



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 682

Bogotá, D. C., martes, 30 de agosto de 2016

EDICIÓN DE 23 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 122 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 426  
de 1998.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modificar el artículo 6° de la Ley 426 de 1998 el cual quedará así:

“**Artículo 6°.** La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000).

**Parágrafo.** Cumplido el monto establecido en el artículo 1° expirará la finalidad de la presente ley.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El 13 de enero de 1998 se expidió la Ley 426 de 1998, la cual autoriza a las Asambleas Departamentales de Caldas y de Risaralda, para que ordenen la emisión de la Estampilla “Universidad de Caldas y Universidad Nacional sede Manizales y a la Universidad Tecnológica de Pereira”, cuyo producto se destinará para la inversión y mantenimiento en la planta física, escenarios deportivos, instrumentos musicales, dotación, compra y mantenimiento de equipos requeridos y necesarios para desarrollar en estas universidades nuevas tecnologías en las áreas de biotecnología, nuevos materiales, microelectrónica, informática, sistema de información, comunicaciones, robótica, dotación de bibliotecas, laboratorios, educación a distancia y demás elementos y bienes de infraestructura que requieran estos centros de educación superior.

Esta ley ha permitido importantes avances en el desarrollo de estas universidades, en el proceso de formación de sus estudiantes, en elementos y bienes de infraestructura, ampliación y adecuación de sedes, en dotación tecnológica, de bibliotecas, laboratorios, desarrollo de educación a distancia, en biotecnología, microelectrónica, informática, sistemas de información, comunicaciones, robótica, así como el apoyo y fomento a proyectos de investigación y de desarrollo académico.

Como demostración, a continuación se presenta un resumen detallado de la forma en que las Universidades han adelantado las inversiones producto de esta ley y los logros correspondientes.

CARLOS FELIPE REJÍA MEJÍA  
Senador de la República

MAURICIO LIZCAÑO ARANGO  
Senador de la República

LUIS EMILIO SIERRA GRANLÉS  
Senador de la República

LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA  
Senador de la República

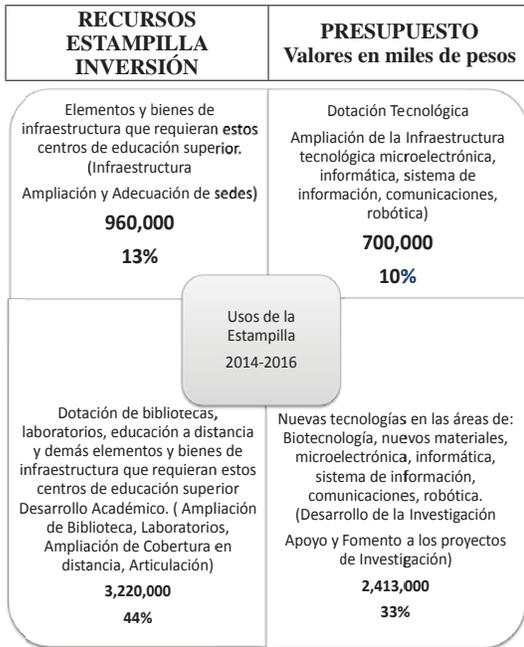
JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR  
Senador de la República

CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO  
Senador de la República

JUAN SAMY MERHEG MARUN  
Senador de la República

**UNIVERSIDAD DE CALDAS**

RECURSOS ESTAMPILLA Recaudo histórico 1998-2016			PRESUPUESTO Valores en miles de pesos			
AÑO	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	OTROS DE CUENTOS	TOTAL	DEFLACTOR	PESOS CONSTANTES del año 1998
1.998		60.957		60.957	1.000	60.957
1.999	305.551	518.385		821.936	1.092	752.482
2.000	184.865	551.616		736.481	1.188	619.998
2.001	117.303	490.888		608.191	1.279	475.614
2.002	262.803	401.251		664.054	1.368	485.372
2.003	255.679	405.977		659.656	1.457	452.773
2.004	187.211	730.000		917.211	1.537	596.732
2.005	225.635	725.948		951.583	1.612	590.457
2.006	206.140	1.160.163	128.150	1.494.453	1.694	887.546
2.007	392.298	1.465.068	196.173	2.053.539	1.780	1.153.925
2.008	634.254	2.132.085	253.571	2.999.910	1.916	1.565.523
2.009	592.647	2.577.004	317.199	3.486.850	1.954	1.784.075
2.010	1.079.235	4.337.538	16.130	5.432.903	2.016	2.694.377
2.011	715.782	2.865.796	196.429	3.777.997	2.092	1.806.274
2.012	1.008.449	2.538.225	418.172	3.964.846	2.145	1.850.456
2.013	807.019	1.165.577	319.210	2.291.806	2.184	1.049.266
2.014	1.212.288	1.389.500	136.708	2.738.495	2.264	1.209.508
2.015	1.343.184	1.046.921	163.851	2.553.956	2.417	1.056.479
2.016	484.905	473.915	68.415	1.027.235	2.442	420.723
<b>TOTAL</b>	<b>10.013.246</b>	<b>26.034.804</b>	<b>2.193.809</b>	<b>37.241.869</b>		<b>19.512.539</b>



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA SEDE MANIZALES**

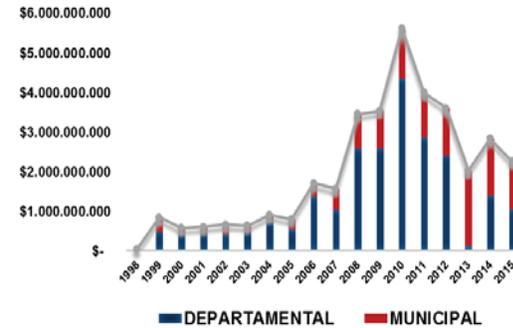
**Tabla N° 1. Recaudo por Concepto de Estampilla (1998-2015)**

Vigencia	Departamental	Municipal	Total (Corriente)
1998	\$37.134.230		\$37.134.230
1999	\$475.155.664	\$359.776.662	\$834.932.326
2000	\$412.061.507	\$155.309.771	\$567.371.278
2001	\$424.955.887	\$179.082.542	\$604.038.429
2002	\$397.478.672	\$267.804.130	\$665.282.802
2003	\$463.883.101	\$166.981.890	\$630.864.991
2004	\$746.723.646	\$155.484.492	\$902.208.138
2005	\$516.635.634	\$273.375.464	\$790.011.098
2006	\$1.369.528.460	\$325.715.233	\$1.695.243.693
2007	\$1.017.484.193	\$537.606.520	\$1.555.090.713
2008	\$2.579.707.942	\$868.764.761	\$3.448.472.703
2009	\$2.577.004.384	\$953.504.300	\$3.530.508.684
2010	\$4.337.538.093	\$1.283.246.818	\$5.620.784.911

Vigencia	Departamental	Municipal	Total (Corriente)
2011	\$2.865.786.173	\$1.120.976.004	\$3.986.762.177
2012	\$2.404.315.283	\$1.197.665.563	\$3.601.980.846
2013	\$118.452.764	\$1.899.423.648	\$2.017.876.412
2014	\$1.389.529.798	\$1.436.935.079	\$2.826.464.877
2015	\$1.047.433.981	\$1.202.226.568	\$2.249.660.549
<b>TOTAL</b>	<b>\$23.180.809.412</b>	<b>\$12.383.879.445</b>	<b>\$35.564.688.857</b>

Fuente: Dirección Administrativa/Sección Financiera

**Gráfica N° 1. Recaudo por Concepto de Estampilla (1998-2015)**



Fuente: Dirección Administrativa/Sección Financiera

**Nota:** El recaudo de Estampilla ha sido objeto de cambios en su porcentaje así:

Hasta junio de 2011: 1.5%

Desde julio de 2011 hasta julio de 2012: 2%

Desde agosto de 2012 a la fecha: 1%

La tabla número 2 evidencia el porcentaje de participación que ha tenido la estampilla en el plan de inversión de la Sede en un acumulado de periodo de 12 años, observando durante este tiempo un porcentaje acumulado en su participación de 29,2.

**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA RECAUDOS DE LA ESTAMPILLA PRO UTP**

Recaudo Estampilla UTP A Diciembre 30 de 2015			
AÑO	IPC (%)	VALOR RECAUDADO (PESOS CONSTANTES 1998)	VALOR REAL RECAUDADO (PESOS CONSTANTES POR VIGENCIA)
1998	16,70%		
1999	9,23%	75.290.300	64.516.110
2000	8,75%	357.063.837	280.112.879
2001	7,65%	186.598.939	134.606.836
2002	6,99%	84.087.191	56.347.384
2003	6,49%	10.501.000	6.577.054
2004	5,50%	11.711.235	6.888.023
2005	4,85%	14.769.658	8.233.981
2006	4,48%	15.682.153	8.338.284
2007	5,69%	19.090.034	9.715.039
2008	7,67%	21.774.280	10.484.500
2009	2,00%	18.140.504	8.112.572
2010	3,17%	28.810.700	12.631.731
2011	3,73%	24.249.270	10.305.149
2012	2,44%	27.259.533	11.167.852
2013	1,94%	31.166.885	12.464.506
2014	3,66%	34.715.819	13.619.603
2015	6,77%	43.499.791	16.463.153
<b>TOTAL</b>		<b>1.004.411.129</b>	<b>670.584.657</b>

VALOR MAX ESTAMPILLA	<b>50.000.000.000</b>	<b>N.A.</b>
VALOR NO RECAUDADO	<b>49.329.415.34</b>	<b>N.A.</b>

Los ingresos recaudados de la Estampilla "Universidad Tecnológica de Pereira para el desarrollo del Eje Cafetero", en el período 1998-2015 son de **\$670.584.657** pesos de 1998 (**1,34% del valor aprobado**). Esto significa que faltaría por recaudar **\$49.329.415.343** en pesos de 1998 (**98.66% del valor aprobado**).

PLAN DE INVERSIONES UTP CON RECURSOS DE LA ESTAMPILLA
• Nuevas tecnologías en las áreas de biotecnología, nuevos materiales, microelectrónica, informática, sistema de información, comunicaciones, robótica.
• Inversión y mantenimiento de la planta física.
• Dotación, compra y mantenimiento de equipos para nuevas tecnologías.
• Dotación de bibliotecas, laboratorios, educación a distancia y demás elementos y bienes de infraestructura.

La Ley 426 de 1998 condiciona la emisión de la estampilla hasta lograr un valor de cincuenta mil millones de pesos y a un plazo de 20 años.

Considerando que este valor se alcanzará antes de 2018 cuando se cumplen los 20 años de la ley, y que estos procesos de desarrollo de las universidades no pueden ser suspendidos ni verse estancados y ante el evidente buen resultado de la ley, se propone al Congreso autorizar para que la estampilla se mantenga en el tiempo hasta alcanzar recursos para invertir en estos centros académicos por valor de trescientos mil millones de pesos.

El impacto de la ampliación de la Ley 426 de 1998, se verá reflejado en:

#### **I. Ampliación de cobertura y servicios universitarios en los territorios**

Mientras en los países de la OCDE la Cobertura en Educación Superior es de 67,1%, en Colombia apenas se alcanza 37,1% en cobertura bruta, es decir, incluyendo en dicha proporción a personas que están fuera del rango de edad regular para cursar estudios universitarios. Con este desempeño, el país está aún lejos de otros de la región como Chile, que tiene coberturas históricas por encima de 50%, o Argentina y Venezuela, cuyas tasas de cobertura superan los 60 puntos porcentuales.

Esta baja cobertura es aún más preocupante cuando se considera la distribución en cuanto a orígenes de la población universitaria en Colombia. Bogotá cuenta con tasas de matrícula de 73,7%, muy por encima del promedio nacional y al nivel de países como Noruega y Suecia. Santander y Quindío también superan el promedio, con 48% y 50% respectivamente, y departamentos tan grandes y complejos como Antioquia, pese a tales complejidades, alcanza coberturas de 40,9% en promedio. El eje cafetero, por el contrario, apenas alcanza 35% en sus tasas de matrícula bruta en Educación Superior, por debajo del promedio nacional.

No puede desconocerse que hay esfuerzos relevantes y progresos evidentes en la cobertura en Educación Superior en los últimos 10 años, especialmente en programas técnicos y tecnológicos. Sin embargo, estos logros en la cobertura significan retos para el país, pues la calidad, la pertinencia y la inclusión implican el mejoramiento de la permanencia y la graduación de estos nuevos estudiantes<sup>1</sup>, aspectos en los que aún se tienen grandes rezagos. Se ha estimado que en Colombia la tasa de deserción anual en Educación Superior es de 10,3%, cifra superior a la del Reino Unido (8,6%) e inferior a la de Brasil (18%) y Estados Unidos (18,3%).

Sin duda, tanto en los miles de jóvenes que no logran acceder a la Educación Superior, como en la proporción de quienes desertan anualmente, es especialmente significativa la población originaria de zonas rurales o de municipios distintos de las capitales departamentales. Dicha situación ha tratado de ser atendida por diversas políticas y programas gubernamentales, como los Centros Regionales de Educación Superior (Ceres), que desde el año 2003 han desplegado acciones a través de alianzas entre Instituciones de Educación Superior y Entes Territoriales que pretenden llevar la oferta formativa superior a los municipios donde no existen sedes universitarias. Sin embargo, algunas evaluaciones a la estrategia de los Ceres señalan, entre otras limitaciones, las siguientes:

– Los Ceres cuentan con pocos recursos y utilizan generalmente tecnología obsoleta para la enseñanza.

– Debido a que muchos de los Ceres se encuentran adscritos a IES públicas en los que el personal tiene menos incentivos que en IES privadas para cambiar o adaptarse a los nuevos enfoques de la educación basada en las competencias.

– Los créditos académicos obtenidos en los programas de Ceres sufren la ausencia de un programa nacional para el reconocimiento de créditos.

Finalmente, en la línea de lo expresado anteriormente, es importante recalcar que la presencia de las Universidades en las ciudades es un factor determinante para el desarrollo de los procesos sociales, productivos y culturales, mucho más allá de la contribución en el incremento de tasas de cobertura y logro educativo. Con el incremento de recursos recaudados por estampilla se podrán fortalecer verdaderas sedes universitarias en territorios del Centro-Occidente colombiano, que constituirán a su vez verdaderos focos de desarrollo en materia de formación de talento humano, generación de centros de pensamiento territorial, desarrollo de investigación aplicada al servicio de los sectores productivos territoriales y espacios para la valorización de la identidad cultural de dichos territorios.

#### **II. Desarrollo de infraestructura para la innovación y el desarrollo científico, en las sedes centrales y en los territorios**

No obstante se reconoce que el crecimiento económico de un país tiene estrecha relación con el desarrollo de sus sistemas de investigación e innovación científica y tecnológica, los avances en esta materia en Colombia aún están lejos del escenario deseable. No solo es aún precaria la inversión, como proporción del PIB que se asigna a investigación y desarrollo, sino que además persisten las distancias entre los centros de desarrollo científico y los sectores y actores que demandan dicho desarrollo, y se amplían las brechas entre quienes pueden acceder a formación de alto nivel e información derivada de investigaciones de alto nivel, y quienes no tienen acceso a las innovaciones que mejorarían sus sistemas económicos y sociales.

Aún en cifras absolutas y generalizando para el territorio nacional, la producción y divulgación de nuevo conocimiento sigue siendo un aspecto a fortalecer. Mientras en Argentina y Chile los investigadores producen nuevo conocimiento y publican sus hallazgos a tasas superiores a los 2.000 artículos científicos por millón de habitantes, en Colombia esa tasa apenas alcanza los 473 artículos por millón de habitantes. Esa misma

<sup>1</sup> *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012. OECD – World Bank.*

tasa es de 1.708 para Brasil, 1.325 México y 615 para Venezuela. Tanto la producción de nuevo conocimiento y la divulgación de artículos científicos, como la formación de Doctores, son aspectos claves para el desarrollo científico del país, que deben ser financiados con otras fuentes diferentes a recursos como los de estampilla. Sin embargo, recursos de esta naturaleza son esenciales para el desarrollo de laboratorios y centros de investigación, adquisición de bases de datos, y consecución de garantías para el desarrollo investigativo que por un lado demandan los diversos sectores, pero que además es un campo de restricción para los investigadores que hacen parte de las Universidades de provincia.

Contando con la dotación en recursos naturales del departamento de Caldas y de Risaralda, la asignación de recursos de inversión para la investigación y la innovación es un elemento estratégico para el desarrollo de procesos de bioprospección y biotecnología, el mejoramiento en la gestión del recurso hídrico para la región y el país, la innovación en modelos de generación de energía (geotérmica, por ejemplo), entre otros aspectos que pueden fortalecer y otorgar mayor competitividad a los sistemas productivos actuales, y más allá de ello ampliar los escenarios de gestión económica para el territorio.

### **III. Desarrollo de industrias culturales y creativas**

El documento Conpes 3803, que consagra la política para la preservación del paisaje cultural cafetero de Colombia, señala específicamente el carácter estratégico del Clúster de Industrias Culturales y Creativas liderado por las universidades de Caldas, Nacional con sede en Manizales y la Tecnológica de Pereira, establece la prioridad de apoyar dicha iniciativa, con el fin de fortalecer los procesos de creación, producción y comercialización de contenidos culturales de la región. Como apuesta estratégica, las universidades beneficiadas con este proyecto contribuirán con la proyección de los valores artísticos regionales como en la consolidación de industrias culturales y creativas, que vienen ganado espacio estratégico en la economía nacional, regional y global.

Hoy día, el desarrollo de las industrias culturales ha permitido que las expresiones identitarias de los territorios no solo se preserven, como un importante valor patrimonial, sino que además dinamizan la economía gracias a sus vínculos con la industria turística, la gastronomía, la industria digital y diversas expresiones de lo que se ha denominado “Economía Creativa”. A tal nivel ha llegado su significancia, que ya para el año 2012 los ingresos derivados de las industrias culturales alcanzaron 1,6% del PIB, mientras la actividad cafetera representó apenas 0,6% en el mismo año.

### **IV. Modernización administrativa y física para la eficiencia institucional y el mejoramiento de la prestación de servicios misionales**

No puede desconocerse que las universidades de provincia deben hacer mayores esfuerzos para soportar los procesos académicos con los criterios de calidad que exige la sociedad en su conjunto. Tampoco se debe pasar por alto que las transferencias de recursos desde el nivel central son menores, y en consecuencia la acción institucional debe ejecutarse con mayores eficiencias.

Pese a tales niveles de eficiencia, o quizá por la adaptación a la que se ven obligadas las universidades de provincia por menores transferencias desde el nivel central, se cuenta con menores recursos para el diseño y aplicación de sistemas de gestión modernos y acordes con el desarrollo académico que las universidades acreditadas han alcanzado. La implementación de Sistemas Integrados de Gestión soportados en herramientas TIC es una necesidad imperiosa para las universidades, pero la asignación presupuestal para ellos en cada vigencia fiscal es sustancialmente menor a lo que se requiere para desarrollar una solución integral, de ahí que se vean obligadas las universidades a implementar soluciones modulares, que no favorecen la transformación integral y la modernización de los procesos de gestión. En esta dimensión resalta la relevancia de un eventual incremento de recursos de estampilla, que favorecerían la modernización de los procesos administrativos y académicos de la universidades de Caldas, la Universidad Nacional y la Tecnológica de Pereira.

Ahora bien, esta modernización no implica únicamente mejoramiento en los procedimientos al interior de las universidades. Más allá de ello, favorecería el vínculo con los territorios, la optimización de procesos de relacionamiento con las tres universidades a todo nivel y la racionalización de recursos que podrían ser asignados a incrementar el impacto de las acciones misionales.

Por otro lado, el mantenimiento de la infraestructura universitaria, tanto en sus espacios académicos convencionales como en otras infraestructuras que están al servicio de actividades culturales y deportivas, son de alto beneficio para la comunidad universitaria, pero también para la comunidad local y regional.

En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta que la excelencia académica de las universidades públicas, es un proyecto de país y sociedad, se hace necesario fortalecer los mecanismos de financiación de dichas instituciones, en lo específico a la cuantía de la emisión de la estampilla y la no limitación de su recaudo en el tiempo, en aras de lograr las finalidades mencionadas.

#### **Justificación legal**

Las estampillas se han considerado por el Consejo de Estado como tributos en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público. Los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. La tasa si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, caso en el cual se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social.

En el caso presente se trata de modificar una ley vigente, que definió claramente los sujetos y las características del tributo, buscando que las universidades sigan contando con estos recursos para sus programas de inversión, por un período de tiempo mayor, el cual correspondería con el necesario para ser alcanzado el monto de los \$300.000 millones de pesos. Las estampillas, pertenecen a lo que se conoce como tasas parafiscales, pues son un gravamen que surge de la realización de un acto jurídico, cual es la suscripción de un contrato con el departamento y los municipios, que se causan sobre un hecho concreto y que por disposición legal tienen una destinación específica, cuyas características difieren de las que permiten identificar al impuesto indirecto.

Por las anteriores consideraciones se presenta este proyecto de ley.

CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA  
Senador de la República

MAURICIO LIZCANO ARANGO  
Senador de la República

LUIS EMILIO SIERRA GRAJALES  
Senador de la República

LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA  
Senador de la República

JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR  
Senador de la República

CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO  
Senador de la República

### Referencias

Ministerio de Educación Nacional. Boletín Educación Superior en cifras. Mayo 13 de 2015. Del problema de la deserción estudiantil a la apuesta por la permanencia y la graduación. En [http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-350451\\_recurso\\_6.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-350451_recurso_6.pdf)

OECD. 2015. México – Nota país – Panorama de la educación 2014: Indicadores OCDE. En <https://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf>

OECD. 2012. Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012. OECD and the International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Portafolio. Mayo 4 de 2015. ¿Qué es la ‘economía naranja’?. En <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/economia-naranja-36832>

### CÁMARA DE REPRESENTANTES

#### SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de ley número 122** con su correspondiente Exposición de Motivos por el honorable Representante *Carlos Mejía Mejía*, honorable Senador *Mauricio Lizcano*, honorable Senador *Luis Emilio Sierra* y otros honorables Senadores.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se interpreta con autoridad la Ley 1620 de 2013, se modifican algunos de sus apartes y se establece el 10 de agosto como el Día Nacional de la Libertad para Educar:*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

#### TÍTULO PRIMERO

#### DE LA INTERPRETACIÓN CON AUTORIDAD DE LA LEY 1620 DE 2013

**Artículo 1°.** Interpretase con autoridad el sentido de la Ley 1620 de 2013, algunos de sus enunciados normativos y expresiones análogas.

**Artículo 2°.** Interpretese con autoridad el objeto de la Ley 1620 de 2013, previsto en su artículo 1° y sus disposiciones análogas, de la siguiente manera:

Con la expresión “*contribuir a la formación de ciudadanos activos que aporten a la construcción de una sociedad democrática, participativa, pluralista e intercultural*” debe entenderse que la ley pretende permitir y promover la coexistencia pacífica de las diversas concepciones de la sexualidad humana, o de las múltiples formas de entender la identidad sexual o de género, independientemente que estas deriven o no de una cosmovisión religiosa. Por el contrario, con dicha expresión o con términos análogos, la Ley 1620 de 2013, no pretende la imposición estatal a los establecimientos educativos de una única forma de entender la sexualidad humana, o la identidad sexual o de género. En concreto, de dicha expresión, ni de ninguna otra contenida en la ley, puede derivarse la adscripción obligatoria del sistema educativo con una postura según la cual el componente biológico resulte independiente o indiferente para la construcción de la propia identidad o de la propia sexualidad.

**Artículo 3°.** Interpretese con autoridad algunos enunciados normativos de la Ley 1620 de 2013, o sus expresiones análogas, contenidos a lo largo de toda la ley, de la siguiente manera:

– **Sexualidad:** Cuando la Ley 1620 de 2013 se refiera a la sexualidad, con dicho enunciado o expresiones análogas, debe entenderse como el ejercicio de la afectividad humana, y no como sinónimo del libre ejercicio de la genitalidad.

– **Educación para la sexualidad:** Cuando la Ley 1620 de 2013 se refiera a la educación para la sexualidad, con dicho enunciado o expresiones análogas, debe entenderse como aquella educación referida al ejercicio de la afectividad humana, y no como una formación para el ejercicio de la libre genitalidad. De otro lado, cuando la ley se refiera a la educación para la sexualidad, o disposiciones análogas, no podrá entenderse como el deber de adscribirse a una única concepción estatal de la sexualidad humana, sino que dicha formación puede impartirse con fundamento en la visión de la sexualidad humana derivada de las diversas perspectivas filosóficas o religiosas que sean legítimamente practicadas, y que hayan sido acogidas por los diversos planteles educativos.

– **Derechos humanos, sexuales y reproductivos:** Cuando la Ley 1620 de 2013 se refiera a los derechos humanos sexuales y reproductivos, o a los derechos sexuales y reproductivos de los estudiantes, con dicho enunciado o expresiones análogas, no se refiere a derechos distintos de los reconocidos expresamente por los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Además, por dichas expresiones debe entenderse aquella libertad que tienen las personas y las comunidades educativas de entender la sexualidad humana, sus dimensiones y la identidad sexual o de género, a partir de la cosmovisión antropológica elegida por las personas y por las diversas comunidades educativas, independientemente que esta se derive o no de las concepciones religiosas legítimamente practicadas en el territorio colombiano. En tal sentido, por los derechos sexuales y reproductivos no podrá entenderse la imposición estatal a las comunidades educativas de un único contenido o forma de entender la sexualidad humana.

– **Mitigar el embarazo en la adolescencia:** Con la expresión mitigar el embarazo en la adolescencia, o expresiones análogas, la Ley 1620 señala un objetivo estatal, pero no la imposición de unos medios específicos para lograrlo. Por tal razón, se entiende que las diversas comunidades educativas están en la libertad de perseguirlo con mecanismos que resulten armónicos con su propia visión antropológica de la sexualidad humana, independientemente que esta se derive o no de una concepción religiosa, y además, que no es posible imponerle el uso de estrategias o medios que riñan con dicha elección.

– **Discriminación por razones de género, orientación o identidad sexual:** Con la expresión discriminación por razones de género, orientación o identidad sexual, la Ley 1620 de 2013 se refiere a aquellas conductas tendientes a infligir daño en los seres humanos a través de un tratamiento injustificadamente diverso que se motive en la propia visión antropológica de la sexualidad humana, y por el contrario, no se refiere a aquellas conductas que impliquen la simple creencia o difusión libre de la propia cosmovisión de la sexualidad, independientemente que esta se fundamente o no en una religión legítimamente practicada en el Estado colombiano. Así mismo, en la Ley 1620 de 2013, tampoco se entiende como discriminación por razones de género, orientación o identidad sexual, aquellos actos tendientes a formar a la comunidad educativa en torno a la visión antropológica de la sexualidad humana adoptada en cada plantel educativo.

– **Género, orientación o identidad sexual:** Cuando la Ley 1620 de 2013 utilice las expresiones género, orientación sexual o identidad de género, debe entenderse que lo hace de manera descriptiva, para señalar algunas realidades sobre las preferencias sexuales humanas, pero no lo hace para adscribirse a una forma única de entender la sexualidad humana, ni para adoptar como postura oficial del sistema educativo aquellos postulados según los cuales la dimensión sexuada biológica es independiente o indiferente para la construcción de la propia sexualidad, de las preferencias sexuales, o de la identidad sexual. Por tal razón, de dicha expresión, o de términos análogos, o de la Ley 1620 de 2013 no se deriva una obligación para los planteles educativos de adscribirse a una única forma de entender la sexualidad humana o el rol que juegue la configuración biológica para la construcción de la propia identidad.

## TÍTULO SEGUNDO

### DE LA MODIFICACIÓN DE ALGUNOS ARTÍCULOS DE LA LEY 1620 DE 2013

**Artículo 4°.** Reconózcase a los padres de familia y a la asociación de padres de familia, como las principales autoridades al interior de los establecimientos educativos para efectos de la elección del enfoque y contenidos de la educación sexual sobre sus propios hijos.

Como consecuencia de lo anterior, ninguna autoridad estatal o estudiantil podrá imponerles la formación sexual de sus hijos conforme a un criterio que no haya sido avalado por ellos mismos.

Por la misma razón, siempre que el Estado diseñe, aplique o modifique una política pública que tenga por objeto la formación en la sexualidad, o que posea algún impacto en el enfoque moral o religioso de la sexualidad humana para la formación de los niños, deberá consultarla con diversas asociaciones de padres de familia, de acuerdo a un criterio de representatividad de las diversas cosmovisiones existentes en los planteles educativos.

Así mismo, las asociaciones de padres de familia que consideren que una política pública educativa posee impacto en el enfoque de la formación moral y religiosa de sus hijos, principalmente en asuntos relacionados con la educación sexual, podrá exigir que se le permita participar en su construcción, conocer sus contenidos y consecuencias, proponer fórmulas para su reformulación, y actuar como veedores de todos los procesos de aprobación, escogencia de contratistas, difusión y aplicación. Todo ello, sin perjuicio del derecho que poseen los padres de familia o las instituciones educativas, de definir, la educación moral y religiosa para sus propios hijos, en cada caso concreto, y en forma independiente a la política estatal sobre dichos asuntos.

**Artículo 5°.** El artículo 1° de la Ley 1620 de 2013 quedará así:

**Artículo 1°.** *Objeto.* El objeto de esta ley es contribuir a la formación de ciudadanos activos que aporten a la construcción de una sociedad democrática, participativa, pluralista e intercultural, en concordancia con el mandato constitucional y la Ley General de Educación –Ley 115 de 1994– mediante la creación del sistema nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar, que promueva y fortalezca la formación ciudadana y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los estudiantes, de los niveles educativos de preescolar, básica y media y prevenga y mitigue la violencia escolar y el embarazo en la adolescencia. Todo ello, garantizando que el enfoque de la educación sexual impartida en cada institución educativa coincida con el elegido por dichas comunidades y por los padres de familia para sus propios hijos.

**Artículo 6°.** El inciso segundo del artículo segundo de la Ley 1620 de 2013 quedará así:

**Educación para el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos:** es aquella orientada a formar personas capaces de reconocerse como sujetos activos titulares de derechos humanos sexuales y reproductivos con la cual desarrollarán competencias para relacionarse consigo mismo y con los demás, con criterios de respeto por sí mismo, por el otro y por

el entorno, con el fin de poder alcanzar un estado de bienestar físico, mental y social que les posibilite tomar decisiones asertivas, informadas y autónomas para ejercer una sexualidad libre, satisfactoria, responsable; en torno a la construcción de su proyecto de vida y a la transformación de las dinámicas sociales, hacia el establecimiento de relaciones más justas, democráticas y responsables. En todo caso los contenidos o enfoques educativos que tengan por objeto cumplir los objetivos y finalidades previstos para la educación en los derechos humanos, sexuales y reproductivos, serán aquellos directamente elegidos por los padres de familia para sus propios hijos, en especial, con el fin de que resulten concordantes con la elección de la formación moral y religiosa que ellos pueden efectuar en relación con sus hijos niños niñas y adolescentes.

**Artículo 7°.** El inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1620 de 2013, quedará así:

Este Sistema reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos orientados en su formación integral por la comunidad educativa y en su formación moral y religiosa por sus padres de familia; y reconoce a la comunidad educativa en los niveles de preescolar, básica y media como la responsable de formarlos para el ejercicio de los mismos, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política nacional, las Leyes 115 de 1994 y 1098 de 2006, las disposiciones del Consejo Nacional de Política Social, al derecho humano de los padres a elegir la formación moral y religiosa de sus hijos, y demás normas asociadas a violencia escolar, que plantean demandas específicas al sistema escolar.

**Artículo 8°.** Los numerales 1, 4, 5, 7 y 8 del artículo 4° de la Ley 1620 de 2013 quedará así:

**Artículo 4°. Objetivos del Sistema.** Son objetivos del sistema nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar.

1. Fomentar, fortalecer y articular acciones de diferentes instancias del Estado para la convivencia escolar, la construcción de ciudadanía y la educación para el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los niños, niñas y adolescentes de los niveles educativos de preescolar, básica y media, todo ello de conformidad con la autonomía propia de las comunidades educativas ligada especialmente al derecho de los padres a elegir la formación moral y religiosa de sus propios hijos.

4. Promover el desarrollo de estrategias, programas y actividades para que las entidades en los diferentes niveles del Sistema y los establecimientos educativos fortalezcan la ciudadanía activa y la convivencia pacífica, la promoción de derechos y estilos de vida saludable, la prevención, detección, atención y seguimiento de los casos de violencia escolar, acoso escolar o vulneración de derechos sexuales y reproductivos, de acuerdo a las nociones acogidas por las diversas instituciones educativas conforme al derecho de los padres a elegir la formación moral y religiosa de sus hijos, e incidir en la prevención y mitigación de los mismos, en la reducción del embarazo precoz de adolescentes y en el mejoramiento del clima escolar.

5. Fomentar mecanismos de prevención, protección, detección temprana y denuncia de todas aquellas

conductas que atentan contra la convivencia escolar, la ciudadanía y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los estudiantes de preescolar, básica y media, de acuerdo a las nociones acogidas por las diversas instituciones educativas conforme al derecho de los padres a elegir la formación moral y religiosa de sus hijos, particularmente, las relacionadas con acoso escolar y violencia escolar incluido el que se pueda generar a través del uso de la internet, según se defina en la ruta de atención integral para la convivencia escolar.

7. Orientar estrategias y programas de comunicación para la movilización social, relacionadas con la convivencia escolar, la construcción de ciudadanía y la promoción de los derechos humanos, sexuales y reproductivos, de acuerdo a las nociones acogidas por las diversas instituciones educativas conforme al derecho de los padres a elegir la formación moral y religiosa de sus hijos.

8. Contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia y a la reducción de enfermedades de transmisión sexual, todo ello de conformidad con las posibles nociones acogidas en las diversas instituciones educativas como respuesta al derecho de los padres a elegir la formación moral y religiosa de sus hijos.

**Artículo 9°.** Los numerales 2 y 4 del artículo 5° de la Ley 1620 de 2013 quedarán así:

**Artículo 5°. Principios del Sistema.** Son principios del sistema nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar:

**2. Corresponsabilidad.** La familia, los establecimientos educativos, la sociedad y el Estado son corresponsables de la formación ciudadana, la promoción de la convivencia escolar, la educación para el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los niños, niñas y adolescentes desde sus respectivos ámbitos de acción, en torno a los objetivos del Sistema y de conformidad con lo consagrado en el artículo 44 de la Constitución Política y el Código de Infancia y la Adolescencia. Respetando siempre el derecho prevalente de los padres a elegir la formación moral y religiosa de sus hijos, conforme al artículo 68 de la Carta Política y a los tratados internacionales ratificados por Colombia.

**4. Diversidad:** El Sistema se fundamenta en el reconocimiento, respeto y valoración de la dignidad propia y ajena, sin discriminación por razones de género, orientación o identidad sexual, etnia o condición física, social o cultural. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir una educación y formación que se fundamente en una concepción integral de la persona y la dignidad humana, en ambientes pacíficos, democráticos e incluyentes. Todo ello, respetando siempre el derecho prevalente de los padres a elegir la formación moral y religiosa de sus hijos, conforme al artículo 68 de la Carta Política y los tratados internacionales ratificados por Colombia.

**Artículo 10.** Adiciónense dos párrafos al artículo 8° de la Ley 1620 de 2013, así:

**Artículo 8°. Funciones del Comité Nacional de Convivencia Escolar.**

**Parágrafo 2°.** Todas estas funciones deberán desarrollarse garantizando el enfoque que los padres de

familia elijan para la educación sexual de sus propios hijos, como máxima autoridad educativa para dichos temas.

**Parágrafo 3°.** En ningún caso el Comité Nacional de Convivencia Escolar ni la Comisión Intersectorial para la Promoción de los Derechos Sexuales y Reproductivos podrá promover políticas que impliquen la imposición de una visión o enfoque de la sexualidad humana, identidad sexual o de género, que contraríe la elección efectuada por los padres de familia. En caso que ello ocurra, los padres de familia o los miembros de la comunidad educativa podrán rehusar libremente las indicaciones emanadas de la autoridad pública, o podrán oponerse a sus consecuencias acudiendo a la acción prevista en el parágrafo del artículo 22 de la Ley 1620 de 2013.

**Artículo 11.** Adiciónense dos párrafos al artículo 10 de la Ley 1620 de 2013, así:

**Artículo 10.** *Funciones de los comités municipales, distritales o departamentales de convivencia escolar.*

**Parágrafo 1°.** Todas estas funciones deberán desarrollarse garantizando el enfoque que los padres de familia elijan para la educación sexual de sus propios hijos, como máxima autoridad educativa para dichos temas.

**Parágrafo 2°.** En ningún caso los comités municipales, distritales y departamentales de convivencia escolar podrán promover políticas que impliquen la imposición de una visión o enfoque de la sexualidad humana, identidad sexual o de género, que contraríe la elección efectuada por los padres de familia. En caso de que ello ocurra, los padres de familia o los miembros de la comunidad educativa podrán rehusar libremente las indicaciones emanadas de la autoridad pública, o **podrán oponerse acudiendo a la acción prevista en el parágrafo del artículo 22 de la Ley 1620 de 2013.**

**Artículo 12.** Adiciónese un parágrafo al artículo 13 de la Ley 1260 de 2013:

**Artículo 13.** *Funciones del comité escolar de convivencia.* Son funciones del comité:

**Parágrafo 2°.** Todas estas funciones deberán desarrollarse garantizando el enfoque que los padres de familia elijan para la educación sexual de sus propios hijos, como máxima autoridad educativa para dichos temas.

**Artículo 13.** El artículo 14 de la Ley 1620 de 2013 quedará así:

**Artículo 14.** *El sector educativo en el sistema nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar.* El sector educativo como parte del Sistema Nacional está conformado por: Los padres de familia de cada institución educativa, al interior de cada establecimiento educativo, el Ministerio de Educación Nacional, las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas en educación y los establecimientos que prestan el servicio educativo de acuerdo con la Ley 115 de 1994.

Los padres de familia son la máxima autoridad del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad

y la prevención y mitigación de la violencia escolar, para efectos de la elección del enfoque y contenidos de la educación sexual para sus propios hijos. Por tal razón, las demás autoridades que conforman el referido sistema no podrán promover políticas que impliquen la imposición de una visión o enfoque de la sexualidad humana, identidad sexual o de género, que contraríe la elección efectuada por ellos.

En caso de que ello ocurra, los padres de familia o los miembros de la comunidad educativa podrán rehusar libremente las indicaciones emanadas de la autoridad pública, o podrán oponerse a sus consecuencias, acudiendo a la acción prevista en el parágrafo del artículo 22 de la Ley 1620 de 2013.

**Artículo 14.** Adiciónese un parágrafo al artículo 15 de la Ley 1620 de 2013, así:

**Artículo 15.** *Responsabilidades del Ministerio de Educación Nacional en el sistema nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar.* Además de las que establece la normatividad vigente y que le son propias, tendrá las siguientes responsabilidades:

**Parágrafo.** Todas las funciones del Ministerio de Educación Nacional en el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar, deberán desplegarse en el respeto de la elección del enfoque moral o religioso que los padres de familia efectúen para la formación en la sexualidad humana de sus propios hijos.

**Artículo 15.** El artículo dieciséis de la Ley 1620 de 2013 tendrá un parágrafo, así:

**Artículo 16.** *Responsabilidades de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas en el sistema nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar.* Además de las que establece la normatividad vigente y que le son propias, tendrá las siguientes responsabilidades:

**Parágrafo.** Todas las funciones de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas en el sistema nacional de convivencia escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar, deberán desplegarse en el respeto de la elección del enfoque moral o religioso que los padres de familia efectúen para la formación en la sexualidad humana de sus propios hijos. En caso que ello no ocurra, los padres de familia o los miembros de la comunidad educativa podrán rehusar libremente las indicaciones emanadas de la autoridad pública, o podrán oponerse a sus consecuencias, acudiendo a la acción prevista en el parágrafo del artículo 22 de la Ley 1620 de 2013.

**Artículo 16.** Adiciónese a los artículos 17, 18 y 19.

**Parágrafo.** Los padres de familia representan la máxima autoridad educativa para efectos de la elección del enfoque moral o religioso, y los contenidos que debe impartirse como educación sexual a sus hijos. Por tal razón, no podrán adoptarse disposiciones o políticas que contraríen sus decisiones, ya sea que estas se adopten de manera general para toda la comunidad educativa, o que subsidiariamente sean fruto de la po-

testad de rehusar, en los casos concretos, las directrices generales respecto de sus propios hijos.

**Artículo 17.** El artículo 20 de la Ley 1620 de 2013 quedará así:

**Artículo 20. *Proyectos pedagógicos.*** Los proyectos a que se refiere el numeral 1 del artículo 15 de la presente ley deberán ser desarrollados en todos los niveles del establecimiento educativo, formulados y gestionados por los docentes de todas las áreas y grados, contruidos colectivamente con otros actores de la comunidad educativa, que sin una asignatura específica, respondan a una situación del contexto y que hagan parte del proyecto educativo institucional o del proyecto educativo comunitario.

Los proyectos pedagógicos de educación para la sexualidad, que tienen como objetivos desarrollar competencias en los estudiantes para tomar decisiones informadas, autónomas, responsables, placenteras, saludables y orientadas al bienestar; y aprender a manejar situaciones de riesgo, a través de la negativa consciente, reflexiva y crítica y decir “No” a propuestas que afecten su integridad física o moral, todo ello de acuerdo a la elección del enfoque o contenidos que los padres de familia hayan elegido para formar en asuntos sexuales a sus propios hijos, deberán desarrollarse gradualmente de acuerdo con la edad, desde cada una de las áreas obligatorias señaladas en la Ley 115 de 1994, relacionados con el cuerpo y el desarrollo humano, la reproducción humana, la salud sexual y reproductiva y los métodos de anticoncepción la prevención del embarazo adolescente de acuerdo con los enfoques y contenidos elegidos por los padres de familia; así como las reflexiones en torno a actitudes, intereses y habilidades en relación con las emociones, la construcción cultural de la sexualidad, los comportamientos culturales de género, la diversidad sexual, la sexualidad, armonizando siempre tales reflexiones con el enfoque de la sexualidad humana elegida por los padres de familia para sus propios hijos o para las instituciones educativas, así como y los estilos de vida sanos, como elementos fundamentales para la construcción del proyecto de vida del estudiante.

La educación para el ejercicio de los derechos humanos en la escuela implica la vivencia y práctica de los derechos humanos en la cotidianidad escolar, cuyo objetivo es la transformación de los ambientes de aprendizaje, donde los conflictos se asumen como oportunidad pedagógica que permite su solución mediante el diálogo, la concertación y el reconocimiento a la diferencia para que los niños, niñas y adolescentes desarrollen competencias para desempeñarse como sujetos activos de derechos en el contexto escolar, familiar y comunitario. Para esto, el proyecto pedagógico enfatizará en la dignidad humana, los derechos humanos y la aceptación y valoración de la diversidad y las diferencias.

En el currículo, el establecimiento educativo deberá hacer explícito el tiempo y condiciones destinadas a los proyectos, acorde con lo señalado en los artículos 76 a 79 de la Ley 115 de 1994 en relación con el currículo y planes de estudio.

En los Proyectos Pedagógicos las comunidades educativas podrán plasmar la elección del enfoque con el que se asume la sexualidad humana, de acuerdo a la elección moral o religiosa realizada por la comunidad educativa, principalmente por los padres de familia.

**Artículo 18.** El artículo 21 de la Ley 1620 de 2013 quedará así:

**Artículo 21. *Manual de convivencia.*** En el marco del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, y además de lo establecido en el artículo 87 de la Ley 115 de 1994, los manuales de convivencia deben identificar nuevas formas y alternativas para incentivar y fortalecer la convivencia escolar y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los estudiantes, que permitan aprender del error, respetar la diversidad y dirimir los conflictos de manera pacífica, así como de posibles situaciones y conductas que atenten contra el ejercicio de sus derechos, siempre en armonía con el enfoque moral o religioso efectuado por la comunidad educativa, principalmente por los padres de familia, en torno a la educación sexual para sus propios hijos.

El manual concederá al educador el rol de orientador y mediador en situaciones que atenten contra la convivencia escolar y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos, así como funciones en la detección temprana de estas mismas situaciones, a los estudiantes, el manual les concederá un rol activo para participar en la definición de acciones para el manejo de estas situaciones, en el marco de la ruta de atención integral.

El manual de convivencia deberá incluir la ruta de atención integral y los protocolos de que trata la presente ley.

Acorde con el artículo 87 de la Ley 115 de 1994, el manual de convivencia define los derechos y obligaciones de los estudiantes de cada uno de los miembros de la comunidad educativa, a través de los cuales se rigen las características y condiciones de interacción y convivencia entre los mismos y señala el debido proceso que debe seguir el establecimiento educativo ante el incumplimiento del mismo. Es una herramienta construida, evaluada y ajustada por la comunidad educativa, con la participación activa de los estudiantes y padres de familia, de obligatorio cumplimiento en los establecimientos educativos públicos y privados y es un componente esencial del proyecto educativo institucional. Allí, las comunidades podrán incorporar la elección institucional frente al enfoque moral o religioso de la educación sexual, que ha escogido la respectiva comunidad, y que se deriva de su proyecto pedagógico.

El manual de que trata el presente artículo debe incorporar, además de lo anterior, las definiciones, principios y responsabilidades que establece la presente ley, sobre los cuales se desarrollarán los factores de promoción y prevención y atención de la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar.

El Ministerio de Educación Nacional reglamentará lo relacionado con el manual de convivencia y dará los lineamientos necesarios para que allí se incorporen las disposiciones necesarias para el manejo de conflictos y conductas que afectan la convivencia escolar, y los derechos humanos, sexuales y reproductivos, y para la participación de la familia, de conformidad con el artículo 22 de la presente ley.

**Artículo 19.** El artículo 22 de la Ley 1620 de 2013 quedará así:

**Artículo 22. *Participación de la familia.*** Los padres de familia constituyen la máxima autoridad del

sistema educativo en lo relativo a la elección de los contenidos morales que deben impartirse a sus hijos, y del enfoque de la educación sexual que podrá impartirse, no pudiendo el Estado imponerles una visión que contraría dicha elección.

La familia, como parte de la comunidad educativa, en el marco del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, además de las obligaciones consagradas en el artículo 67 de la Constitución Política, en la Ley 115 de 1994, la Ley 1098 de 2006, la Ley 1453 de 2011 y demás normas vigentes, deberá:

1. Proveer a sus hijos espacios y ambientes en el hogar, que generen confianza, ternura, cuidado y protección de sí y de su entorno físico, social y ambiental.
2. Participar en la formulación, planeación y desarrollo de estrategias que promuevan la convivencia escolar, los derechos humanos, sexuales y reproductivos, la participación y la democracia, y el fomento de estilos de vida saludable.
3. Acompañar de forma permanente y activa a sus hijos en el proceso pedagógico que adelante el establecimiento educativo para la convivencia y la sexualidad.
4. Participar en la revisión y ajuste del manual de convivencia a través de las instancias de participación definidas en el proyecto educativo institucional del establecimiento educativo.
5. Asumir responsabilidades en actividades para el aprovechamiento del tiempo libre de sus hijos para el desarrollo de competencias ciudadanas.
6. Cumplir con las condiciones y obligaciones establecidas en el manual de convivencia y responder cuando su hijo incumpla alguna de las normas allí definidas.
7. Conocer y seguir la Ruta de Atención Integral cuando se presente un caso de violencia escolar, la vulneración de los derechos sexuales y reproductivos o una situación que lo amerite, de acuerdo con las instrucciones impartidas en el manual de convivencia del respectivo establecimiento educativo.
8. Utilizar los mecanismos legales existentes y los establecidos en la Ruta de Atención Integral a que se refiere esta ley, para restituir los derechos de sus hijos cuando estos sean agredidos.

**Parágrafo.** Siempre que una autoridad pública, sin importar su nivel de jerarquía desconozca el derecho de los padres a elegir la formación moral de sus hijos, que imponga un enfoque sobre la enseñanza de la sexualidad humana que contraría sus propias convicciones, o que imponga consecuencias desfavorables por hacer uso de su legítimo derecho a rehusar las políticas impuestas relativas a los temas señalados, ellos podrán restablecer su derecho, acudiendo a una acción autónoma, que con fundamento en el artículo 89 de la Constitución Política buscará restablecer su derecho a elegir la formación moral de sus hijos.

Esta acción se desarrollará utilizando en forma análoga los procedimientos previstos en la Ley 393 de 1997 y demás normas concordantes, con el fin de que el juez ordene el cumplimiento del derecho de los padres a elegir la formación moral de sus hijos, el derecho de los padres a elegir el enfoque moral o religioso de la formación sexual de sus hijos, o para solicitar la

dejeción sin efectos de la política, orden o sanción que se pretende imponer en contravía del referido derecho.

**Artículo 20.** El artículo 32 de la Ley 1620 de 2013, tendrá un párrafo en los siguientes términos:

**Parágrafo.** En la educación pública los padres de familia también serán la máxima autoridad en la elección del enfoque de la educación sexual para sus propios hijos. Por tal motivo, las instituciones educativas públicas deberán promover la creación de mecanismos para el ejercicio de sus prerrogativas.

### TÍTULO TERCERO

#### DE LA CREACIÓN DEL DÍA NACIONAL DE LA LIBERTAD PARA EDUCAR

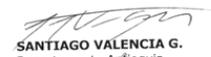
**Artículo 21.** Con el fin de exaltar la participación y movilización ciudadana que reclamó el respeto del derecho de los padres de familia a elegir la formación moral de sus hijos, previsto en el artículo 68 de la Constitución Política de Colombia, en el numeral 3 del artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; y numeral 4 del artículo 12 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el derecho a la autonomía educativa, y el derecho fundamental a la libertad de asociación educativa, establézcase el 10 de agosto de 2016 como el Día Nacional de la Libertad para Educar.

En este día, el Estado colombiano estará en la obligación de exaltar y promover el derecho que tienen los padres a formar religiosa y moralmente a sus hijos, y deberá reconocer que le está prohibido imponer una cosmovisión antropológica unificada sobre la sexualidad o la moralidad, y que debe promover el pluralismo constitucional favoreciendo la coexistencia y convivencia pacífica de las diversas cosmovisiones morales sobre la sexualidad humana.

**Artículo 21. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
ÁLVARO HERNÁN PRADA A.  
Departamento de Huila

  
SANTIAGO VALENCIA G.  
Departamento Antioquia

  
OSCAR DARÍO PÉREZ  
Departamento de Antioquia

  
PIERRE EUGENIO GARCÍA  
Departamento de Tolima

  
MARÍA REGINA ZULUAGA H.  
Departamento de Antioquia

  
FEDERICO EDUARDO HOYOS S.  
Departamento Antioquia

  
WILSON CÓRDOBA MENA  
Departamento de Antioquia

  
MARGARITA MARÍA RESTREPO  
Departamento de Antioquia

  
MARÍA FERNANDA CABAL M.  
Representante por Bogotá

  
ESPERANZA MARÍA PINZÓN  
Representante por Bogotá

  
TATIANA CABELLO FLÓREZ  
Representante por Bogotá

  
EDWARD DAVID RODRÍGUEZ  
Representante por Bogotá

  
SAMUEL ALEJANDRO HOYOS  
Representante por Bogotá

  
CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ C.  
Departamento de Boyacá

**HUGO HERNÁN GONZÁLEZ**  
Departamento de Caldas

**FERNANDO SIERRA RAMOS**  
Departamento de Meta

**RUBÉN DARÍO MOLANO**  
Departamento de Cundinamarca

**CARLOS ALBERTO CUERO**  
Departamento de Valle del Cauca

**MARCOS DÍAZ BARRERA**  
Departamento Santander

**ÁLVARO URIBE VÉLEZ**  
Senador

**SUSANA CORREA BORRERO**  
Senadora

**MARÍA DEL ROSARIO GUERRA**  
Senadora

**ALFREDO RANGEL SUÁREZ**  
Senador

**PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA**  
Senadora

**IVÁN DUQUE MÁRQUEZ**  
Senador

**LEÓN RIGOBERTO BARÓN NEIRA**  
Senador

**FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO**  
Senador

**JOSÉ OBDULTO GAVIRIA VÉLEZ**  
Senador

**CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA**  
Senador

**ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO**  
Senador

**PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO**  
Senadora

**DANIEL ALBERTO CABRALES CASTILLO**  
Senador

**NOHORA STELLA TOVAR REY**  
Senadora

**ALFREDO RAMOS MAYA**  
Senador

**HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO**  
Senador

**JAIME ALEJANDRO AMÍN HERNÁNDEZ**  
Senador

**EVERT BUSTAMANTE GARCÍA**  
Senador

**ERNESTO MACÍAS TOVAR**  
Senador

**THANIA VEGA DE PLAZAS**  
Senadora

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Teniendo en cuenta que en el país, en forma reciente, se han desatado unos serios desacuerdos en torno a la forma como se ha venido aplicando la Ley 1620 de 2013, y en concreto, los cuales ha derivado en una mul-

titudinaria manifestación de los padres de familia, y de las comunidades educativas, que tuvo lugar el 10 de agosto del 2016, en la que reclamaron la vulneración de sus derechos, en especial, por cuanto consideraron que la Rama Ejecutiva del Poder Público, estaba efectuando una aplicación indebida de la Ley 1620 de 2013, que derivó en un constreñimiento a las instituciones educativas para que acogiesen una única postura de la sexualidad humana, en la cual, el componente biológico de la misma resultaba indiferente o independiente de la construcción de la propia identidad u orientación sexual, se hace imperiosa la intervención del Congreso de la República, para solventar las oscuridades hermenéuticas en la aplicación de la Ley, así como para crear herramientas efectivas y concretas para que los padres de familia y las comunidades educativas puedan ejercer libremente los derechos constitucionales que les asisten, ya sea en torno a la formación moral y religiosa de los propios hijos, o en torno a la libre asociación.

Para lograr lo anterior, el título primero de esta Ley tiene por objeto aclarar el sentido oscuro de ciertos apartes transversales de toda la Ley, que pudieren ser entendidos equívocamente para su aplicación, concretándose así en una interpretación con autoridad de la Ley 1620 de 2013. En especial la presente Ley pretende aclarar que la voluntad del Congreso con la Ley 1620 de 2013, no fue la de adscribir al sistema educativo colombiano a una única comprensión de la sexualidad humana, ni mucho menos a una visión según la cual la realidad biológica resulte independiente o indiferente para la construcción de la propia sexualidad o identidad. Por el contrario tiene por objeto aclarar que su verdadero sentido fue el de favorecer la coexistencia pacífica de las diversas nociones de sexualidad humana, incluso aquellas que se derivan de las posturas filosóficas o religiosas legítimamente practicadas en el Estado colombiano, y que por ende, cada establecimiento educativo está en la libertad de acogerlas libremente para difundirlas como su proyecto educativo. Esto último, por cuanto la promoción de la coexistencia de cosmovisiones, incluso opuestas o antagónicas en torno a un asunto tan complejo como la sexualidad humana, materializa un verdadero ejercicio para alcanzar una sociedad que respeta el desacuerdo, y favorece la auténtica tolerancia social.

De otra parte, el título segundo del proyecto de ley tiene por objeto modificar algunas cláusulas de la Ley 1620 de 2013, con la finalidad de otorgar a los padres de familia herramientas concretas para que puedan ejercer su derecho a elegir la formación moral y religiosa de sus hijos, de conformidad con el artículo 68 de la Constitución Política de Colombia, y otras normas pertenecientes al bloque de constitucionalidad, tales como el numeral 3 del artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; y numeral 4 del artículo 12 de la Convención Americana de Derechos Humanos, según el cual “*Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones*”. En concreto la Ley pretende materializar las competencias estatales, para que sea la familia la instancia encargada de elegir la formación moral de sus hijos y que, por tanto, el Estado no puede imponer una cosmovisión diversa a la elegida por los padres en temas tan sensibles para la moral y la religión como lo es la dimensión de la sexualidad humana.

Finalmente, con el título tercero se pretende destacar la importancia del movimiento ciudadano materializado el 10 de agosto del 2016, a través de la creación del día nacional de la libertad para educar, en el cual el Estado deberá entre otras cosas, exaltar y promover el derecho que tienen los padres a formar religiosa y moralmente a sus hijos, reconociendo que una de sus principales obligaciones consiste en respetar el pluralismo constitucional, a través de la promoción de la convivencia pacífica de las diversas nociones sobre la sexualidad humana y no a través de la imposición de una cosmovisión antropológica unificada.

### MARCO LEGAL

Anteriormente ya nombramos, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos, pues bien la Constitución Política de Colombia establece dentro de su artículo 67, refiriéndose al derecho a la educación: *“La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

*La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.*

*El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. –Subrayado fuera de texto original–*

*La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.*

*Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”.*

También se establece dentro de nuestra carta fundamental, en materia de educación, y concretamente en referencia al derecho de los padres de familia sobre la educación de sus hijos, en el siguiente sentido dentro del artículo 68 inciso cuarto: *“...Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa...”.*

### Código Civil colombiano

Dentro de la legislación civil encontramos referentes normativos respecto de los temas relacionados con la educación de los niños junto con el derecho-deber de sus padres a tener incidencia y determinación dentro de este proceso de formación; así dentro de sus preceptos normativos, incluidos dentro del Título XII – De los Derechos y Obligaciones entre los Padres y los Hijos – artículo 253. *“Toca de consuno a los padres, o al padre o madre sobreviviente, el cuidado personal de la crianza y educación de sus hijos”.* Artículo 264. **Di-**

**rección de la educación.** Modificado por el artículo 4º, Decreto 772 de 1975. El nuevo texto es el siguiente: *“Los padres, de común acuerdo, dirigirán la educación de sus hijos menores y su formación moral e intelectual, del modo que crean más conveniente para estos; así mismo, colaborarán conjuntamente en su crianza, sustentación y establecimiento”.*

La Constitución española, contempla como derecho fundamental dentro de su artículo 27 la educación y la libertad de enseñanza, como también el derecho que los padres tienen sobre la elección de la formación religiosa y moral que consideren más oportuna para sus hijos.

### Artículo 27 Constitución española:

1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.

5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.

6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.

7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.

8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.

10. Se reconoce la autonomía de las universidades en los términos que la ley establezca.

### Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contempla la libertad de los padres en el contexto del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión:

### Artículo 18

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.

3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. –Subrayado fuera de texto original–

Por todo lo anterior sometemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley.

Cordialmente,

**ÁLVARO HERNÁN PRADA A.**  
Departamento de Huila

**SANTIAGO VALENCIA G.**  
Departamento Antioquia

**OSCAR DARÍO PÉREZ**  
Departamento de Antioquia

**PIERRE EUGENIO GARCÍA**  
Departamento de Tolima

**MARÍA REGINA ZULUAGA H.**  
Departamento de Antioquia

**FEDERICO EDUARDO HOYOS S.**  
Departamento Antioquia

**WILSON CÓRDOBA MENA**  
Departamento de Antioquia

**MARGARITA MARÍA RESTREPO**  
Departamento de Antioquia

**MARÍA FERNANDA CABAL M.**  
Representante por Bogotá

**ESPERANZA MARÍA PINZÓN**  
Representante por Bogotá

**TATIANA CABELLO FLÓREZ**  
Representante por Bogotá

**EDWARD DAVID RODRÍGUEZ**  
Representante por Bogotá

**SAMUEL ALEJANDRO HOYOS**  
Representante por Bogotá

**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ C.**  
Departamento de Boyacá

**HUGO HERNÁN GONZÁLEZ**  
Departamento de Caldas

**RUBÉN DARÍO MOLANO**  
Departamento de Cundinamarca

**FERNANDO SIERRA RAMOS**  
Departamento de Meta

**CARLOS ALBERTO CUERO**  
Departamento de Valle del Cauca

**MARCOS DÍAZ BARRERA**  
Departamento Santander

**ÁLVARO URIBE VÉLEZ**  
Senador

**FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO**  
Senador

**MARÍA DEL ROSARIO GUERRA**  
Senadora

**JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ**  
Senador

**PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA**  
Senadora

**ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO**  
Senador

**LEÓN RIGOBERTO BARÓN NEIRA**  
Senador

**DANIEL ALBERTO CABRALES CASTILLO**  
Senador

**SUSANA CORREA BORRERO**  
Senadora

**ALFREDO RAMOS MAYA**  
Senador

**ALFREDO RANGEL SUÁREZ**  
Senador

**JAIME ALEJANDRO AMÍN HERNÁNDEZ**  
Senador

**IVÁN DUQUE MÁRQUEZ**  
Senador

**ERNESTO MACÍAS TOVAR**  
Senador

**THANIA VEGA DE PLAZAS**  
Senadora

**CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA**  
Senador

**PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO**  
Senadora

**NOHORA STELLA TOVAR REY**  
Senadora

**HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO**  
Senador

**EVERT BUSTAMANTE GARCÍA**  
Senador

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 24 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 123 con su correspondiente Exposición de Motivos por el honorable Representante Álvaro Hernán Prada, honorable

Representante *Santiago Valencia*, honorable Senadora *Susana Correa* y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2016  
CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 1335 de 2009 para extender la regulación a sistemas electrónicos de administración de nicotina, sucedáneos derivados y otros.*

Bogotá, D. C., 24 de agosto de 2016

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

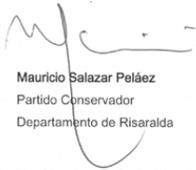
Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: **Proyecto de ley número 124 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se modifica la Ley 1335 de 2009 para extender la regulación a sistemas electrónicos de administración de nicotina, sucedáneos derivados y otros.

Por medio de la presente, se adjunta el Proyecto de ley, “*por medio de la cual se modifica la Ley 1335 de 2009 para extender la regulación a sistemas electrónicos de administración de nicotina, sucedáneos derivados y otros*”, el cual tiene por objetivo proteger a los colombianos, y especialmente a los niños y jóvenes, de los peligros reales y potenciales para la salud que representan los sistemas electrónicos de administración de nicotina, los sistemas similares sin nicotina, incluidos los cigarrillos electrónicos, los vapeadores y cualquier otro dispositivo, tenga o no mecanismos de combustión, en razón a los eventuales riesgos sanitarios para usuarios y no usuarios de este tipo de productos y la ausencia de evidencia científica concluyente en relación con la eficacia de los SEAN para superar la dependencia de la nicotina; y proteger la política pública de control del tabaco y la aplicación efectiva del CMCT de la OMS.

Atentamente,



Mauricio Salazar Peláez  
Partido Conservador  
Departamento de Risaralda



Oscar Ospina Quintero  
Partido Alianza Verde  
Departamento del Cauca

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2016  
CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 1335 de 2009 para extender la regulación a sistemas electrónicos de administración de nicotina, sucedáneos derivados y otros.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1335 de 2009, el cual quedará así:

**Artículo 1°.** *Objeto.* El objeto de la presente ley es contribuir a garantizar el derecho fundamental a la salud

de los habitantes del territorio nacional, especialmente la de los menores de 18 años de edad y la población no fumadora, regulando los contenidos, el consumo, la venta, la publicidad y la promoción del tabaco y la nicotina, sus derivados, sucedáneos o equivalentes. Se aplicará de igual manera a los sistemas electrónicos de administración de nicotina así como los sistemas similares sin nicotina, incluyendo los cigarrillos electrónicos, los vapeadores y cualquier otro dispositivo, tenga o no mecanismos de combustión, así como la creación de programas de salud y educación tendientes a contribuir a la disminución de su consumo, proteger ante las consecuencias de la exposición a humo de tabaco y sus derivados, fomentar el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y se establecen las sanciones correspondientes a quienes contravengan las disposiciones de esta ley.

**Parágrafo.** La Ley 1335 de 2009 en toda su extensión será aplicada a los sistemas electrónicos de administración de nicotina así como los sistemas similares sin nicotina, incluyendo los cigarrillos electrónicos, los vapeadores y cualquier otro dispositivo, tenga o no mecanismos de combustión.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 22 de la Ley 1335 de 2009, el cual quedará así:

**Artículo 22. Prohibición del uso de aditivos y suministro de información sobre contenidos.** Los fabricantes e importadores de cigarrillos y demás productos regulados en la presente ley no podrán incluir ningún tipo de aditivo o saborizante a sus productos.

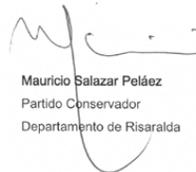
Así mismo, deberán presentar anualmente, o cuando el Ministerio de Salud y Protección Social lo solicite y en la forma que este reglamente, un informe sobre:

- a) Los ingredientes agregados al tabaco;
- b) Niveles de componentes de humo que corresponden a niveles de alquitrán, nicotina y monóxido.

Por constituir secreto industrial, toda esta información se tratará con carácter confidencial y de absoluta reserva. Este artículo rige un año después de la fecha de su publicación.

**Artículo 3°.** *Vigencias y derogatorias.* La presente ley entra a regir a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Mauricio Salazar Peláez  
Partido Conservador  
Departamento de Risaralda



Oscar Ospina Quintero  
Partido Alianza Verde  
Departamento del Cauca

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley tiene por objeto proteger a los colombianos, y especialmente a los niños y jóvenes, de los peligros reales y potenciales para la salud que representan los sistemas electrónicos de administración de nicotina, los sistemas similares sin nicotina, incluidos los cigarrillos electrónicos, los vapeadores y cualquier otro dispositivo, tenga o no mecanismos de

combustión, en razón a i) los eventuales riesgos sanitarios para usuarios y no usuarios de este tipo de productos ii) la ausencia de evidencia científica concluyente en relación con la eficacia de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicótica para superar la dependencia de la nicotina; y iii) proteger la política pública de control del tabaco y la aplicación efectiva del CMCT de la OMS.

En atención a las recomendaciones de la OMS y a la forma en que tales productos se están comercializando en Colombia la mejor forma de regular los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicótica (SEAN) es a través de la aplicación de todas las medidas que contempla la **Ley 1335 de 2009**, “mediante la cual se dictan disposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana”.

La Ley 1335 de 2009 recoge varias de las obligaciones derivadas del Convenio Marco de Control del Tabaco dentro de las que se destacan la prohibición de venta a menores de edad, la publicidad, promoción y patrocinio de los productos de tabaco, los espacios libres de humo de tabaco, entre otros.

## 2. JUSTIFICACIÓN

Los sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN) y los sistemas similares sin nicotina (SSSN), entre los cuales el cigarrillo electrónico es el más común, son dispositivos que liberan un aerosol mediante el calentamiento de una solución –con o sin nicotina– que los consumidores inhalan<sup>1</sup>.

En la actualidad, el mercado de SEAN y los SSSN está integrado por un amplia gama de variedades que pueden tener formas similares a las cigarrillos convencionales de tabaco así como nuevas formas “de objetos cotidianos tales como bolígrafos, lápices USB, y dispositivos cilíndricos o prismáticos más grandes”<sup>2</sup>.

Existen además diferentes características de estos sistemas en relación con el voltaje de las baterías y los sistemas de circuitos, que en consecuencia a variaciones importantes en “lo que respecta a la capacidad de los productos para calentar la solución y transformarla en un aerosol”. Estas variaciones “pueden afectar la administración de nicotina y otros ingredientes y contribuir a la formación de sustancias tóxicas en las emisiones”. Adicionalmente, otro elemento que puede variar la cantidad de nicótica absorbida está determinado en el comportamiento de los consumidores, la intensidad de la inhalación, la duración de la misma y la frecuencia de uso. “Sin embargo, mientras que en un cigarrillo convencional una calada más rápida y profunda aumenta la administración de nicotina, en los SEAN podría disminuirla debido al enfriamiento del dispositivo calentador”. Finalmente, los SEAN pueden utilizarse para inhalar nicotina, así como alternarla con otro tipo de productos, incluidas otras drogas.

Los cigarrillos electrónicos se ubican como subgrupo dentro de los sistemas electrónicos de administra-

ción de nicótica y contienen sustancias derivadas del tabaco sin que necesiten de él para su funcionamiento<sup>3</sup>. En efecto, conforme al Ministerio de Salud de Argentina<sup>4</sup> los cigarrillos electrónicos

*[...] están hechos de acero inoxidable, tienen una cámara con nicotina líquida en diferentes concentraciones y son alimentados por una batería recargable. Los cigarrillos electrónicos pueden contener cartuchos de hasta 24 miligramos de nicotina. Se ofrecen como una alternativa al cigarrillo tradicional, para los que desean seguir fumando sin inhalar las más de 7.000 sustancias tóxicas del tabaco y/o los que no quieren dañar la salud de las personas que están a su alrededor. También son promocionados como alternativas saludables para dejar de fumar [...]*

Si bien a la fecha no existe un estudio determinante sobre la real y total dimensión de los efectos que ocasionan estos artefactos en la salud y en el medio ambiente, la Organización Mundial de la Salud y la comunidad científica ya han alertado sobre los posibles efectos para la salud que el uso de este tipo de instrumentos puede ocasionar, además han llamado la atención sobre la falta de evidencia concluyente en relación con la potencialidad de estos mecanismos como método de cesación y finalmente, ha reiterado la necesidad de que, en cualquier caso, los SEAN sean regulados de manera estricta y de forma tal que estas regulaciones no menoscaben los marcos de protección de la política pública de control del tabaco existentes.

Al respecto, en la sexta Reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio Marco de Control del Tabaco se reflexionó ampliamente sobre el impacto de estos nuevos dispositivos y el impacto que podrían tener en la política pública de control del tabaco a nivel mundial y, en consecuencia, se decidió invitar a las Partes a considerar medidas regulatorias para conseguir, al menos, los siguientes objetivos, de conformidad con su legislación nacional:

- a) prevenir la iniciación en el uso de SEAN y SSSN de no fumadores y jóvenes, con especial atención a los grupos vulnerables;
- b) minimizar, en la medida de lo posible, los potenciales riesgos para la salud de los usuarios de SEAN o SSSN y proteger a los no usuarios contra la exposición a sus emisiones;
- c) evitar que se hagan reclamos sanitarios no comprobados sobre los SEAN y los SSSN;
- d) proteger las actividades de control del tabaco contra cualesquiera intereses, ya sean comerciales o de otro tipo creados por la industria tabacalera.

Como consecuencia de tales reflexiones, también se invitó a las Partes a considerar la posibilidad de prohibir o regular los SEAN y los SSSN, por ejemplo, como productos de tabaco, productos medicinales, productos de consumo u otras categorías, según proceda, teniendo en cuenta un elevado nivel de protección de la salud

<sup>3</sup> Report on the scientific basis of tobacco product regulation. Third report of a WHO Study Group. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2009 (OMS, Serie de Informes Técnicos, número 955).

<sup>4</sup> ¿Qué son los cigarrillos electrónicos? En: <http://www.msal.gov.ar/tabaco/index.php/informacion-para-profesionales/taquibmo-en-el-mundo-generalidades/otros-productos-del-tabaco/cigarrillos-electronicos> [Acceso 10 de marzo de 2015].

<sup>1</sup> Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud. Informe sobre control del tabaco en la región de las Américas 2016.

<sup>2</sup> Ibídem.

humana; y se las insta a que consideren la posibilidad de prohibir o restringir la publicidad, la promoción y el patrocinio de los SEAN y los SSSN. Por último, invita a las Partes y a la OMS a monitorear de manera exhaustiva su uso y a que la OMS presente un nuevo informe de expertos, con la evidencia disponible, en la próxima sesión de la COP.<sup>5</sup>

### 1. Riesgos sanitarios derivados de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina

La evidencia científica no permite aún establecer la magnitud del riesgo para la salud derivado del consumo de los SEAN y los SSSN, sobre todo del riesgo para la población joven. En efecto, la comunidad científica internacional se tomará años para establecer el conjunto de impactos efectivos que puede producir los sistemas electrónicos de administración de nicotina tanto para usuarios como para no usuarios de estos.

Pese a ello, lo cierto es que tal como lo ha advertido la OMS, por lo menos frente a los SEAN, la nicotina es una sustancia adictiva y tóxica cuyo consumo a través de sistemas electrónicos puede generar efectos adversos a la salud<sup>6</sup> dentro de los que se encuentran:

i) “Efectos adversos durante el embarazo y aumentar el riesgo de cardiopatías”.

ii) Puede funcionar como “promotor tumoral” pese a que no es carcinógena en sí misma, dado que “al parecer, la nicotina participa en aspectos fundamentales de la biología de enfermedades malignas y neurodegenerativas”.

iii) Posibles consecuencias a largo plazo que el uso de SEAN podría conllevar para el desarrollo cerebral, debido a la exposición del feto y los adolescentes a la nicotina.

iv) Los riesgos derivados de la sobredosis de nicotina por ingestión o contacto cutáneo, siendo este uno de los riesgos más grandes y actualmente poco analizados.

v) Los efectos sanitarios además podrían extenderse a aquellas personas del entorno expuestas al aerosol exhalado por los usuarios de SEAN pues se incrementa la concentración básica de algunas sustancias tóxicas, y nicotina y partículas ultra finas en el aire<sup>7</sup>.

Además de la Organización Mundial de la Salud, otros organismos nacionales e internacionales han ad-

vertido su preocupación por el uso de estos nuevos sistemas y han limitado su uso y comercialización. La FDA, (*US Food and Drug Administration*) la entidad de los Estados Unidos encargada de regular la alimentación y medicamentos en el país, desde el 2009, ha alertado sobre su preocupación frente uso del cigarrillo electrónico en razón a que la evidencia encontrada en las muestras del producto de sustancias carcinogénicas y otras sustancias tóxicas, que pone en duda la supuesta inocuidad del producto y b) la manera como se comercializa. En efecto, en una alerta emitida en ese mismo año, La FDA concluyó que:

a) Los cigarrillos electrónicos pueden aumentar la adicción a la nicotina en la población joven y su uso puede fomentar la experimentación con otros productos de tabaco. El atractivo puede ser aún mayor si se tiene en cuenta que algunos de estos productos se ofrecen con distintos sabores, como fresa, chocolate o menta;

b) Estos productos pueden contener ingredientes que son sustancias tóxicas para los humanos;

c) No se han reportado estudios clínicos sobre la seguridad y eficacia en cuanto al uso para el que están destinados;

d) Los consumidores no tienen forma de saber las dosis que están inhalando, el tipo de concentración de los químicos que son potencialmente dañinos o si los cigarrillos electrónicos son seguros al darles el uso para el que están destinados<sup>8</sup>.

Finalmente, ya en el 2016, la FDA decide regular los SEAN extendiendo varias medidas ya establecidas para los cigarrillos convencionales, a estos nuevos dispositivos que incluyen la prohibición de venta de estos productos, vender sus productos a menores de 18 años y la utilización de máquinas dispensadora para ofrecerlos a la venta; la entrega de muestras gratis así como la venta de productos que contengan sabores (excepto sabor a menta o tabaco), así como la obligación de incluir, a partir de 2018, una etiqueta de advertencia sobre los riesgos a la salud, en los empaques de estos productos<sup>9</sup>.

Adicionalmente, la Unión Europea a través de su directiva [DIRECTIVE 2014/40/EU](#) sobre productos del tabaco no prohíbe los cigarrillos electrónicos, sí han introducido ciertos requisitos de seguridad y calidad para los e-cigarrillos, en razón a que la nicotina es una sustancia tóxica, la Directiva establece las concentraciones de nicotina máximas y los volúmenes máximos de cartuchos, tanques y contenedores de líquido de nicotina. Adicionalmente la Unión Europea ha tomado medidas dirigidas al aseguramiento de la calidad del producto y disposiciones para conocer las sustancias que contiene, de manera que sus ingredientes “ser de alta pureza y los cigarrillos electrónicos deben entregar la misma cantidad de nicotina para los soplos de la misma fuerza y duración”<sup>10</sup>. Adicionalmente:

<sup>8</sup> Cfr. FDA (2009), FDA and Public Health Experts Warn About Electronic Cigarettes, News release, julio 22 de 2009.

<sup>9</sup> U.S. Food and Drug Administration (FDA). Vaporizers, E-Cigarettes, and Other Electronic Nicotine Delivery Systems (ENDS). Julio, 2016. <http://www.fda.gov/TobaccoProducts/Labeling/ProductsIngredientsComponents/ucm456610.htm#regulation>

<sup>10</sup> Traducción libre. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1762\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1762_en.htm)

<sup>5</sup> Cfr. Organización Mundial de la Salud. FCTC/COP/6(9), Sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina. Informe de la OMS. Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, 6ª Reunión; 2014 octubre 13-18; Moscú, Federación de Rusia. Ginebra: OMS; 2014. Disponible en: [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC\\_COP6\(9\)-sp.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC_COP6(9)-sp.pdf)

<sup>6</sup> Conforme a la OMS “La capacidad de los SEAN para administrar nicotina al usuario varía ampliamente, desde niveles muy bajos, a niveles similares a los de los cigarrillos, en función de las características del producto, el tipo de calada del usuario y la concentración de la solución con nicotina.

<sup>7</sup> Conforme a la OMS aunque en menor medida que el humo de tabaco ajeno de los cigarrillos convencionales, no está claro si esos niveles más bajos en los aerosoles exhalados se traducen en una menor exposición, como se demostró en el caso de la nicotina. A pesar de los menores niveles de nicotina en comparación con el humo de tabaco ajeno, los aerosoles de SEAN exhalados dan lugar a niveles similares de absorción, según lo reflejan niveles similares de nicotina en suelo.

i) Se regulan las advertencias sanitarias para los cigarrillos electrónicos son obligatorias y deben indicar que contienen nicotina y no deben ser utilizados por los no fumadores.

ii) El empaquetado también debe incluir una lista de todos los ingredientes contenidos en el producto, la información sobre el contenido de nicotina del producto y una reproducción de las instrucciones de uso e información sobre los efectos adversos, grupos de riesgo y la naturaleza adictiva y toxicidad prospecto.

iii) Elementos de promoción no están permitidos en el embalaje, está prohibido cigarrillo electrónico y la publicidad transfronteriza y la promoción de los cigarrillos electrónicos.

iv) Dado que los cigarrillos electrónicos son un producto relativamente nuevo para los que la evidencia solo se está empezando a surgir, la Directiva establece requisitos de control y presentación de informes para los fabricantes y los importadores

v) Los fabricantes del cigarrillo electrónico deben notificar a los Estados miembros de todos los productos que introducen en el mercado e informar anualmente a ellos en los volúmenes de ventas, las preferencias del consumidor y las tendencias.

vi) Las autoridades de los Estados miembros supervisarán el mercado para cualquier evidencia de que los cigarrillos electrónicos conducen a la adicción a la nicotina o con el consumo de tabaco, especialmente en los jóvenes y los no fumadores.

Es claro que la evidencia científica existente actualmente demuestra que el aerosol de los SEAN y los SSSN no es simplemente “vapor de agua” y que, aunque en menor grado de aparente nocividad en relación con los cigarrillos convencionales, el aerosol producido por los SEAN plantea “graves amenazas para los adolescentes y los fetos” al tiempo que aumentan la exposición de los no fumadores y personas del entorno a la nicotina y a algunas sustancias tóxicas<sup>11</sup>.

La posible reducción de la toxicidad del aerosol producido por los SEAN en comparación con los cigarrillos convencionales no lleva, de ninguna manera a concluir, que aquel no representa ningún riesgo para la salud tanto de quienes lo consumen como de quienes se ubican en el entorno de quienes lo hacen.

Hasta tanto no exista evidencia concluyente que determine la efectiva inequidad del aerosol que emana de los SEAN, la política pública de protección del derecho a la salud y la aplicación del principio de precaución en esta materia, llevan a concluir que el uso de los SEAN debe ser regulado y limitado para proteger a los fumadores y no fumadores especialmente niños, jóvenes y mujeres embarazadas teniendo en cuenta que las eventuales ventajas para la salud pública que podrían ofrecer estos sistemas en comparación con los cigarrillos de combustión solo se logran “en un entorno en el que el atractivo, la accesibilidad, la promoción y el consu-

<sup>11</sup> Organización Mundial de la Salud. FCTC/COP/6(9), Sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina. Informe de la OMS. Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, 6ª Reunión; 2014 octubre 13-18; Moscú, Federación de Rusia. Ginebra: OMS; 2014. Disponible en: [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/COP6/FCTC\\_COP6\(9\)-sp.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/COP6/FCTC_COP6(9)-sp.pdf)

mo de cigarrillos y otros productos de tabaco quemado se reduzcan rápidamente”<sup>12</sup>.

## 2. Ausencia de evidencia científica concluyente en relación con la eficacia de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina para superar la dependencia de la nicotina

Conforme a la Organización Mundial de la Salud en su último reporte sobre Sistemas Electrónicos de Administración de la eficacia de los SEAN como método para abandonar el consumo de cigarrillos “no se ha evaluado sistemáticamente”. “Las pruebas de la eficacia de los SEAN como método para dejar de fumar son limitadas y no permiten extraer conclusiones”. Algunos estudios han podido establecer un cierto grado de eficacia aunque limitada del uso de SEAN con este propósito y en todo caso se ha advertido que en muchos casos “el uso de SEAN supondrá una reducción del consumo de cigarrillos, pero no el abandono”, en la medida en que el uso de los SEAN se combinaría con el consumo de cigarrillos por combustión con lo que el grado de eficacia de aquellos como método de cesación sería ciertamente limitado.

En todo caso, es preciso tener en cuenta que la eficacia de los SEAN y dentro de ellos los cigarrillos electrónicos como método efectivo para dejar de fumar ha sido, sin duda, uno de los aspectos que más divisiones ha provocado en la comunidad científica. En efecto en países como el Reino Unido, se han realizado recomendaciones dirigidas a promover el consumo de cigarrillo electrónico entre los fumadores y en agosto de 2014, la Sociedad Española de Neumología y Cirugía Torácica (SEPAR) considera que es necesario y urgente que “las autoridades sanitarias españolas regulen el CE y sus accesorios como una medicación”.<sup>13</sup>

Al margen del comprobado efecto que pueda llegar a tener el cigarrillo electrónico como método para reducir el riesgo derivado del consumo de nicotina o como producto de cesación la comercialización de estos sistemas está provocando amplios grados de desinformación y confusión entre fumadores y no fumadores, especialmente niños, jóvenes y adolescentes.

En efecto, a pesar de la ausencia de evidencia concluyente lo cierto es que varias campañas de empresas comercializadoras en Colombia<sup>14</sup>, de los SEAN están ofreciendo estos productos como métodos eficaces para abandonar la adicción al tabaco o reducir su consumo, lo que ha generado en la población, una percepción según la cual los SEAN, dentro de los que se encuentran los cigarrillos electrónicos pueden ser herramientas efectivas para abandonar la dependencia a la nicotina e incluso puede prevenir que los jóvenes utilicen cigarrillos tradicionales.

<sup>12</sup> Health consequences of smoking – 50 years of progress: a report of the Surgeon General. Atlanta (GA): Departamento de Salud y Servicios Sociales de los Estados Unidos de América; 2014 (pág. 874). Citado en FCTC/COP/6/10 Rev. 1 1º de septiembre de 2014, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina.

<sup>13</sup> Jiménez Ruiz CA, et al. El cigarrillo electrónico. Declaración oficial de la Sociedad Española de Neumología y Cirugía Torácica (SEPAR) sobre la eficacia, seguridad y regulación de los cigarrillos electrónicos. Archivos de Bronconeumología. 2014;50(08):362-367.

<sup>14</sup> Veeduría Ciudadana Control Tabaco. [www.veeduriaciudadanocontroltabaco.org](http://www.veeduriaciudadanocontroltabaco.org). Riesgos cigarrillo electrónico.

En todo caso, es claro que las razones que llevaron a autoridades sanitarias del Reino Unido a recomendar el cigarrillo electrónico como método para dejar de fumar responde a características propias de la epidemia de este país, sustancialmente diferentes a las colombianas. La mayoría de los fumadores en Reino Unido son el remanente de la epidemia que ha retrocedido en las últimas décadas de manera importante. De manera que la población de fumadores aun existente hace parte de un grupo que en atención a la frecuencia y el número de años de consumo de cigarrillo de combustión, han desarrollado una adicción más fuerte. En efecto, son personas mayores para las que, en razón a la reducción de esperanza de vida y la consecuente exposición más corta a los eventuales efectos nocivos del cigarrillo electrónico, puede tener sentido que a pesar de las incertidumbres alrededor del cigarrillo electrónico, su uso se considere este un mal menor.

Sin embargo, esta no es la dinámica de la epidemia en Colombia en donde la mayor parte la población adulta no fuma y nunca fumó. Por el contrario la epidemia del tabaquismo en Colombia demuestra que los fumadores en el país son población más joven (sobre todo los que iniciaron en los años 90 y la primera década de este siglo), que además ha aumentado su nivel de ingreso y que potencialmente podría iniciar la experimentación utilizando los SEAN no como medio de cesación. En el caso colombiano la tendencia, conforme al comportamiento de la epidemia relaciona a los SEAN como puertas de entrada al consumo de cigarrillo de combustión y no, como en el Reino Unido, como puerta de salida.

En gracia de discusión y aun considerando las eventuales potencialidades de los SEAN como mecanismos de reducción de riesgo la posibilidad de que estos sean mecanismos para iniciarse al consumo de cigarrillo convencional y la forma en que se están promocionando en Colombia requieren una regulación, que siguiendo las recomendaciones de la OMS, alentarán en primera medida “a los fumadores a dejar de fumar y superar la adicción a la nicotina mediante una combinación de tratamientos aprobados. No obstante, los expertos sugieren que en los casos particulares de fumadores en los que el tratamiento hubiera sido ineficaz o no lo hubiesen tolerado, o se hubiesen negado a utilizar la medicación convencional para dejar de fumar, el uso de SEAN apropiadamente reglamentados podría contribuir a los intentos por dejar de fumar”.

En efecto, siguiendo este último aspecto relacionado con la regulación de los SEAN aún en Reino Unido, que apoya la posibilidad de ofrecer ayuda de cesación a través del cigarrillo electrónico y del informe que concluye que tienen un 95% menos daño frente al cigarrillo tradicional, la regulación expedida es estricta e integral pues protege a:

- a) Los niños y jóvenes del acceso al cigarrillo electrónico;
- b) Los fumadores también los protege reduciendo la posibilidad de desarrollar adicción al imponer un límite al contenido de nicotina;
- c) Adopta medidas para el aseguramiento de la calidad del producto y para conocer las sustancias que contiene.

En el mismo, sentido en agosto de 2014, La Sociedad Española de Neumología y Cirugía Torácica

(SEPAR) aunque recomendó a las autoridades sanitarias españolas regular el cigarrillo electrónico como una medicación porque<sup>15</sup> *“de esta forma se controlaría el consumo indiscriminado del mismo que está ocurriendo en el momento actual, con el consiguiente peligro no solo para la salud pública, sino también para que los jóvenes se inicien al consumo del tabaco a través de él y, además, se perjudique el proceso de des-normalización del consumo de tabaco en lugares públicos consecuencia de la actual ley reguladora del consumo del tabaco. Además, la regulación de este dispositivo como una medicación contribuiría a que su producción y distribución se ajustasen a los estándares de calidad y seguridad requeridos para productos de uso farmacéutico...”*.

Finalmente, este congreso no puede dejar de lado la Alerta Sanitaria proferida por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) en un comunicado de Alerta Sanitaria emitida el 29 de julio de 2010 advierte que el Invima no ha autorizado los cigarrillos electrónicos en Colombia, que estos no tienen bondades terapéuticas y que se desconoce el alcance de los riesgos por uso del cigarrillo electrónico. Adicionalmente, el Invima señaló que los cigarrillos electrónicos no son una alternativa para dejar de fumar.

### **3. Obligación de proteger la política pública de control del tabaco y la aplicación efectiva del CMCT de la OMS**

El consumo de tabaco acaba con la vida de casi 6 millones de personas cada año, en el mundo, de las que más de 5 millones son consumidores del producto y más de 600.000 son no fumadores expuestos al humo de tabaco ajeno. El tabaco, en efecto, es el único producto legal, que siguiendo las instrucciones del fabricante, mata hasta a la mitad de sus consumidores.

Las enfermedades relacionadas con el tabaquismo son una de las mayores amenazas para la salud pública a las que el mundo se haya enfrentado. Aproximadamente una persona muere por una enfermedad relacionada con el tabaco cada seis segundos, lo que equivale a unos seis millones de personas al año. Se prevé que esta cifra aumentará a más de ocho millones de personas al año de aquí a 2030 si no se adoptan medidas energéticas para controlar la epidemia<sup>1</sup>.

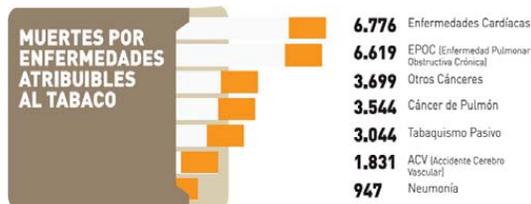
Por su parte, el consumo de tabaco en Colombia es un problema de salud pública que afecta el goce efectivo de la salud de los(as) colombianos(as) e incide de manera altamente negativa en la salud pública.

Para el año 2008, el 30% de las muertes que tuvieron lugar en el país fueron atribuibles al consumo de tabaco y derivadas de tumores malignos de esófago, tráquea y páncreas, entre otros, así como de enfermedades respiratorias y cardiovasculares. Así mismo, “La Radiografía del Tabaquismo en Colombia”<sup>16</sup>, liderada por el Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria de Argentina, en asocio con el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud de Colombia, evidencia que del

<sup>15</sup> Jiménez Ruiz CA, et al. El cigarrillo electrónico. Declaración oficial de la Sociedad Española de Neumología y Cirugía Torácica (SEPAR) sobre la eficacia, seguridad y regulación de los cigarrillos electrónicos. Archivos de Bronconeumología. 2014;50(08):362-367.

<sup>16</sup> Radiografía del tabaquismo en Colombia. “Muerte, enfermedad y costos atribuibles al tabaco en el año 2013”. Disponible en: [http://issuu.com/jon\\_snow/docs/tabaquismomodig/1?e=9474489/5540674](http://issuu.com/jon_snow/docs/tabaquismomodig/1?e=9474489/5540674).

total de muertes sucedidas en el año 2013, el 15,9% corresponde a muertes prematuras evitables causadas por el tabaquismo y se estima que 10.606 personas son diagnosticadas actualmente de un cáncer provocado por tabaquismo; adicionalmente el tabaquismo es responsable de 112.891 infartos y hospitalizaciones por enfermedades cardiacas cada año<sup>5</sup>.



Fuente: Radiografía del tabaquismo en Colombia<sup>17</sup>.

Junto al alto costo de vidas humanas relacionadas con el tabaquismo, son también alarmantes las cifras oficiales que muestran los costos directos en el sistema de salud atribuible al tabaquismo. Conforme a “la Radiografía del Tabaquismo en Colombia” ya citada, 4.23 billones de costos son atribuibles a esta pandemia<sup>18</sup>. En efecto, en el 2009, los costos sanitarios estuvieron estimados en \$2,9 billones de pesos en el 2011, es decir el 0.66 por ciento del PIB estimado para ese año<sup>19</sup>.

Por su parte el Instituto Nacional de Cancerología adelantó un estudio sobre los costos de la atención médica de algunas patologías relacionadas con el consumo del tabaco, como el cáncer del pulmón, EPOC e Infarto Agudo de Miocardio (IAM), como parte de un proyecto multicéntrico financiado por la OPS en varios países de la región.

Los resultados del informe revelaron que para el caso del cáncer pulmonar el costo promedio del tratamiento no es menor que US\$7.703,7 suma que resulta de incluir tanto las fases clínicas, un año después de su diagnóstico. Por su parte, frente al EPOC el costo promedio fue de US\$9.169,6 durante los cinco años posteriores a su diagnóstico; para el IAM este costo fue de US\$8.786,9 también para un periodo de cinco años después de su detección.

En suma, el estudio concluyó que los costos de tratamiento, estimado, para las tres enfermedades en los cinco años siguientes a su diagnóstico “serían de US\$5.355,7 millones y equivaldría al 0,9% del Producto Interno Bruto (PIB) a precios del año 2004”<sup>20</sup>.

El siguiente cuadro resume los costos de atención médica de enfermedades relacionadas con el consumo del tabaco:

	Costo total (COP)	Costo atribuible al tabaquismo (COP)	%
Enfermedades cardiacas	7.986.348.289.479	1.675.671.918.320	21%
Accidente cerebrovascular	2.622.403.445.293	421.007.370.673	16%
Enfermedad pulmonar obstructiva crónica	1.129.018.245.613	859.324.082.659	76%
Cáncer de pulmón	45.183.797.011	7.971.089.611	18%
Otros cánceres	409.861.780.493	330.047.053.591	81%
Neumonía	1.819.410.056.975	481.669.351.497	26%
Tabaquismo pasivo y otras causas	490.839.812.626	490.839.812.626	100%
<b>Total</b>	<b>14.012.225.634.864</b>	<b>4.266.530.678.977</b>	<b>30%</b>

Fuente: Instituto Nacional de Salud, Observatorio Nacional de Salud.

Con el propósito de disminuir los efectos causados por la epidemia del tabaquismo, Colombia firmó y ratificó el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud, para el Control del Tabaco y lo incorporó a la legislación interna mediante la Ley 1109 de 2006.

Este tratado internacional vinculante para Colombia es el resultado de un consenso internacional que ha considerado que “la propagación de la epidemia de tabaquismo es un problema mundial con graves consecuencias para la salud pública”, dado el carácter nocivo del consumo del tabaco y la exposición al humo del mismo que trae consigo devastadoras consecuencias “sanitarias, sociales económicas y ambientales”<sup>21</sup> y la comprobada verificación, a partir de estudios científicos, que sin asomo de duda, han establecido que el tabaco y la exposición al humo del tabaco “son causas de mortalidad, morbilidad y discapacidad”<sup>22</sup>.

El Convenio Marco establece varias obligaciones internacionales relacionadas con medidas fiscales para reducir la demanda del tabaco<sup>23</sup>, la protección frente a la protección del humo del tabaco<sup>24</sup>, el control de la publicidad, la promoción y propaganda de sus productos<sup>25</sup>, la divulgación del carácter nocivo del tabaco y sus derivados<sup>26</sup>, entre otros.

Además de la ratificación del Convenio Marco, el Estado colombiano, a través del Congreso de la República, expidió la Ley 1335 de 2009 mediante la cual se establecen “Disposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana”.

Uno de los objetivos de esta ley, tal como se desprende de su artículo primero es “contribuir a garantizar los derechos a la salud de los habitantes del territorio nacional, especialmente la de los menores de 18 años de edad y la población no fumadora, regulando el consumo, venta, publicidad y promoción de los cigarrillos, tabaco y sus derivados, así como la creación de programas de salud y educación tendientes a contribuir a la disminución de su consumo, abandono de la dependencia del tabaco del fumador”<sup>27</sup>.

21 Prefacio.

22 Ibídem.

23 Artículo 6° del CMCT.

24 Artículo 8° del CMCT.

25 Artículo 13 del CMCT.

26 Artículo 10 del CMCT.

27 Ley 1335 de 2009. Artículo 4°.

17 “Muerte, enfermedad y costos atribuibles al tabaco en el año 2013”. Disponible en: [http://issuu.com/jon\\_snow/docs/tabaquismodig/1?e=9474489/5540674](http://issuu.com/jon_snow/docs/tabaquismodig/1?e=9474489/5540674).

18 Ibídem.

19 Instrumento de Presentación de Informes del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Ministerio de Salud y Protección Social. Lenis Enrique Urquijo Velásquez. Periodo objeto del informe 2010 – 2011. [http://www.who.int/fctc/reporting/party\\_reports/colombia\\_2012\\_report\\_final.pdf](http://www.who.int/fctc/reporting/party_reports/colombia_2012_report_final.pdf)

20 Jones LL, Hashim A, McKeever T, Cook DG, Britton J, Leonardi-Bee J. Parental and household smoking and the increased risk of bronchitis, bronchiolitis and other lower respiratory infections in infancy: systematic review and meta-analysis. *Respiratory research*. 2011; 12:5.

La ley consagró una serie de medidas para alcanzar el fin mencionado, dentro de las que se destacan la prohibición de venta de productos de tabaco a menores de edad (artículo 2°), la concreción de una política pública de control del tabaco (artículo 5°), el establecimiento de programas educativos para evitar el consumo de tabaco (artículo 8), la reglamentación en materia de etiquetado y empaquetado de productos de tabaco (artículo 13), el reconocimiento de los derechos de las personas no fumadoras (artículo 17 y siguientes), la prohibición total a toda forma de publicidad y promoción de productos de tabaco, (artículo 15 y 16), así como; la restricción del patrocinio en eventos culturales y deportivos, cuando el mismo esté dirigido a la publicidad directa o indirecta de productos de tabaco y sus derivados (artículo 17).

La política pública de Control del tabaco en Colombia, la implementación del Convenio Marco y de la Ley 1335 de 2009, han sido medidas efectivas para reducir la epidemia del tabaco. En efecto, Colombia ha logrado reducir de manera considerable las tasas generales de prevalencia de tabaquismo de 21,4% en 1993 se pasó a 18,9% en 1998 y de esta a 12,8% en 2007<sup>28</sup>.

La reducción considerable de las tasas de prevalencia responden a esfuerzos intersectoriales dirigidos a implementar de manera efectiva el CMCT y la Ley 1335 de 2009. Sin embargo, los esfuerzos alcanzados hasta ahora pueden verse debilitados con una regulación de cigarrillo electrónico parcial o incompleta y sin coherencia con las políticas de control del tabaco.

El 13 de noviembre de 2015 en el discurso de la Directora General de la OMS, doctora Margaret Chan, pronunciado en la sexta reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, realizada en Moscú, afirmó que el próximo desafío en la lucha contra la proliferación del tabaquismo es “que la industria tabacalera está aumentando su dominio en el mercado de los cigarrillos electrónicos”<sup>29</sup>.

Así, la OMS ha hecho un llamado a los países miembros, entre ellos Colombia, para que en sus reglamentaciones se cumplan los siguientes puntos:

a) Impedir la promoción de SEAN y la iniciación de no fumadores, embarazadas y jóvenes;

b) Minimizar los posibles riesgos sanitarios para los usuarios y no usuarios de SEAN;

c) Prohibir que se hagan reclamos sanitarios no comprobados sobre los SEAN; y

d) Proteger las actividades de control del tabaco existentes contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera”<sup>30</sup>.

La Organización Mundial de la Salud ha señalado que “el rápido aumento del consumo de las SEAN en todo el mundo no se puede desestimar ni aceptar sin realizar esfuerzos para reglamentar apropiadamente estos productos, con el fin de minimizar las consecuencias que puedan agravar la epidemia del tabaquismo y optimizar los posibles beneficios para la salud pública”<sup>31</sup>. Este organismo internacional ha reafirmado la necesidad de que los SEAN

tengan un marco regulatorio estricto, que no debilite las medidas de control del tabaco adelantadas por los Estados.

De manera particular, lo recomendado es que en la eventual reglamentación de los SEAN:

i) *Se respeten los ambientes libres de humo de tabaco*, en efecto, La OMS ha recomendado de manera clara que “se debería exigir legalmente a los usuarios de SEAN que no utilicen esos dispositivos en interiores, especialmente en los que está prohibido fumar, hasta que se demuestre que el valor exhalado no es nocivo para las personas del entorno y existan pruebas científicas razonables de que no se menoscaba la aplicación orientadas a preservar los entornos sin humo”.

ii) Se restrinjan las actividades de publicidad, promoción y patrocinio de los SEAN en la medida en que “los elementos de promoción que hacen los SEAN atractivos para los fumadores adultos podrían hacer lo propio en relación con los niños y los no fumadores, las Partes deberían considerar la posibilidad de restringir efectivamente la publicidad, la promoción y el patrocinio de los SEAN”.

iii) Se proteja el trámite regulatorio contra intereses comerciales creados de la industria tabacalera, al respecto la OMS ha reiterado, la OMS recuerda que la Industria del Tabaco, sus aliados y representantes “nunca se podrán considerar como legítimos asociados o partes interesadas en la salud pública mientras continúan obteniendo beneficios del tabaco y sus productos o representen los intereses de la industria tabacalera”<sup>32</sup>.

iv) Se reglamente el diseño de productos e información conexa. En efecto, la OMS enlista una serie de contenidos que, a su juicio deberán reglamentarse para minimizar el contenido y sustancias tóxicas, entre otros.

v) Se establezcan advertencias sanitarias proporcionadas con los riesgos sanitarios demostrados. La OMS recomienda considerar advertencias sanitarias de riesgo sobre “posible adicción a la nicotina, posible efecto irritante de vías respiratorias, ojos, nariz, y garganta; posibles efectos adversos durante el embarazo”.

vi) Se refuercen las actividades de vigilancia y seguimiento de control del tabaco

vii) La prohibición de venta a menores de edad.

viii) La prohibición de venta a menores de edad.

#### 4. Experiencias internacionales de regulación de los SEAN

Conforme al último informe regional de tabaquismo en la Región de las Américas realizado por la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud hasta este momento, Argentina, Brasil, México, Panamá, Surinam y Uruguay han prohibido totalmente la comercialización de estos productos en su territorio. Mientras Canadá y Chile han optado por reglamentar su comercialización como productos terapéuticos, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Jamaica han incluido los SEAN en sus legislaciones como productos de tabaco.

Adicionalmente, dado que la prohibición de la comercialización no elimina la posibilidad de que estos productos ingresen ilícitamente en el mercado, algunos países han optado por igualmente regular su uso de modo que éste sea consistente con la legislación sobre ambientes libres de humo de tabaco<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> Encuesta Nacional de Salud. 2007.

<sup>29</sup> OMS. Discurso pronunciado en la sexta reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Dra. Margaret Chan. En: <http://www.who.int/dg/speeches/2014/tobacco-control-cop6/es/>

<sup>30</sup> *Ibidem*. Pg. 13.

<sup>31</sup> FCTC/COP/6/10 Rev. 1 1° de septiembre de 2014. Sistemas electrónicos de administración de nicotina Informe de la OMS.

<sup>32</sup>..

<sup>33</sup> Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud. Informe sobre control del tabaco en la región de las Américas 2006.

El siguiente cuadro ilustra el estado de regulación de los SEAN en la región de las Américas conforme al reporte mencionado:

País	Prohibición total de venta	Reglamentación de la venta		Reglamentación del uso <sup>a</sup> y la publicidad		
		Reglamentado como producto terapéutico	Reglamentado como producto de tabaco	Reglamentado bajo las mismas leyes que P <sup>b</sup>	Reglamentado bajo las mismas leyes que W <sup>b</sup>	Reglamentado bajo las mismas leyes que E <sup>b</sup>
Antigua y Barbuda	No	No	No	-	-	-
Argentina	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	No	No	√	-	√
Bahamas	No	No	No	-	-	-
Barbados	No	No	No	-	-	-
Belice	No	No	No	-	-	-
Bolivia (Estado Plurinacional de)	No	No	No	-	-	-
Brasil	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	No	No	-	-	-
Canadá	No	√ (según la concentración de nicotina)	No	No	No	No
Chile	No	√ (según la concentración de nicotina)	No	No	No	No
Colombia	No	No	No	-	-	-
Costa Rica	No	No	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	√	√ (exactamente igual que los cigarrillos)	√
Cuba	No	No	No	-	-	-
Dominica	No	No	No	-	-	-
Ecuador	No	No	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	√	√	√
El Salvador	No	No	No	-	-	-
Estados Unidos de América	No	No	No	-	-	-
Granada	No	No	No	-	-	-
Guatemala	No	No	No	-	-	-
Guyana	No	No	No	-	-	-

País	Prohibición total de venta	Reglamentación de la venta		Reglamentación del uso <sup>a</sup> y la publicidad		
		Reglamentado como producto terapéutico	Reglamentado como producto de tabaco	Reglamentado bajo las mismas leyes que P <sup>b</sup>	Reglamentado bajo las mismas leyes que W <sup>b</sup>	Reglamentado bajo las mismas leyes que E <sup>b</sup>
Haití	No	No	No	-	-	-
Honduras	No	No	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	√	√ (exactamente igual que los cigarrillos)	√
Jamaica	No	No	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	√	√ (exactamente igual que los cigarrillos)	√
México <sup>c</sup>	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	No	-	-	-	-
Nicaragua	No	No	No	-	-	-
Panamá	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	No	No	√	No	No
Paraguay	No	No	No	-	-	-
Perú	No	No	No	-	-	-
República Dominicana	No	No	No	-	-	-
Saint Kitts y Nevis	No	No	No	-	-	-
Santa Lucía	No	No	No	-	-	-
San Vicente y las Granadinas	No	No	No	-	-	-
Suriname	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	No	No	-	-	-
Trinidad y Tabago	No	No	No	-	-	-
Uruguay	√ (independientemente de la concentración de nicotina)	No	No	-	-	-
Venezuela (República Bolivariana de)	No	No	No	-	-	-

### 5. Importancia de regulación de aditivos y saborizantes en productos de cigarrillo

El uso de aditivos y saborizantes en productos de tabaco ha suscitado un interés cada vez más intenso, tanto como para la OMS<sup>34</sup> como para agencias nacionales de diferentes países encargadas de regular los productos comercializados a consumidores. La FDA y el Comité Científico Asesor de Productos de Tabaco (TPSAC) en

Estados Unidos, así como la Unión Europea a través de su Comisión de Científicos<sup>35</sup> han identificado nuevos y emergentes riesgos para la salud derivados de los aditivos de producto de tabaco.

La Organización Mundial de la Salud ha advertido que los ingredientes de productos de tabaco pueden aumentar su atractivo, adictivo, y la toxicidad, y su uso es contrario al objetivo del Convenio Marco para el Control del Tabaco de “proteger a las generaciones presentes y futuras contra las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco”. En consecuencia, para esta organización internacional la regulación de los ingredientes en los productos del tabaco es esencial para un programa de control del tabaco

<sup>34</sup> El grupo de estudios sobre la regulación de productos de Tabaco de la OMS (Study Group on Tobacco Product Regulation (TobReg) está compuesto por científicos nacionales e internacionales expertos en regulación, tratamiento de la dependencia del tabaco y laboratorios de análisis de los ingredientes y emisiones de tabaco, que en las últimas décadas ha realizado y revisado diferentes estudios para establecer los efectos de la salud del consumo de cigarrillos con aditivos y saborizantes.

<sup>35</sup> European Commission's Scientific Committee.

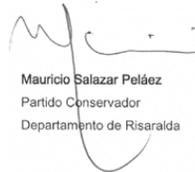
nacional efectivo como parte de la regulación de los contenidos y emisiones de los productos del tabaco<sup>36</sup>.

Por su parte, en 2013 un estudio de la FDA indicó que los datos sugieren que el uso de mentol se asocia con una mayor probabilidad de la iniciación de jóvenes en el consumo de cigarrillo. Además, los datos indican que el mentol de los cigarrillos estaría asociado con una mayor adicción. Fumadores de mentol muestran mayores signos de dependencia a la nicotina y son menos propensos a dejar de fumar con éxito. Estos resultados, combinados con la evidencia que indica que las propiedades anestésicas de refrigeración y las mentolados pueden reducir la sensación fuerte del humo del cigarrillo y la evidencia que indica que los cigarrillos mentolados se comercializan como una alternativa más suave a los cigarrillos convencionales, hacen probable que cigarrillos mentolados representen un riesgo para la salud pública mayor a los convencionales o no mentolados<sup>37</sup>.

En la actualidad existe un amplio mercado promovido por la industria del tabaco dirigido a incluir saborizantes y aditivos en productos de cigarrillo para reducir su sabor y la percepción de nocividad. En Colombia, este mercado se ha fortalecido en los últimos años y ha estado acompañado de la inclusión de cápsulas de sabor en los filtros de cigarrillo que los consumidores pueden activar cuando están consumiendo cigarrillos<sup>38</sup>. Estos aditivos sumados a una amplia campaña publicitaria en puntos de venta, está dirigida especialmente a jóvenes y adolescentes.

La Ley 1335 de 2009, en su artículo 22 dispone la obligación de los fabricantes e importadores de cigarrillos de presentar anualmente, cuando el Ministerio

de la Protección Social lo solicite información sobre i) los ingredientes agregados al tabaco y ii) los niveles de componentes de humo que corresponden a niveles de alquitrán, nicotina y monóxido. Esta disposición, en la actualidad, se hace insuficiente para evitar atracción de productos de cigarrillo, los objetivos del Convenio Marco de Control del Tabaco y en general, la política pública nacional de control del tabaquismo, en consecuencia, y basados en las nuevas evidencias científicas y recomendaciones de la OMS Colombia debe avanzar en la prohibición de este tipo de ingredientes en los productos de cigarrillo.

  
Mauricio Salazar Peláez  
Partido Conservador  
Departamento de Risaralda

  
Oscar Ospina Quintero  
Partido Alianza Verde  
Departamento del Cauca

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 124 con su correspondiente Exposición de Motivos. Por los honorables Representantes *Mauricio Salazar Peláez* y *Oscar Ospina Quintero*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 682 - Martes, 30 de agosto de 2016

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 122 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 426 de 1998 .....	1
Proyecto de ley número 123 de 2016 Cámara, por medio de la cual se interpreta con autoridad la Ley 1620 de 2013, se modifican algunos de sus apartes y se establece el 10 de agosto como el Día Nacional de la Libertad para Educar .....	5
Proyecto de ley número 124 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1335 de 2009 para extender la regulación a sistemas electrónicos de administración de nicotina, sucedáneos derivados y otros .....	14

<sup>36</sup> Fact Sheet on ingredients in tobacco products. [http://www.who.int/tobacco/industry/product\\_regulation/fact-sheetingredients/en/](http://www.who.int/tobacco/industry/product_regulation/fact-sheetingredients/en/)

<sup>37</sup> The US Food and Drug Administration (FDA) independently reviewed the available peer-reviewed scientific literature, industry submissions and other material provided to TPSAC and performed or commissioned additional analyses to fill gaps in the literature. The report underwent peer review in August 2011 and was published in 2013 (FDA, 2013a). Because of the delay between peer review and publication of the FDA report, a literature review covering the period 1 July 2011–27 March 2013 was published separately (FDA, 2013b).

<sup>38</sup> Corporate Accountability Internacional. Monitoreo a la Industria del Tabaco en Colombia. 2014, 2015, 2016