derechos según la jurisprudencia constitucional. En esta tarea, tanto el legislador como la administración deberán respetar los mandatos constitucionales y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia que hacen parte del bloque de constitucionalidad (**artículo 93 de la Constitución**), para lo cual deben tener en cuenta las interpretaciones que los órganos autorizados han hecho sobre el alcance de los derechos que reconocen estas normas.

Con fundamento en la Constitución, la jurisprudencia constitucional y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia es posible afirmar que los *derechos reproductivos* reconocen y protegen (i) la autodeterminación reproductiva y (ii) el acceso a servicios de salud reproductiva.

Tanto hombres como mujeres son titulares de estos derechos, sin embargo, es innegable la particular importancia que tiene para las mujeres la vigencia de los mismos ya que la determinación de procrear o abstenerse de hacerlo incide directamente sobre su proyecto de vida pues es en sus cuerpos en donde tiene lugar la gestación y, aunque no debería ser así, son las principales responsables del cuidado y la crianza de los hijos e hijas, a lo que se añade el hecho de que han sido históricamente despojadas del control sobre su cuerpo y de la libertad sobre sus decisiones reproductivas por la familia, la sociedad y el Estado.

En virtud de la *autodeterminación reproductiva* se reconoce, respeta y garantiza la facultad de las personas de decidir libremente sobre la posibilidad de procrear o no, cuándo y con qué frecuencia. Ello encuentra su consagración normativa en el **artículo 42 de la Constitución** que prescribe que

*“la pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos”*.

Así mismo, los derechos reproductivos reconocen, respetan y garantizan la facultad de las personas, en especial a las mujeres, de *acceder a servicios de salud reproductiva*. Estos incluyen, entre otros, (iv) **La prevención y tratamiento las enfermedades del aparato reproductor femenino y masculino.**

Al respecto, en la Sentencia T-605 de 2007, esta Corte protegió el derecho a la salud de una mujer y ordenó a una EPS practicarle una *“cirugía desobstructiva de las Trompas de Falopio y retiro de adherencias del óvulo izquierdo”*, excluida del Plan Obligatorio de Salud, para poner fin a una enfermedad que le impedía procrear.

Así las cosas, podemos concluir que los derechos reproductivos están implícitos en los derechos fundamentales, entendiendo la dimensión constitucional que tiene toda pareja a la autodeterminación reproductiva como también a acceder a servicios de salud reproductiva ya que estos se encuentran en las disposiciones constitucionales.

### Marco jurisprudencial

Sobre los asuntos de infertilidad, la Corte ha desarrollado una línea jurisprudencial que fue anotada en la Sentencia T-528 de 2014<sup>5</sup> de la siguiente manera:

La Sala observa que en los casos expuestos con anterioridad, la Corporación ha partido del supuesto de que la infertilidad no se considera una enfermedad de aquellas que involucran gravemente los derechos a la vida y a la integridad personal, en un aspecto determinante de la condición general de la salud. Es decir, tal afección, si bien puede impactar negativamente el proyecto de vida de las personas, no compromete de una manera inmediata y urgente la vida en sí misma. En razón de ello, ha venido reiterando la regla jurisprudencial según la cual no procede el amparo de tutela para solicitar un tratamiento excluido del plan de beneficios como lo es la fecundación *in vitro*, porque el mismo no es necesario para salvaguardar la vida, la salud o la integridad personal, incluyendo la salud sexual y reproductiva, de quien lo solicita.

De todas maneras, es importante precisar que si bien la infertilidad no impide el vivir, sí puede afectar otras facetas humanas que involucran una dimensión de la vida digna. En este sentido, explicó el doctor Fernando Zegers Hochschild, que la *“Organización Mundial de la Salud (OMS) definió [la] infertilidad como una enfermedad reconociendo de esta manera que la salud de las personas afectadas, así como su entorno familiar, se ven seriamente dañadas”*. Además, resaltó que *“desafortunadamente, algunos países aun consideran la fertilidad como una cuestión de anhelos o deseos”*

<sup>4</sup> Sentencia T-732 de 2009 Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>5</sup> Sentencia T-528 de 2014 Magistrada ponente: María Victoria Calle Correa.

personales y por ello, no le otorgan suficiente prioridad en los programas de salud de la mujer". En cuanto a las consecuencias de este padecimiento, precisó que la "infertilidad es una enfermedad que tiene numerosos efectos en la salud física y psicológica de las personas, así como consecuencias sociales, que incluyen inestabilidad matrimonial, ansiedad, depresión, aislamiento social y pérdida de estatus social, pérdida de identidad de género, ostracismo y abuso".

Sin embargo, en esta oportunidad, valorando el tiempo que ha transcurrido desde la adopción de la Constitución Política de 1991, el desarrollo paulatino del contenido prestacional del derecho a la salud, la progresividad de los sustentos teóricos y conceptuales de la jurisprudencia constitucional en el tema y los cambios legislativos, que ya incorporan la regulación del derecho fundamental a la salud en un proyecto de ley estatutaria; la Sala observa que la salud reproductiva es un aspecto de este derecho en donde puede reconocerse una insuficiencia de regulación y una opacidad de la jurisprudencia de la Corporación, que en la actualidad merece ser tomado en consideración, máxime cuando la disponibilidad del servicio en relación con los centros de fertilidad ha aumentado en el país en comparación con la década anterior.

Es así como la jurisprudencia de la Corte ha mediado para equilibrar las tensiones existentes entre las estrategias de contención de los costos diseñadas por el sistema contra la garantía del derecho fundamental a la salud de los usuarios de estos servicios.

#### **Derecho comparado en América Latina en relación con las técnicas y los tratamientos de reproducción humana asistida y su inclusión en el sistema público de salud.**

4.1. Varios países de la región han avanzado en la regulación de las técnicas para atender la infertilidad y en su inclusión en el sistema público de salud, ampliando el acceso a los tratamientos de reproducción humana asistida que existen desde la década de los setenta, pero que aún solo están al alcance de las personas con mayor poder adquisitivo.

4.1.1. En Brasil, el Ministerio de Salud mediante la Portaria (Ordenanza) número 3149 del veintiocho (28) de diciembre de dos mil doce (2012), destinó recursos financieros a los establecimientos de salud que realizan procedimientos de atención a la reproducción humana asistida, en el ámbito del sistema único de salud (Sistema Único de Saúde - SUS), incluyendo la fertilización *in vitro* y/o la inyección intracitoplasmática de espermatozoides, bajo las siguientes consideraciones: (i) la Constitución de 1988 consagra en el Título VIII del Orden Social, en el capítulo VII, artículo 226, párrafo 7, la responsabilidad del Estado con respecto a la planificación familiar; (ii) la asistencia en la planificación familiar debe incluir la provisión de todos los métodos y técnicas para la concepción y la anticoncepción, científicamente aceptados,

de conformidad con la Ley 9263 del doce (12) de enero de mil novecientos noventa y seis (1996), que regula el artículo 226 de la Constitución Federal que se ocupa de la planificación familiar; (iii) la Portaria (Ordenanza) número 426/GM/MS del veintidós (22) de marzo de dos mil cinco (2005), instituye la Política Nacional de Atención Integral en Reproducción Humana Asistida; (iv) la Portaria (Ordenanza) número 1459/GM/MS del veinticuatro (24) de junio de dos mil once (2011), instituyó en el ámbito del sistema único de salud (SUS) la Red Cigüeña, cuyos artículos 2 y 4 consagran la garantía de acceso a acciones de planificación reproductiva; (v) la necesidad de las parejas a la atención de la infertilidad en referencia a los servicios de alta complejidad para la reproducción humana asistida, y (vi) entendiéndose que ya existe un conjunto de iniciativas de atención a la reproducción humana asistida en el SUS, y que las normas para el financiamiento de los servicios en el ámbito de dicho sistema están en la fase de definición.

4.1.2. En Argentina, el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación sancionó el cinco (5) de junio de dos mil trece (2013) la Ley 26.862, cuyo objeto es garantizar el acceso integral a los procedimientos y técnicas médico-asistenciales de reproducción médicamente asistida. Dicha norma incluye en el Programa Médico Obligatorio (PMO) los procedimientos y las técnicas que la Organización Mundial de la Salud define como de reproducción médicamente asistida, entre ellos, la inducción de ovulación; la estimulación ovárica controlada; el desencadenamiento de la ovulación; las técnicas de reproducción asistida (TRA), y la inseminación intrauterina, intracervical o intravaginal, con gametos del cónyuge, pareja conviviente o no, o de un donante, según los criterios que establezca el Ministerio de Salud de la Nación, así como los de diagnóstico, medicamentos y terapias de apoyo, con los criterios y modalidades de cobertura que establezca la autoridad de aplicación, la cual no podrá introducir requisitos o limitaciones que impliquen la exclusión debido a la orientación sexual o al estado civil de los destinatarios. La cobertura prestacional la deben brindar los establecimientos asistenciales de los tres (3) subsectores de la salud: público, seguridad social (obras sociales) y privado (medicina prepaga). La Ley 26.862, que busca materializar la prevalencia de los derechos de toda persona a la paternidad/maternidad y a formar una familia, en íntima conexión con el derecho a la salud, fue reglamentada por el Decreto número 956 de 2013, normativa que identifica las técnicas de reproducción médicamente asistida de baja y alta complejidad comprendidas en la ley, ubicando entre estas últimas a la fecundación *in vitro*.

4.1.3. En Uruguay, el poder legislativo mediante la Ley 19.167 del doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013), reguló las técnicas de reproducción humana asistida acreditadas científicamente, así como los requisitos que deben cumplir las instituciones públicas y privadas que las realizan. Entre estas técnicas, se incluyeron la inducción de

la ovulación, la inseminación artificial, la microinyección espermática (ICSI), el diagnóstico genético preimplantacional, la fecundación *in vitro*, la transferencia de embriones, la transferencia intratubárica de gametos, cigotos y embriones, la criopreservación de gametos y embriones, la donación de gametos y embriones y la gestación subrogada en la situación excepcional contemplada en el artículo 25 de la ley, que pueden aplicarse a toda persona como principal metodología terapéutica de la infertilidad, en la medida que se trate del procedimiento médico idóneo para concebir en el caso de parejas biológicamente impedidas para hacerlo, así como en el caso de mujeres con independencia de su estado civil. El artículo 3° del texto normativo establece como deber del Estado garantizar “*que las técnicas de reproducción humana asistida queden incluidas dentro de las prestaciones del Sistema Nacional Integrado de Salud*”.

El artículo 5° diferencia entre los procedimientos de reproducción humana asistida de alta complejidad y baja complejidad y establece su cobertura. Así, define como técnicas o procedimientos de baja complejidad aquellos en función de los cuales la unión entre el óvulo y el espermatozoide se realiza dentro del aparato genital femenino, los cuales quedan comprendidos dentro de los programas integrales de asistencia que deben brindar las entidades públicas y privadas que integran el Sistema Nacional Integrado de Salud y serán financiados por este, cuando la mujer no sea mayor de cuarenta (40) años. Continúa señalando la disposición normativa que las técnicas o procedimientos de alta complejidad son aquellas en virtud de las cuales la unión entre el óvulo y el espermatozoide tiene lugar fuera del aparato femenino, transfiriéndose a este los embriones resultantes, sean estos criopreservados o no, precisando que serán parcial o totalmente subsidiados hasta un máximo de tres intentos, a través del Fondo Nacional de Recursos con el alcance y condiciones que establecerá la reglamentación a dictarse por el poder ejecutivo. Igualmente, indica que las prestaciones a brindarse incluyen los estudios necesarios para el diagnóstico de la infertilidad así como el tratamiento, material de uso médico descartable y otros estudios que se requieran, el asesoramiento y la realización de los procedimientos terapéuticos de reproducción humana asistida de alta y baja complejidad, las posibles complicaciones que se presenten y la medicación correspondiente en todos los casos.

4.1.4. En Chile también se viene avanzando en el tema del acceso a las técnicas de reproducción asistida (TRA). Recientemente se aprobó la ley de reproducción asistida, después de un largo proceso de acercamiento y sensibilización del tema. La Ministra de Salud precisó que se aplicará por etapas “*debido al alto costo que implicará para el Estado. En una primera instancia las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) deberán ofrecer las técnicas de baja complejidad (inseminación artificial y medicación para relaciones sexuales programadas) y solo en algunas*

*excepciones brindarán las de alta complejidad (esencialmente, fertilización in vitro)*”.

4.1.5. En México, hasta el momento no se ha regulado el derecho a la planificación familiar en el aspecto referente a la fertilización como una prestación pública a cargo del erario popular, pues aún está en la fase de discusión la reglamentación general de la materia, que incluye lo relativo a los métodos de reproducción asistida. No obstante, en lo que tiene que ver con el acceso a los tratamientos de fertilidad humana y procreación asistida, con cargo a los recursos del Estado, se cuenta con la vía de los hospitales públicos y especializados dependientes de la Secretaría de Salud, que recuperan una cuota por la prestación del servicio, proporcional al resultado de un examen socio económico individualizado realizado al paciente, como es el caso del Hospital de la Mujer que presta el servicio de atención a la infertilidad en el ramo de la atención médica en ginecología y obstetricia. Dichos centros hospitalarios cuentan además con un Cuadro Básico de Insumos aprobado por la Secretaría de Salud para la Atención Médica Básica, en donde se enlistan los medicamentos cuya provisión corre por cuenta del Estado, que para el año en curso (2014) incluye como artículos 10 y 20 del apartado 9 “Gineco-Obstetricia”, las sustancias Clomifeno y Gonadotropinas, propias del tratamiento patológico de la infertilidad.

A estos medicamentos tienen acceso, incluso, las personas que hacen parte del seguro popular, cuyos servicios se encuentran descritos en el Catálogo Universal de Servicios de Salud de Intervención Pública; en el que rige actualmente no se consideran los métodos de reproducción humana asistida. El seguro social de los trabajadores y el de los servidores públicos al servicio del Estado, presta ayudas de planificación familiar como asistencia médica preventiva en salud, ya sea a través de su personal e instalaciones, o indirectamente por medio de instituciones públicas o privadas con quienes celebra convenios para tal efecto, además, goza de autonomía para su organización y la administración de los recursos. Los institutos han incluido en su planilla de servicios, tanto el tratamiento a nivel patológico de la infertilidad, como los procedimientos de reproducción asistida, y basta con que se cumplan con las cuotas propias del trabajador o prestador de servicios, para que junto con su pareja puedan tener acceso a tales procedimientos de alta y baja complejidad de fertilización humana.

Como puede observarse, cinco (5) países de la región, con una situación económica, social y política similar a la de Colombia, han avanzado en la regulación de las técnicas y los tratamientos de reproducción humana asistida, y/o en su inclusión en el sistema público de salud o en los seguros sociales. Ello facilita que el Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Salud y Protección Social y la Dirección de Regulación de Beneficios, Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud, a partir de las experiencias acumuladas, revise la si-

tuación que tienen que enfrentar las personas que padecen de infertilidad y no cuentan con recursos económicos para costear los tratamientos de reproducción humana asistida, e inicie una discusión pública y abierta de la política pública que incluya en la agenda la posibilidad de ampliar la cobertura del Plan Obligatorio de Salud a dichas técnicas científicas.

Lo anterior, sin desconocer que la ampliación progresiva del plan de beneficios debe sopesar el contraargumento del equilibrio financiero del sistema de salud. Pero, si bien esta condición, que ha funcionado como una suerte de contención de los costos al interior del régimen, debe ser tenida en cuenta, permitiendo que el avance sea progresivo y modulado, no puede ser un argumento *per se* para paralizar en el tiempo la extensión del Plan Obligatorio de Salud.

### **El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Progresividad del derecho fundamental a la salud**

La salud no es únicamente la ausencia de afecciones y enfermedades en una persona, sino un estado completo de bienestar físico, mental y social, acorde con las posibilidades y las condiciones dentro de las cuales la persona se relaciona con el Estado, su familia y los demás integrantes de la comunidad.

La Constitución de la Organización Mundial de la Salud define la salud de la siguiente manera:

“La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. || El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social”.

En correspondencia con esta definición, el artículo 48 de la Constitución Política colombiana adopta un concepto amplio de la seguridad social, que explicado por la Corporación “*incluye el mayor número de servicios, auxilios, asistencias y prestaciones en general [...]. [Resaltando que involucra un] conjunto de derechos cuya eficacia compromete al Estado, la sociedad, la familia y la persona*”.

Atendiendo al propósito de ampliar el concepto del derecho a la seguridad social, la comunidad jurídica en el ámbito internacional de los derechos humanos considera que la salud incluye una amplia gama de libertades y derechos que procuran el nivel más alto posible de bienestar físico, mental y social para toda la humanidad, reconociéndole, además, una concepción universal y expansiva en cuanto abarca un gran cuerpo de servicios y asistencias a cargo del Estado, la sociedad y la familia.

Lo anterior explica por qué el derecho fundamental a la salud comprende algunas prestaciones que *prima facie* podrían ser consideradas desproporcionadas o, inclusive, ajenas al deber de garantizar a la persona el bienestar que caracteriza a este

derecho, pero que analizadas dentro de un determinado contexto médico y terapéutico resultan lógicas, razonables, necesarias y conducentes para la adecuada atención de la persona afectada.

Por esta razón, la Corte ha vinculado prestaciones como el transporte de enfermos y sus familiares, la adecuada nutrición del paciente, el derecho a la vivienda, el acceso a agua limpia y potable, la inclusión de determinados medicamentos, tratamientos y procedimientos no previstos en el Plan Obligatorio de Salud para que, excepcionalmente, hagan parte de este paquete esencial de servicios de salud que se ofrecen a todos los afiliados al sistema. Es así como la Corporación ha venido ampliando progresivamente la gama de ayudas que, según el caso, resulten necesarias para la adecuada protección del derecho consagrado en el artículo 49 de la Carta Política.

Esta afirmación resulta corroborada por lo expuesto en la Sentencia T-274 de 2009, en la cual quedó consignado:

“[...] la tarea de asegurar protección a la salud constituye una labor de permanente actualización y perfeccionamiento, razón por la cual los Estados no pueden justificar el alcance de un determinado grado de satisfacción del derecho para cesar los esfuerzos que permitan un mejor cumplimiento. Tal es el sentido según el cual debe comprenderse “*El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*”. Aunado a lo anterior, dicha estructura del derecho se ajusta al mandato de progresividad señalado en el artículo 2º de la Convención, el cual prescribe a las organizaciones estatales el deber de adoptar las medidas que sean necesarias “*hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*”.

“En este entendido, la salud no ha de ser comprendida de manera exclusiva como la facultad de goce de un determinado conjunto de condiciones biológicas que permita la existencia humana, pues esta garantía “*abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano*”. De ahí resulta que **el derecho a la salud ha de ser considerado dentro de un complejo contexto en el cual se observan los vínculos que guarda esta garantía con otros derechos fundamentales –como el derecho a la alimentación, la vivienda, el trabajo, la educación, la dignidad humana, la vida, entre otros–**”.

Para la adopción de las prestaciones señaladas, además de los principios de universalidad e integralidad del sistema de seguridad social en salud,

se ha tenido en cuenta el de progresividad, según el cual el Estado debe ampliar cada vez más el espectro de protección en las áreas relacionadas con el derecho a la salud. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política que establece que “[e]l Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social...”.

De acuerdo con el orden constitucional vigente, como se indicó, toda persona tiene derecho a que exista un sistema que le permita acceder a los servicios de salud necesarios para superar sus afecciones reproductivas, aunque no sean de aquellas que involucran gravemente la vida, la dignidad o la integridad personal, en un aspecto determinante de la condición general de la salud. La respuesta negativa, absoluta e insuperable, obstaculiza de manera irrazonable la posibilidad de disfrutar “del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”.

Ahora bien, si la exigibilidad de la prestación protegida por la dimensión positiva del derecho fundamental depende del paso del tiempo, no es aceptable que en el año dos mil catorce (2014), pasados más de veinte (20) años desde la expedición de la Ley 100 de 1993, y más de cinco (5) años desde el proferimiento de la Sentencia T-760 de 2008, el Estado siga dando la misma respuesta a las personas que padecen de infertilidad, sabiendo que el sistema de seguridad social en salud debe ser progresivo. De tal manera, a medida que pasan los años, si las autoridades encargadas no han tomado medidas efectivas que aseguren avances en la realización de las prestaciones protegidas por los derechos constitucionales, gradualmente van incurriendo en un incumplimiento cuya gravedad aumenta con el paso del tiempo, generando discriminaciones por omisión, pues “[e]l que una prestación amparada por un derecho sea de carácter programático no quiere decir que no sea exigible o que eternamente pueda incumplirse”. Así lo señaló la Sala Tercera de Revisión en la Sentencia T-595 de 2002, en la que también precisó:

Así entendida la progresividad adquiere su pleno alcance constitucional. Tomar los derechos en serio exige, también, tomar la progresividad en serio, como lo han precisado los organismos internacionales competentes. En primer lugar, la progresividad se predica del goce efectivo del derecho y por lo tanto, no justifica excluir grupos de la sociedad de la titularidad del mismo. En la medida en que ciertos grupos sociales, por sus condiciones físicas, culturales o socioeconómicas, sólo pueden gozar plenamente de una prestación amparada por un derecho si el Estado adopta políticas que comprometen recursos públicos y exigen medidas de orden administrativo, el carácter progresivo de estas prestaciones impide que el Estado sea completamente indiferente a las necesidades de tales grupos puesto que ello equivaldría a perpetuar su situación de margina-

miento, lo cual es incompatible con los principios fundamentales en que se funda una democracia participativa.

En segundo lugar, la progresividad de ciertas prestaciones protegidas por un derecho requiere que el Estado incorpore en sus políticas, programas y planes, recursos y medidas encaminadas a avanzar de manera gradual en el logro de las metas que el propio Estado se haya fijado con el fin de lograr que todos los habitantes puedan gozar efectivamente de sus derechos.

En tercer lugar, el Estado puede a través de sus órganos competentes definir la magnitud de los compromisos que adquiere con sus ciudadanos con miras a lograr dicho objetivo y, también, puede determinar el ritmo con el cual avanzará en el cumplimiento de tales compromisos. Sin embargo, estas decisiones públicamente adoptadas deben ser serias, por lo cual han de estar sustentadas en un proceso decisorio racional que estructure una política pública susceptible de ser implementada, de tal manera que los compromisos democráticamente adquiridos no sean meras promesas carentes de toda vocación de ser realizadas. Así, cuando tales compromisos han sido plasmados en leyes y representan medidas indispensables para asegurar el goce efectivo de derechos fundamentales, los interesados podrán exigir por vía judicial el cumplimiento de las prestaciones correspondientes.

**Por lo anterior, considerando la insuficiencia de regulación existente en lo que tiene que ver con la exclusión absoluta del Plan Obligatorio de Salud de los tratamientos de fertilidad, que precisa ser superada, la Sala exhortará al Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Salud y Protección Social y la Dirección de Regulación de Beneficios, Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud, para que realice la revisión de la situación que tienen que enfrentar las personas que padecen de infertilidad y no cuentan con recursos económicos para costear los tratamientos de reproducción humana asistida, entre ellos, la fertilización *in vitro*, e inicie una discusión pública y abierta de la política pública que incluya en la agenda la posibilidad de ampliar la cobertura del Plan Obligatorio de Salud a dichas técnicas científicas.**

#### **Impacto fiscal**

Es claro que lo estipulado en el proyecto de ley supone un impacto fiscal, cabe en este punto recordar la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007<sup>6</sup>.

*La Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la infor-*

<sup>6</sup> Sentencia C-502 de 2007 Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

*mación y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.*

De igual manera, se establece que es preciso reiterar que el Ministerio de Hacienda debe participar en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, el cual debe informar a los Congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto para no afectar la validez del proceso legislativo ni viciar la ley correspondiente.

De lo anterior puede desprenderse que el hecho de que no se encuentren estipulados cálculos sobre el impacto fiscal de la iniciativa, no implica una razón para desvirtuar el proyecto o emitir veto sobre el mismo, sino que según la jurisprudencia de la Corte, es tarea del citado Ministerio demostrar la inconveniencia fiscal de la iniciativa, si es que ella existe.

Es importante resaltar que la Corte Constitucional motivó consultas institucionales sobre conveniencia e impacto fiscal de la eventual inclusión de los tratamientos de infertilidad en el Plan Obligatorio de Salud. En la Sentencia T-528 de 20141 esta Corporación exhortó al Gobierno nacional para que iniciara una discusión pública que incluyera en la agenda la posibilidad de ampliar la cobertura del Plan Obligatorio de Salud a las técnicas de reproducción asistida. Tal decisión motivó a la Sala Sexta de Revisión de tutela, que ahora conoce el caso del expediente T-4.492.963 al que hace referencia el peticionario, a indagar sobre el impacto fiscal de una eventual inclusión de tales tratamientos en el POS, dado su alto costo. Por lo anterior,

a través del auto calendarado el 16 de enero de 2015 solicitó la siguiente información: “(...)

*Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social que informe a esta Corte: (i) cuáles han sido los estudios científicos y presupuestales realizados para determinar la exclusión de los tratamientos de reproducción asistida del Plan Obligatorio de Salud; (ii) cuál es el impacto fiscal que generaría sobre los recursos destinados para el sistema de seguridad social en salud, el incluir tales tratamientos dentro del Plan Obligatorio de Salud; (iii) si actualmente los tratamientos de fertilidad se encuentran en la lista de espera de inclusiones. En caso de estar en dicha lista, cuál es el tiempo estimado para su inclusión en el POS. En caso contrario, esto es, de no estar en la lista de espera de inclusiones, explique las razones por las cuales se ha tomado dicha determinación; y (iv) cuántos tratamientos de reproducción asistida fueron realizados en Colombia en los últimos 10 años, en qué instituciones o centros médicos se efectuaron y cuáles eran las condiciones socioeconómicas de las personas que acudieron a la realización de tales tratamientos. Para ello dispondrá de veinte (20) días contados a partir de la notificación del presente auto y deberá allegar los documentos que permitan acreditar lo informado en respuesta a este proveído u otro dato que considere relevante.*

***Ordenar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que informe a esta Corte: (i) si es posible medir o determinar el impacto fiscal que llegare a tener la inclusión de los tratamientos de reproducción asistida en el Plan Obligatorio de Salud, y de ser así, cómo se mide dicho impacto; (ii) en caso de haberse medido o de tener información al respecto, cuál es el impacto fiscal que generaría sobre los recursos destinados para el sistema de seguridad social en salud, el incluir los tratamientos de reproducción asistida dentro del Plan Obligatorio de Salud. Para ello dispondrá de veinte (20) días contados a partir de la notificación del presente auto y deberá allegar los documentos que permitan acreditar lo informado en respuesta a este proveído u otro dato que considere relevante.***

*Invitar a Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral (Acemi), a Pacientes Colombia, a la Federación Médica Colombiana, a la Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008 y de Reforma Estructural al Sistema de Salud y Seguridad Social (CSR), a la Asociación de Facultades de Medicina y a la Asociación Pro-bienestar de la Familia Colombiana (Profamilia), para que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de este auto, indiquen: (i) en qué consiste el diagnóstico de infertilidad, sus causas y efectos en la salud de los pacientes; (ii) cuáles son los diferentes tratamientos de reproducción asistida; (iii) bajo qué parámetros o limitaciones deben ser realizados los mismos, por ejemplo, a cuantos intentos está sujeto el tratamiento, si tiene algún límite de edad o contraindicación médica específica; (iv) de conocerlos, cuáles han sido los*

estudios científicos y presupuestales desarrollados para determinar la exclusión de los tratamientos de reproducción asistida del Plan Obligatorio de Salud; y (v) de conocerlo, cuál es el impacto fiscal que podría generarse sobre los recursos destinados para el sistema de seguridad social en salud, el incluir tales tratamientos dentro del Plan Obligatorio de Salud. Dispondrán de veinte (20) días contados a partir de la notificación del presente auto.

Solicitar la colaboración al Representante a la Cámara Laureano Augusto Acuña Díaz, autor del proyecto de ley “Por medio del cual se reconoce la infertilidad como enfermedad y se establecen criterios para su cobertura médico asistencial por parte del sistema de salud del Estado”, radicado en la Cámara de Representantes el 26 de septiembre de 2013, para que remita a esta Corporación los estudios, el análisis, así como la exposición de motivos que dieron lugar a la presentación del proyecto”.

Es preciso aclarar que hasta el momento no se ha proferido la sentencia por parte de la Sala Sexta de Revisión de tutela en el caso del expediente T-4.492.963. Al respecto, se pone en conocimiento del peticionario que los términos para resolver el asunto del citado expediente fueron suspendidos mediante auto del 16 de enero de 2015. De igual forma, al mismo fueron acumulados tres asuntos más a través del auto del 12 de febrero de 2015, los cuales están siendo estudiados para proferir la correspondiente sentencia. Debo señalar que el vencimiento para la decisión de esos expedientes es el 25 de mayo de 2015.

Para concluir, se evidencia que el pasado 25 de mayo del año en curso vencieron los términos para que la Corte Constitucional se pronuncié, dejando en firme los términos que nos servirán como base para señalar de forma clara los parámetros para incluir los tratamientos de infertilidad en el POS, reconociendo de esta manera un derecho supremamente trascendental, como es el de procrear con ayuda médica.

Cordialmente,

MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER  
Representante a la Cámara por el Atlántico

Ana María Rincón H.

Jorge Humberto Mantilla Serrano

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de agosto del año 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 082 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes Martha Villalba, Ana María Rincón, Wilmer Carrillo y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 611 - Jueves, 20 de agosto de 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 079 de 2015 Cámara, por medio de la cual se declara como Patrimonio Genético Nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un parágrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 080 de 2015 Cámara, por la cual se adicionan dos párrafos al artículo 2455 del Código Civil, con el fin de facilitar el acceso en materia de créditos hipotecarios para el sector agropecuario.	7
Proyecto de ley número 081 de 2015 Cámara, por medio del cual se declara la Esmeralda como piedra preciosa nacional y sus mercados como patrimonio cultural.....	10
Proyecto de ley número 082 de 2015 Cámara, por medio de la cual se reconoce la infertilidad como una enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones .....	14