



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 563

Bogotá, D. C., jueves, 2 de agosto de 2018

EDICIÓN DE 33 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 022 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se convierte el Programa Ser Pilo Paga en una estrategia de largo plazo para el incentivo al mérito académico de la población en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto convertir el programa “Ser Pilo Paga” en una estrategia de largo plazo que busca incentivar y apoyar el acceso a la Educación Superior de Alta Calidad para la población con mérito académico y en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica en el territorio nacional.

Artículo 2°. *Alcance.* El programa propende por mejorar las oportunidades para el acceso a la Educación Superior de Alta Calidad, permitiendo a los jóvenes beneficiarios fortalecer las competencias específicas y generales para contribuir al desarrollo y la movilidad social en Colombia.

Artículo 3°. *Beneficios.* Los beneficios serán los siguientes:

1. Apoyo financiero de hasta el 100% del valor de la matrícula del programa académico de pregrado en Instituciones de Educación Superior acreditadas en Alta Calidad, el cual será condonable o reembolsable. En los eventos en los que no haya culminación de estudios y graduación, solo será condonable cuando no opere falta grave atribuible al beneficiario, según las condiciones de la convocatoria.
2. Apoyo de sostenimiento.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará las condiciones de adjudicación del

apoyo financiero y de sostenimiento de que trata el presente artículo.

Parágrafo 2°. A las Instituciones de Educación Superior oficiales, se les reconocerá el 100% del costo cupo de atención del estudiante, entendido como el costo per cápita de prestar el servicio educativo.

El costo cupo incluye el valor de la matrícula.

Artículo 4°. *Requisitos.* Para ser beneficiario del presente programa, los aspirantes deberán cumplir con:

- a) Ser colombiano.
- b) Obtener el título de grado de bachiller en la misma vigencia de inscripción a la convocatoria. Se exceptúa cuando dicha inscripción no se pueda realizar por casos de fuerza mayor.
- c) Cumplir con el puntaje de corte definido por el Ministerio de Educación Nacional en los resultados de las Pruebas de Estado Saber 11° o como lleguen a denominarse.
- d) Cumplir con los puntos de corte definidos por el Ministerio de Educación Nacional en el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén) o el instrumento que haga sus veces.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional definirá anualmente los puntajes mínimos exigidos para las Pruebas de Estado Saber 11° o como lleguen a denominarse, y los puntos de corte del Sisbén mediante acto administrativo.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional a través de las entidades competentes determinará los instrumentos que permitan definir el ingreso al Programa de Estudiantes en Condición de Vulnerabilidad como

grupos de especial protección constitucional que no cuenten con Sisbén.

Parágrafo 3°. El apoyo financiero podrá ser legalizado para que los jóvenes beneficiarios puedan ingresar en el primer o segundo semestre académico del año inmediatamente posterior al de la adjudicación, previa admisión por parte de una de las Instituciones de Educación Superior acreditadas en alta calidad.

Artículo 5°. *Convocatoria.* Cada convocatoria o proceso de selección que realice el Ministerio de Educación Nacional para aplicar al programa “Ser Pilo Paga”, contará con un Reglamento Operativo que contenga los criterios específicos que apliquen para el efecto.

Parágrafo 1°. La convocatoria y su Reglamento Operativo deberán ser ampliamente divulgadas a través de las Entidades Territoriales, Instituciones de Educación Superior o los medios de comunicación pertinentes, a efectos de llegar a la población objetivo.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación Nacional podrá crear capítulos especiales dentro del Reglamento Operativo de cada convocatoria, que permitan priorizar la adjudicación del beneficio a población de entidades territoriales declaradas en estado de emergencia o alta vulnerabilidad, definiendo una reglamentación diferencial para la población beneficiaria con puntajes Saber 11° menores a los establecidos para el nivel nacional.

Igualmente, se podrá crear capítulos especiales, orientados a incentivar el ingreso de la población beneficiaria a programas académicos específicos, de acuerdo con la pertinencia regional y nacional.

Artículo 6°. *Instituciones de Educación Superior.* La población beneficiaria del programa “Ser Pilo Paga” podrá ingresar al programa académico de su elección en una de las Instituciones de Educación Superior acreditadas en Alta Calidad, o en proceso de renovación de dicha acreditación. Con el objetivo de fomentar la pertinencia regional, el Ministerio de Educación Nacional incorporará al Programa Ser Pilo Paga, programas acreditados en alta calidad de Instituciones de Educación Superior oficiales no acreditadas en alta calidad.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional definirá el esquema de pago de matrícula a las Instituciones de Educación Superior privadas, y la metodología para el reconocimiento del costo cupo de atención por estudiante que se le pagará a las Instituciones de Educación Superior oficiales, diferentes a las de régimen especial. El Ministerio de Educación Nacional adelantará mecanismos orientados a la estandarización de los valores a reconocer en Instituciones de Educación Superior Públicas y Privadas.

Parágrafo 2°. Cuando no se le otorgue la renovación de la acreditación en Alta Calidad a una Institución de Educación Superior que cuente con estudiantes activos, beneficiarios del programa “Ser Pilo Paga”, se garantizará la continuidad de esa

población en el marco del Reglamento Operativo que aplique.

Parágrafo 3°. Las Instituciones de Educación Superior oficiales dictarán disposiciones de admisión especial para los aspirantes beneficiarios del programa “Ser Pilo Paga”.

Parágrafo 4°. Las Instituciones de Educación Superior acreditadas en Alta Calidad podrán suscribir convenios con Instituciones de Educación Superior no acreditadas, para que los beneficiarios del programa “Ser Pilo Paga” cursen los primeros semestres académicos en programas acreditados en su región o en una Institución cercana a la ubicación geográfica de su núcleo familiar, pero finalicen su carrera en la Institución de Educación Superior acreditada. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará las condiciones para la aprobación de estos convenios.

Las Instituciones de Educación Superior acreditadas podrán aceptar en sus seccionales no acreditadas, beneficiarios del programa “Ser Pilo Paga” para que cursen los primeros semestres académicos en programas acreditados en su región o en una sede cercana a la ubicación geográfica de su núcleo familiar, pero finalicen su carrera en la Seccional acreditada.

Parágrafo 5°. *Acompañamiento especial.* El Ministerio de Educación Nacional MEN establecerá un acompañamiento especial para que las Instituciones de Educación Superior Públicas regionales no acreditadas en alta calidad, diseñen un cronograma de gestión y planificación orientado a la acreditación en Alta Calidad de sus programas académicos.

Artículo 7°. *Permanencia.* El Ministerio de Educación Nacional definirá en cooperación con las Instituciones de Educación vinculadas al programa “Ser Pilo Paga”, estrategias y compromisos relacionados con la nivelación académica y permanencia estudiantil.

Artículo 8°. *Condonación.* El Ministerio de Educación Nacional reglamentará estrategias adicionales a la graduación que permitan la condonación del apoyo financiero, aceptando como contraprestación actividades complementarias certificables que realicen los beneficiarios y que aporten a su Institución de Educación Superior o a alguna entidad de carácter público.

Artículo 9°. *Pérdida de la Calidad de Estudiante.* Los beneficiarios del programa “Ser Pilo Paga”, perderán el apoyo financiero por incurrir en faltas graves definidas en el Reglamento Operativo del programa.

Artículo 10. *Fuentes de Financiación.* Las fuentes de financiación del “Ser Pilo Paga” podrán ser las siguientes:

- Recursos asignados del Presupuesto General de la Nación;
- Aportes de las Entidades Territoriales;

- Recursos provenientes de cooperación que podrán ser recibidos a través del Icetex;
  - Donaciones que permitan beneficios para los aportantes, en el marco del Estatuto Tributario;
  - Aportes voluntarios;
- Otras que el Gobierno defina.

Parágrafo 1°. En ningún caso podrán destinarse recursos aprobados por ley para las Instituciones de Educación Superior Oficiales, en la financiación del programa “Ser Pilo Paga”.

Para el año 2019 los recursos previstos en el numeral 5° del artículo 243 del Estatuto Tributario se distribuirán así:

- El 50% del 0.6 puntos para financiar las Instituciones de Educación Superior.
- El 50% del 0.6 puntos para financiar créditos beca a través del Icetex los cuales incluye el programa Ser Pilo Paga.

A partir del año 2020 la distribución será así:

- El 0.4 puntos para financiar las Instituciones de Educación Superior.
- El 0.2 puntos para financiar créditos beca a través del Icetex, los cuales incluye el programa Ser Pilo Paga.

Parágrafo 2°. Todos los Fondos en administración del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), constituidos por entidades del Gobierno nacional, que inicien o se encuentren en proceso de liquidación y tengan saldos disponibles, deberán destinar estos saldos para la Financiación del programa “Ser Pilo Paga”

Artículo 11. *Fondo de Aporte Voluntario*. Créase el Fondo de Aporte Voluntario al programa “Ser Pilo Paga”, que tendrá como finalidad recibir los aportes de los beneficiarios o egresados del programa o de personas naturales o jurídicas, permitiendo la financiación del ingreso de nuevos beneficiarios. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará las condiciones y administrará los recursos del Fondo.

Artículo 12. *Fondo para el Logro*. Créase el Fondo para el Logro que tendrá como finalidad apoyar la obtención del grado profesional de los beneficiarios del programa “Ser Pilo Paga”, que requieran financiación para culminar satisfactoriamente sus estudios, una vez haya finalizado el número de desembolsos adjudicados. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará las condiciones y administrará los recursos del Fondo.

Artículo 13. *Sostenibilidad*. El Gobierno nacional a través de las entidades competentes, proyectará y garantizará los recursos para la sostenibilidad del programa “Ser Pilo Paga”, de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, apropiará una partida dentro del Presupuesto General de la Nación, con los recursos necesarios para el financiamiento del programa “Ser Pilo Paga” con base en las metas de cobertura

que defina el Ministerio de Educación Nacional, dependiendo de las condiciones económicas, sociales y financieras del país.

Parágrafo 1°. En ningún momento se destinará una apropiación presupuestal menor a la requerida para garantizar la continuidad de las cohortes adjudicadas cada año.

Parágrafo 2°. En caso que los aspirantes al programa “Ser Pilo Paga”, superen en cantidad los cupos de ingreso disponibles debido a la restricción presupuestal, se aplicará un factor para seleccionar a aquellos estudiantes con mayor resultado en las pruebas de estado y menor puntaje Sisbén.

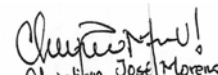
Artículo 14. *Competencias*. El Ministerio de Educación Nacional liderará la implementación y seguimiento del programa “Ser Pilo Paga”, articulándose con las entidades del Gobierno nacional, según sus competencias, Instituciones de Educación Superior oficiales y privadas, y demás entidades que garanticen la correcta ejecución del programa.

Parágrafo 1°. Las Entidades Territoriales e Instituciones de Educación Superior oficiales, desde su competencia deberán efectuar los ajustes normativos e institucionales con la finalidad de cumplir con los objetivos del programa “Ser Pilo Paga” buscando lograr un mayor acceso a la Educación Superior en el País.

Artículo 15. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición.

Cordialmente,

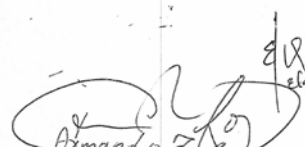
  
MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER  
Representante a la Cámara

  
Christian José Moreno U  
Representante a la Cámara

  
Juan Felipe Lemar Uribe

  
Jorge E. Arango

Elbert Diaz I.

  
Alvaro Zaldarain  
Wlana Baranda



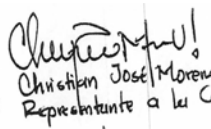
**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

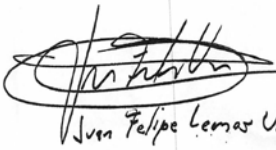
En este momento histórico de Colombia, donde la paz es una realidad, se hace necesario pensar en cómo sustituiremos las armas, y no cabe duda que la única opción que tenemos es la de brindar el acceso a la educación de calidad para todos y que se convierta esta en nuestra arma más importante para luchar en la consecución de un país con igualdad de oportunidades para nuestros jóvenes.

El programa del Gobierno nacional Ser Pilo Paga (SPP), liderado por el Ministerio de Educación Nacional en compañía con el Icetex desde el 2015, ha transformado el sistema educativo en Colombia ya que en su corta implementación se han beneficiado 31.940 jóvenes de escasos recursos y con mérito académico, que son provenientes de 990 municipios de los 32 departamentos del país; dichos beneficiarios adjudicados provienen del 75% de establecimientos educativos oficiales y 1.784 son víctimas del conflicto armado, a quienes se les ha brindado la oportunidad de acceder al sistema de educación superior y, sin duda alguna, sin esta iniciativa, estos mismos jóvenes hoy se habrían visto obligados a iniciar una vida laboral sin ninguna preparación, a postergar o jamás acceder a una educación superior de calidad. Hoy, no sólo el ingreso de jóvenes bachilleres de escasos recursos a la educación superior en Colombia es una realidad, sino que el esfuerzo por la acreditación en calidad de más instituciones educativas está aumentando, lo cual es un fiel reflejo tanto de los estudiantes como de las universidades de querer ser verdaderamente el país más educado de América Latina como lo aprobamos en el actual Plan de Desarrollo Todos por un Nuevo País. Por esta razón creemos en la necesidad de establecer, por medio de este proyecto de ley, un soporte normativo en cuanto a la estructura, permanencia, continuidad, sostenibilidad financiera y mayor relación con el mercado laboral del programa Ser Pilo Paga que sin duda ha generado efectos positivos, por lo que merece ser elevado a un rango legal por su pertinencia en el desarrollo social y económico del país. Además, consideramos que es necesario no sólo mantener el programa, sino establecer por medio de ley, el acceso, la permanencia, y el futuro laboral de los jóvenes con escasos recursos de Colombia, de forma que se tenga de aquí en adelante una oportunidad inquebrantable de cimentar un mejor futuro para ellos, sus familias y para toda la sociedad colombiana.

Por lo anterior, y por nuestro compromiso con el derecho a la educación en Colombia, proponemos que se garantice para siempre el acceso en condiciones de igualdad a la educación superior en nuestro país, en especial cuando se trata de estudiantes de bajos recursos que tienen excelentes desempeños en la educación media.

  
 MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER  
 Representante a la Cámara

  
 Christian José Moreno,  
 Representante a la Cámara

  
 Juan Felipe Lemar Uribe

  
 Jorge E. Anaya

Elbert Díaz

  
 Armando Zúñiga

Liliana Barawide

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 SECRETARÍA GENERAL**

El día 20 de julio del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 022 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Martha Villalba, Chistian Moreno, Elbert Díaz* y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 024 DE 2018  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES**

*por medio del cual se establece una causal para la impugnación de la paternidad en los casos de filiación por inseminación artificial y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley tiene como objeto adicionar una causal de impugnación de la paternidad en los casos de filiación por inseminación artificial.

Artículo 2°. *El artículo 214 de la Ley 84 de 1873 quedará:*

**Artículo 214.** El hijo que nace después de expirados los ciento ochenta días subsiguientes al matrimonio o a la declaración de la unión marital de hecho, se reputa concebido en el vínculo y tiene

por padres a los cónyuges o a los compañeros permanentes, excepto en los siguientes casos:

1. Cuando el Cónyuge o el compañero permanente demuestre por cualquier medio que él no es el padre.
2. Cuando en proceso de impugnación de la paternidad se desvirtúe esta presunción.
3. Cuando en los casos de inseminación artificial o asistida puede alegarse y demostrarse la falta de consentimiento libre e informado para la realización de dicho procedimiento.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias de la ley.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
Ema Claudia Castellanos  
Senadora de la República

  
Ángela Patricia Sánchez Leal  
Representante a la Cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. ANTECEDENTES

La ciencia ha dado paso a la procreación artificial y la jurisprudencia se ha adaptado a las nuevas formas de filiación asistidas, reconociendo los avances científicos en la reproducción humana y creando herramientas para su regulación. Los derechos y deberes de padres e hijos también están protegidos en el marco de estas técnicas de concepción y es posible impugnar la paternidad en referencia a estos procedimientos.

La reproducción asistida según la Organización Internacional de la Salud y la revista líder en reproducción asistida, la definen como “*un conjunto de técnicas y tratamientos médicos para facilitar el embarazo, cuando este no se consigue de forma natural por problemas de fertilidad*”.

La organización mundial de la reproducción asistida afirma que, el 12% y el 18% de las parejas que desean tener un hijo descubren que tienen infertilidad, el 50% es femenina y el otro 50% masculino. También es posible que ambos miembros de la pareja tengan problemas de infertilidad.

Para ello, hay dos clases de tratamientos de fertilidad principales, la inseminación artificial (IA) y la fecundación in vitro (FIV), estos tratamientos son técnicas combinadas como la donación de gametos o el diagnóstico genético preimplantacional.

Este tipo de procreación se ha convertido en una nueva forma de crear el vínculo de filiación entre padres e hijos.

Ante estos avances, es importante que en la medida el legislador pueda por medio de la ley estipular parámetros que busquen estipular, regular, desarrollar y dar claridad ante este tipo de progresos, para ello es fundamental tener en cuenta los pronunciamientos de las altas cortes por medio de sus jurisprudencias en el tema.

Para el caso en específico tendremos en cuenta lo dicho por la Corte Suprema de Justicia en la providencia del 10 de mayo del 2017, con ponencia del magistrado doctor Ariel Salazar Ramírez en los siguientes apartes:

*“La filiación es el “vínculo jurídico que une a un hijo con su madre o con su padre y que consiste en la relación de parentesco establecida por la ley entre un ascendiente y su descendiente de primer grado” (CSJ SC, 12 Ene. 1976, G.J. T. CLII, p. 12).*

*Atendiendo a su conformación, la filiación puede ser natural (matrimonial o extramatrimonial), adoptiva (por uno o ambos padres), o por reproducción artificial o asistida.*

*Tanto la filiación natural como la reproducción asistida se dan por un proceso genético que consiste en la fusión de dos gametos o células sexuales haploides, una femenina (óvulo) y otra masculina (espermatozoide). Una vez fecundado el óvulo por el espermatozoide se produce una célula denominada huevo o cigoto, que es diploide porque contiene dos conjuntos de cromosomas, uno proveniente de cada progenitor.*

*La diferencia entre la reproducción “natural” y la “artificial” consiste en que la primera se da por la cópula de los órganos sexuales masculino y femenino; mientras que en la segunda la fecundación del óvulo se hace sin unión sexual o ayuntamiento, aunque tales conceptos no son del todo precisos porque ambos procesos son biológicos y siguen las leyes naturales de la reproducción celular. La inseminación artificial es, entonces, la fecundación científicamente asistida del óvulo, que puede hacerse en el útero de la madre o fuera de éste (in vitro); con semen de la pareja o de un donante.*

*Los efectos jurídicos sobre el estado civil son iguales para todas las relaciones de filiación, independiente de la forma en que se produzcan, o si son matrimoniales o extramatrimoniales. Así lo reconoce el inciso 6° del artículo 42 de la Constitución Política:*

*“Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados y procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable”.*

*Dicho precepto consagra el principio de “unidad de filiación”, conforme al cual los hijos deben recibir idéntico trato jurídico, independientemente del origen diverso que pueda tener la familia.*

*El distinto origen de la familia determina las formas de adquisición del estado civil de las personas, el cual “deriva de los hechos, actos y providencias que lo determinan y de la calificación legal de ellos”. (Artículo 2° Decreto 1260 de 1970).*

*El vínculo paterno-materno-filial generalmente se origina por reproducción biológica y, en un menor número de casos, por adopción o inseminación artificial consentida, que son hechos con relevancia jurídica que dan origen a situaciones de estado civil*



que el ordenamiento legal atribuye a las personas, como lo dispone el precitado estatuto. Las fuentes jurídicas de la filiación son, entonces, el artículo 42 de la Constitución Política, las disposiciones del Libro I del Código Civil que regulan el régimen de las personas y el Decreto 1260 de 1970.

De conformidad con lo estipulado por el artículo 213 del Código Civil, “el hijo concebido durante el matrimonio o durante la unión marital de hecho tiene por padres a los cónyuges o compañeros permanentes, salvo que se pruebe lo contrario en un proceso de investigación o de impugnación de paternidad”.

La anterior disposición no sólo se refiere a la paternidad biológica, porque la presunción *pater ist est* se aplica también a los hijos concebidos por inseminación artificial consentida durante el matrimonio o la unión marital de hecho, dado que la norma no hace ninguna restricción al respecto y el numeral 6 del artículo 42 de la Constitución Política prohíbe todo tipo de diferencia en razón del origen de la filiación: “Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados y procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes”.

Por consiguiente, a partir de la norma Superior que establece que los hijos habidos en el matrimonio o por fuera de él con asistencia científica tienen el mismo estatus jurídico que los adoptados y los procreados naturalmente, debe considerarse que la filiación por medio de reproducción artificial es una modalidad más de las situaciones cobijadas por la presunción *pater ist est* prevista en el artículo 213 del Código Civil.

De ahí que cuando los cónyuges o compañeros permanentes dan su consentimiento informado para que la mujer quede embarazada mediante las técnicas de inseminación artificial, el hijo concebido de esa forma durante el matrimonio o la unión marital de hecho, se presume que tiene por padres a los cónyuges o compañeros; en cuyo caso éstos podrán ejercer la acción de impugnación de la paternidad prevista en el artículo 214 del Código Civil mediante la demostración de la ausencia o vicio del consentimiento al momento de autorizar el proceso de reproducción asistida.

Por ello, la impugnación de la filiación no es ni puede ser idéntica en todos los casos, porque si se trata de una filiación por inseminación artificial será absolutamente irrelevante que el padre impugnante intente demostrar la ausencia del vínculo consanguíneo, toda vez que es evidente que el hijo producto de la inseminación heteróloga no es su descendiente biológico; por lo que el padre sólo podrá atacar la presunción *pater ist est* mediante la demostración de la ausencia de su consentimiento para realizar el proceso de procreación artificial.

De ese modo surge en el ámbito de las causales previstas por el artículo 214 del Código Civil un nuevo motivo para que el cónyuge o compañero permanente impugne su paternidad. Es decir que

además de las razones previstas en los numerales 1 y 2 de esa disposición, encaminadas a probar la ausencia del vínculo de consanguinidad (demostrar por cualquier medio que él no es el padre y desvirtuar la presunción de paternidad mediante prueba científica), se debe entender que en los casos de procreación científicamente asistida la impugnación ha de sustentarse en la ausencia de consentimiento libre e informado para realizar la inseminación artificial.

El consentimiento es, entonces, uno de los criterios que junto al lazo genético ha reconocido el ordenamiento jurídico para determinar la filiación. Sobre este tema, esta Sala ha indicado:

(...) en la actualidad, el consentimiento se robustece con el auxilio de un nuevo principio que cada vez tiende a ser más relevante, en la medida en que evolucionan y se popularizan los avances de la reproducción asistida. Se trata del principio de la responsabilidad en la procreación...” (CSJ SC, 30 noviembre 2006, Rad. 1998-00024-01).

La trascendencia de ese postulado es inocultable, pues “hoy no solamente es posible, sino realmente usual, que exista procreación sin necesidad de relación sexual alguna e, inclusive, sin que los interesados en asumir la paternidad hubiesen aportado el material genético. No obstante, el deseo de asumir la responsabilidad derivada de ese hecho son cuestiones que, sin lugar a dudas, merecen tutela jurídica, para cuyo caso el criterio biológico resulta insuficiente o, incluso inútil. Así ocurrirá, por ejemplo, respecto del hijo nacido, con autorización del cónyuge de la mujer casada, por inseminación heteróloga, o mediante la fecundación *in vitro* del óvulo de la mujer con semen de un donante, en cuyo caso, la paternidad matrimonial habrá de apoyarse en la voluntad del marido de asumir el rol paterno, exteriorizado a través de su conformidad para el empleo de esos procedimientos” (CSJ SC, 21 mayo 2010, Rad. 2004-00072-01; el subrayado se agregó).

“Nada tiene que extrañarnos esta filiación basada en la voluntad -sostiene la doctrina- pues la posibilidad de crear la relación paterno - filial por la voluntad constituye desde Roma una conquista de la legislación que no pierde nada de su virtualidad en contacto con los nuevos hechos de la biología, y a la que se debe de atender, como importante y fecundo criterio, en la contemplación de las nuevas soluciones”.

2. A causa de los avances y descubrimientos científicos, particularmente en los campos de la biomedicina y la biotecnología, se modificó el panorama de las formas reproductivas de la especie humana; hoy es posible acceder a la inseminación artificial, a la fecundación *in vitro*, a la transferencia de embriones y a toda una gama de procesos biomédicos para la procreación.

En la inseminación artificial, los espermatozoides son depositados en el interior de la mujer,

mediante cánula, jeringa o cualquier otro tipo de dispositivo; la fecundación in vitro supone la fusión de los gametos masculino y femenino de manera extracorpórea y su posterior implantación en la mujer. La transferencia intratubárica de gametos es un método intermedio, pues no se transfiere el pre-embrión o el embrión, sino las células reproductivas que han sido previamente recolectadas, para luego ser transferidas a las trompas de Falopio, con el fin de que se produzca la fecundación de manera natural.

Todos esos procedimientos se producen al margen de la cohabitación sexual y tienen como propósito superar la esterilidad de la pareja, con el fin de facilitar la procreación cuando los demás tratamientos terapéuticos se han descartado por inadecuados, ineficaces, o imposibles de realizar.

La inseminación artificial o fecundación asistida, puede ser llevada a cabo con semen de la pareja (homóloga) o con el espermatozoides de un donante obtenido de un banco de semen (heteróloga).

El Decreto 1546 de 1998, modificado parcialmente por el Decreto 2493 de 2004, en su artículo 2° fijó algunas definiciones en relación con la donación de gametos y preembriones a utilizar en las Unidades de Biomedicina Reproductiva; de ellas se destaca lo siguiente:

*Donante de gametos o preembriones.* Es la persona que por voluntad propia dona sus gametos o preembriones para que sean utilizados con fines terapéuticos o investigativos.

*Donante homólogo:* Es la persona que aporta sus gametos para ser implantados en su pareja con fines de reproducción.

*Donante heterólogo:* Es la persona anónima o conocida que proporciona sus gametos, para que sean utilizados en personas diferentes a su pareja, con fines de reproducción.

*Receptor.* Es la persona en cuyo cuerpo se trasplantan componentes anatómicos biológicos.

*Receptora de gametos o preembriones.* Es la mujer que recibe los gametos de un donante masculino o femenino, el óvulo no fecundado, fecundado, o un preembrión, con fines reproductivos”.

El aludido reglamento señala que la donación de gametos comporta un acto voluntario, y que, en el caso del donante heterólogo, prima el anonimato sobre la verdad acerca del propio origen genético, lo que guarda consonancia con el “tratamiento jurídico que en el derecho comparado se da sobre la materia”, del cual -dijo la Corte- “se puede señalar, en primer término, que, en general, en tratándose de inseminación artificial heteróloga prevalece la confidencialidad del donante sobre el principio de la verdad biológica” y, en segundo lugar, “ha de tenerse presente que los Estados que han regulado la materia niegan, en general, la posibilidad de establecer relaciones de filiación entre el donante y el hijo o hija procreados mediante un procedimiento

de inseminación artificial heteróloga” (CSJ SC, 28 Feb. 2013, Rad. 2006-00537-01; se enfatiza).

De igual modo se ha sostenido:

“(…) la realización de un tratamiento de fecundación artificial a una mujer casada está precedido de la obtención del consentimiento de su marido, manifestación que, por una parte, es el fundamento de una relación de filiación entre el hijo así concebido y el esposo de quien es su madre -lo que en el derecho nacional reforzaría la presunción establecida en el artículo 213 del Código Civil, modificado por el artículo 1° de la Ley 1060 de 2006, y podría ser extendido al compañero permanente en los casos de unión marital de hecho-, y, por otra, impide que aquél posteriormente pueda entablar acción de impugnación de la paternidad así determinada, pues se considera que quien así actúa contradice los parámetros de la buena fe objetiva al comportarse en forma incoherente con sus precedentes determinaciones, restricción con la cual, además, se protegen de mejor manera los intereses del menor y de la familia. Por el contrario, si el marido no brindó su consentimiento al procedimiento de fertilización realizado con material genético de un tercero donante, se estima que le asiste el derecho de impugnar la paternidad derivada de la presunción a la que arriba se hizo referencia” (CSJ SC, 28 febrero 2013, Rad. 2006-00537-01).

Por su parte, la Declaración Internacional sobre datos genéticos humanos de la UNESCO define el consentimiento como un “permiso específico, informado y expreso que una persona da libremente para que sus datos genéticos sean recolectados, tratados, utilizados y conservados” (numeral iii), artículo 2°), y preceptúa que para recolectar datos genéticos humanos, datos proteómicos humanos o muestras biológicas, sea o no invasivo el procedimiento utilizado, y para su ulterior tratamiento, utilización y conservación, ya sean públicas o privadas las instituciones que se ocupen de ello, debería obtenerse el consentimiento previo, libre, informado y expreso de la persona interesada, sin tratar de influir en su decisión mediante incentivos económicos u otros beneficios personales. Sólo debería imponer límites a este principio del consentimiento por razones de superior valor, el derecho interno compatible con el derecho internacional relativo a los derechos humanos (artículo 8°).

En la Declaración Universal sobre bioética y derechos humanos, se dispuso en el artículo 6° numeral I que “toda intervención médica preventiva, diagnóstica y terapéutica sólo habrá de llevarse a cabo previo consentimiento libre e informado de la persona interesada, basado en la información adecuada. Cuando proceda, el consentimiento debería ser expreso y la persona interesada podrá revocarlo en todo momento y por cualquier motivo, sin que esto entrañe para ella desventaja o perjuicio alguno” (se subraya).



En el contexto colombiano, la Resolución 8430 de 1993 expedida por el Ministerio de Salud, por la cual “se establecen las normas científicas, técnicas y administrativas para la investigación en salud”, estatuye que “se entiende por Consentimiento Informado el acuerdo por escrito, mediante el cual el sujeto de investigación o en su caso, su representante legal, autoriza su participación en la investigación, con pleno conocimiento de la naturaleza de los procedimientos, beneficios y riesgos a que se someterá, con la capacidad de libre elección y sin coacción alguna” (artículo 14), y luego indica que “la investigación sobre fertilización artificial solo será admisible cuando se aplique a la solución de problemas de esterilidad que no se puedan resolver de otra manera, respetándose el punto de vista moral, cultural y social de la pareja” (artículo 44).

De la anterior exposición se colige que el ordenamiento jurídico nacional, en seguimiento de las disposiciones internacionales sobre la materia, regula la actividad de las unidades de biomedicina reproductiva exigiendo la prestación de un consentimiento informado tanto de los solicitantes de la técnica de inseminación artificial como del donante en los casos en que aquélla es heteróloga, respecto de quien se establece la posibilidad de mantener en total reserva su identidad.

3. Dado que en la procreación asistida heteróloga la filiación no se produce por la unión sexual de los miembros de la pareja, la determinación de la paternidad no depende de la verdad biológica, sino del consentimiento en la realización de la técnica reproductiva, el cual supone la voluntad de asumir la responsabilidad en la procreación y la misma progenitura, es decir, ejercer la función paterna con todas las obligaciones y derechos que ello implica.

Esa manifestación debe cumplir las exigencias establecidas en el artículo 1502 del Código Civil, es decir, que provenga de persona legalmente capaz; esté de acuerdo en dicho acto o declaración; que su consentimiento no adolezca de vicio alguno y que recaiga sobre objeto y causa lícitas.

La voluntad tiene relevancia jurídica si crea derechos y obligaciones jurídicamente exigibles, para lo cual además de ser declarada expresamente o exteriorizarse en hechos que la demuestren, pues mientras la voluntad sea un acto psicológico interno, carece de toda significación jurídica. Lo que le da su fuerza creadora es su exteriorización y es esta manifestación externa lo que se denomina declaración de la voluntad.

Esa expresión de la voluntad tiene como objetivo hacer posible la práctica de la inseminación en la mujer, y que el hombre asuma la paternidad del hijo que nace como consecuencia de ese procedimiento. El objetivo principal del consentimiento no consiste únicamente en que la mujer pueda ser inseminada, sino en que una vez efectuada exitosamente la inseminación los padres deben asumir las consecuencias jurídicas de su nuevo estado civil.

El consentimiento otorgado por los miembros de la pareja debe ser informado y previo a la utilización de las técnicas, pues una vez emitido obliga a quien lo otorga a aceptar las consecuencias jurídicas de dicho acto, con respecto a la filiación, o lo que es lo mismo, la declaración de voluntad de los intervinientes presupone la conformidad con el procedimiento científico y la asunción de las consecuencias jurídicas que lleguen a producirse en caso de que se logre la gestación y se produzca el nacimiento del hijo.

De ese modo, la fecundación heteróloga permite configurar la filiación como una construcción jurídica asociada a la voluntad de asumir la paternidad, en la que el consentimiento prevalece sobre el aspecto genético, de ahí, que, en caso de impugnación, sea inútil acudir a un medio de prueba cuyo objeto es reconstruir la denominada “verdad biológica” como lo es el examen de ADN, pues el lazo filial está fundado en otro criterio, igualmente válido para generarlo: la voluntad de asumir la paternidad con pleno conocimiento de la ausencia de lazo de sangre.

El consentimiento informado suscrito por la pareja receptora permite establecer que el esposo, compañero permanente o pareja de la mujer conoce el procedimiento y que por razones estrictamente clínicas (infertilidad, insuficiencia o baja calidad de espermatozoides), se realizó con los gametos del donante, creándose el vínculo jurídico de la filiación entre la pareja que firmó el consentimiento y el hijo, sin que se genere ninguna vinculación con el tercero que aportó las células reproductivas.

4. De todo lo anterior se concluye que al ser la filiación por inseminación artificial una de las situaciones de adquisición del estado civil, su naturaleza jurídica pertenece al régimen sobre las personas. No obstante, la impugnación de este tipo de paternidad no puede fundarse en la demostración de la ausencia del vínculo biológico, pues éste no es el tema del debate; por lo que los medios de prueba tendientes a desvirtuar la reproducción natural son completamente irrelevantes”.

Retomando el Código Civil colombiano que data de 1873 estipula de manera expresa dos causales para desvirtuar la presunción de paternidad que estipula en su artículo 214 estas son:

- “1. Cuando el Cónyuge o el compañero permanente demuestre por cualquier medio que él no es el padre.
2. Cuando en proceso de impugnación de la paternidad se desvirtúe esta presunción”.

Ante lo dispuesto en el inciso 6° del artículo 42 de la Constitución Política de Colombia esto es:

“Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados y procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable”.



Esto dio un vuelco al trato diferencial que se venía presentando en Colombia sobre los hijos habidos en el matrimonio y los extramatrimoniales, pues el constituyente establece un idéntico trato jurídico, pero además incluye a los hijos procreados con asistencia científica.

Este tema de la procreación asistida es un tema en el cual nuestro país ha comenzado a tener un desarrollo jurídico desde 1991, no solo desde lo legal sino también en los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional.

Uno de los efectos más importantes de la decisión para que la pareja acuda a la procreación asistida, es que la filiación va tener como origen el consentimiento de los cónyuges o compañeros permanentes.

La filiación que se crea por el consentimiento de los padres para acudir a la procreación asistida y de llegar a feliz término, los padres tendrán todos los deberes y derechos consignados en nuestro ordenamiento jurídico.

Entendiendo que la Constitución Política en su artículo 44 establece la supremacía de derecho de nuestros niños y niñas, y que uno de sus derechos es tener una familia, es importante que en los casos de procreación asistida y más específicamente en la inseminación artificial se pueda proteger la identidad y el desarrollo personal del niño dando una estabilidad y una certeza sobre quiénes son sus progenitores.

En nuestro país cuando una persona tiene duda sobre su ascendencia o descendencia y desea saber u obtener la plena certeza de que quienes dicen ser sus padres o hijos respectivamente si lo son, puede iniciar dos acciones judiciales tendiente a, acción de impugnación de la paternidad o la investigación de la paternidad ambas debidamente reglamentadas en nuestro ordenamiento jurídico.

Como ya se dijo el artículo 214 del Código Civil establece una presunción legal sobre la filiación, presunción que se puede desvirtuar si se dan alguna de las dos causales estipuladas en dicho artículo, pero aunque esta norma estipula solo estas causales los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, han entrado a suplir un vacío jurídico que consiste que en Colombia la ley no estipula como causal para demandar la impugnación de la paternidad el hecho de la falta del consentimiento libre e informado que es un requisito legal estipulado para adelantar esta técnica de procreación asistida.

Por ello y recogiendo los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia que han reconocido que es procedente acoger las pretensiones de impugnación de la paternidad cuando falte dicho requisito se establecerá de manera expresa y por vía legal esta causal de impugnación, agregándola en el artículo Código Civil.

## 2. MARCO O FUNDAMENTO JURÍDICO

### Normas Constitucionales

**Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. (Subrayado fuera de texto)

### Normas Legales

Código Civil artículo 214. El hijo que nace después de expirados los ciento ochenta días subsiguientes al matrimonio o a la declaración de la unión marital de hecho, se reputa concebido en el vínculo y tiene por padres a los cónyuges o a los compañeros permanentes, excepto en los siguientes casos:

1. Cuando el Cónyuge o el compañero permanente demuestre por cualquier medio que él no es el padre.
2. Cuando en proceso de impugnación de la paternidad se desvirtúe esta presunción.

**Ley 1060 2006**, “por la cual se modifican las normas que regulan la impugnación de la paternidad y la maternidad”.

**Artículo 4º. El artículo 216 del Código Civil quedará así:**

**Artículo 216.** Podrán impugnar la paternidad del hijo nacido durante el matrimonio o en vigencia de la unión marital de hecho, el cónyuge o compañero permanente y la madre, dentro de los ciento (140) días siguientes a aquel en que tuvieron conocimiento de que no es el padre o madre biológicos.

**Artículo 5º. El artículo 217 del Código Civil quedará así:**

**Artículo 217.** El hijo podrá impugnar la paternidad o la maternidad en cualquier tiempo. En el respectivo proceso el juez establecerá el valor probatorio de la prueba científica u otras si así lo considera. También podrá solicitarla el padre, la madre o quien acredite sumariamente ser el presunto padre o madre biológicos.

La residencia del marido en el lugar del nacimiento del hijo hará presumir que lo supo inmediatamente,

a menos de probarse que por parte de la mujer ha habido ocultación del parto.

Parágrafo. Las personas que soliciten la prueba científica lo harán por una sola vez y a costa del interesado; a menos que no cuenten con los recursos necesarios para solicitarla, podrán hacerlo siempre y cuando demuestren ante I.C.B.F. que no tienen los medios, para lo cual gozarán del beneficio de amparo de pobreza consagrado en la Ley 721 de 2001.

### Ley 1564 de 2012

La Ley 1564 del 2012 (Código General del proceso) en su artículo 386 estipula las etapas del proceso de investigación o impugnación de la paternidad o la maternidad.

### JUSTIFICACIÓN

Según el artículo 44 de la constitución Política es un derecho del niño el tener una familia, también el inciso 6° del artículo 42 ibídem consagra que la filiación se crea o nace por medio de procedimientos de procreación asistida y el consentimiento de quienes lo van a realizar. una de las técnicas de procreación asistida es la inseminación artificial , por medio de la cual muchas familias o matrimonios y uniones maritales pueden procrear , atendiendo a esta realidad y en pos de que los derechos de nuestros niños estén siempre garantizados y más en temas que puedan atentar contra su desarrollo con esta ley se pretende estipular de manera legal algo que ya los pronunciamientos de la sala de casación civil y de familia de la Corte Suprema de Justicia han venido desarrollando. Para ello es necesario de manera taxativa disponer un nuevo numeral al artículo 214 del Código Civil en donde se dispone como causal para la impugnación de la paternidad en los casos de inseminación artificial o asistida la falta de consentimiento libre e informado para la realización de dicho procedimiento.

De esta manera las causales de impugnación de la paternidad consagradas en el artículo 214 del Código Civil estará más acordes con la norma de normas, es decir con nuestra constitución política e igualmente dará más claridad acerca de cuándo se puede impugnar la paternidad en la técnica de reproducción asistida de la inseminación artificial, procedimiento por medio del cual algunas familias colombianas están procreando.

### Proposición

En concordancia con los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República, y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración de los honorables Miembros del Congreso de la República el presente proyecto de ley, teniendo en cuenta que el mismo preserva los principios constitucionales de especial protección a la población vulnerable, existencia de la necesidad de la garantía del derecho fundamental de la vida y el deber del Estado de protegerla en condiciones dignas, para su discusión y votación.

  
Ema Claudia Castellanos  
Senadora de la República

  
Ángela Patricia Sánchez Leal  
Representante a la Cámara

### CÁMARA DE REPRESENTANTES

### SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de julio del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 024 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante Ángela Sánchez Leal, y honorable Senadora *Ema Claudia Castellanos*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 025 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

### DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Crear el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y ordenar que en él se incorporen la identificación y valoración de aquellas construidas total o parcialmente con recursos públicos y que requieren de un tratamiento de evaluación e inversión tanto técnica como financiera, para determinar si se concluyen, se demuelen, se venden o se ceden en comodato.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) **Obra Civil Inconclusa:** Construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, sin que al término de la intervención física o de la relación contractual, aquella haya concluido de manera satisfactoria para el interés general y para el definido por la entidad estatal que contribuye a su financiación.
- b) **Registro de Obras Civiles Inconclusas:** Es el inventario actualizado de obras civiles que, en los distintos órdenes territoriales y entidades estatales, no se encuentran concluidas, de conformidad con las cláusulas contractuales, legales y/o convencionales, el cual deberá ser parte integral del banco de proyectos de la respectiva entidad.

Artículo 3°. *Plazo.* A las entidades estatales les corresponderá realizar el Registro de Obras Civiles Inconclusas y su correspondiente seguimiento, para

establecer la realidad respecto a su infraestructura física, en un término perentorio de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 1°. Las entidades estatales tendrán un plazo máximo de tres (3) meses luego de terminada cada vigencia fiscal, para realizar la actualización del Registro de Obras Civiles Inconclusas.

Artículo 4°. *Contenido.* En el Registro de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales, se deberá incorporar la siguiente información:

- a) Nombre de la(s) entidad(es) territorial(es) a cargo de la obra y/o con inversiones en ella;
- b) Nombre de la(s) entidad(es) estatal(es) a cargo de la obra y/o con inversiones en ella;
- c) Nombre de los particulares que directa o indirectamente estuvieron relacionados con la financiación o ejecución del proyecto.
- c) Clase de obra;
- d) Ubicación geográfica;
- e) Área del predio;
- f) Planos aprobados por la autoridad competente;
- g) Licencias de construcción y ambientales;
- h) Área contratada;
- i) Área total construida al momento de incluirla en el Registro;
- j) Presupuesto original de la obra;
- k) Informe final presentado por el interventor del proyecto;
- l) Contratos celebrados para la construcción o continuación de la obra civil, adiciones, modificaciones, prórrogas y demás actos contractuales, así como las pólizas y contratos de seguros y reaseguros;
- m) Razones técnicas y/o jurídicas por las cuales la obra civil quedó inconclusa;
- n) Pagos efectuados;
- o) Procesos y/o responsabilidades penales, fiscales, civiles y disciplinarias derivadas de la obra inconclusa;
- p) Acto administrativo que ordena su demolición o terminación;
- q) Concepto del organismo de control, en casos de demolición.
- r) Actas de reunión o notificaciones realizadas al contratista responsable por la ejecución de la obra en donde se evidencie el seguimiento o conciliación efectuado por la entidad estatal encargada, previa declaratoria del incumplimiento del contrato o abandono de la obra.

Artículo 5°. *Decisión Administrativa.* La Entidad Estatal contará con dos (2) años a partir de la decisión emanada de la autoridad administrativa competente, para iniciar la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa.

Parágrafo 1°. En materia administrativa, las entidades estatales deberán contar con el concepto jurídico, técnico y financiero para determinar la

intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa.

Parágrafo 2°. Respecto a obras inconclusas con procesos jurídicos se debe tener en cuenta el fallo correspondiente para la terminación o demolición de la obra.

Parágrafo 3°. La demolición solo podrá ser ordenada en casos de ruina o grave amenaza a los derechos fundamentales o colectivos, debidamente evaluada por un experto en obras. Esa determinación deberá ser adoptada, mediante acto administrativo por el representante legal de la Entidad a cargo de la obra y/o con inversiones en ella.

Parágrafo 4°. Para determinar la viabilidad técnica, financiera y jurídica de terminar o demoler la obra inconclusa, las entidades territoriales y estatales, deberán solicitar previamente el diagnóstico, informe y evaluación de un experto en obras.

Parágrafo 5°. Del acto administrativo que disponga la demolición, deberá enviarse copia a la Contraloría municipal, distrital, departamental o nacional, según el caso, con competencia de control fiscal sobre el ente que adopte la decisión, la cual emitirá su concepto fiscal, dentro de los diez días siguientes a la adopción de la decisión administrativa.

Artículo 6°. *Actuaciones.* En todas las entidades estatales, a instancia de la Secretaría, Departamento u Oficina de Planeación, según el caso, funcionará el Registro Departamental, Municipal, Distrital o institucional de Obras Civiles Inconclusas, que progresivamente se incorporarán al Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.

Parágrafo 1°. La administración del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación, el cual consolidará la información suministrada por las Entidades Estatales y deberá emitir informe cada seis (6) meses sobre las medidas desarrolladas durante dicho periodo y el seguimiento que se ha realizado. En el informe se deberá relacionar con claridad el nombre de los contratistas y sociedades que presenten un mayor número de obras inconclusas.

Parágrafo 2°. Las entidades estatales deberán enviar copia al Registro Departamental, Municipal, Distrital o institucional de Obras Civiles Inconclusas a la Contraloría General de Nación o Contralorías Territoriales según el caso.

Artículo 7°. *Divulgación.* El Registro de Obras Civiles Inconclusas será público y a disposición de la ciudadanía sin ninguna restricción. Harán parte de los procesos de empalme entre administraciones, de los informes de gestión, de las rendiciones de cuentas y estarán al alcance inmediato en los medios de divulgación y de consulta en general.

Artículo 8°. *Responsables.* Los responsables de hacer el inventario de obras inconclusas, serán los Ministros, Gerentes, presidentes, directores, Superintendentes, Gobernadores, Alcaldes, o quienes representan al Estado, en cualquiera sus esferas nacionales o territoriales, y de quien



dependa la toma de decisiones sobre la materia. El no cumplimiento de la obligación de las obras inconclusas constituye falta disciplinaria.

Artículo 9°. *Prevención.* El Departamento Nacional de Planeación deberá crear un componente de evaluación para que las entidades estatales identifiquen con rapidez aquellas obras que están en riesgo de quedar inconclusas y efectuar medidas preventivas.

Artículo 10. *Atención.* Las Secretarías o dependencias de Planeación deberá presentar en el Plan Nacional, Departamental, Distrital o Municipal de Desarrollo una estrategia o medida de atención para las obras que figuren en el Registro Nacional de Obras Inconclusas sean evaluadas y atendidas durante la vigencia del Plan, dando énfasis a las obras que más tiempo llevan en el informe.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.



**EMA CLAUDIA CASTELLANOS**  
Senadora de la República



**ÁNGELA SANCHEZ LEAL**  
Representante a la Cámara por Bogotá

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En Colombia es imperiosa una inversión presupuestal transparente, para continuar con el desarrollo territorial mediante la construcción de obras que demandan progreso, lo que conlleva a promover la participación comunitaria, y el mejoramiento social y cultural de los ciudadanos. Además, no se desconoce el trabajo de las entidades públicas en la construcción de sus obras, por cuanto se necesita que los territorios se desarrollen respecto a su infraestructura, presumiendo que han sido producto de estudios serios de necesidades, de prefactividad y factibilidad para ya iniciar su ejecución y con una planeación estricta.

No obstante, a diario conocemos de casos dolorosos y vergonzosos de obras inconclusas o elefantes blancos como se denominan en el argot popular por cuanto son obras inservibles, que no justifican de ninguna manera la negligencia y la morosidad de los responsables en dar por terminada una situación que a todas luces es ilegal.

Es de conocimiento público, que la pésima planeación y el manejo que han hecho las administraciones de los recursos que pagamos los colombianos, traen como consecuencia las obras inconclusas, sin prever que estas le hacen mucho daño al país, no solamente por las demandas que interponen los afectados por las caídas de los muros o por otros accidentes que ocasionan heridos o muertos, sino porque algunas veces, las ponen en funcionamiento sin terminarlas, existiendo un peligro inminente en la integridad física de los ciudadanos; además, el detrimento patrimonial que

conlleva estas conductas muchas veces se dejan en el olvido, y no se toman las medidas de tipo disciplinario, penal ni fiscal correspondientes.

Ahora bien, como las Administraciones no toman conciencia de la obligación que tienen de cumplirle a la ciudadanía, primero con la correcta inversión de los recursos, previo estudios técnicos, jurídicos y financieros, y segundo, actuando con honestidad y probidad para evitar la corrupción de algunas, pues muchas obras se abandonan quedando como inconclusas a merced de cualquiera, sin que nadie tenga sentido de pertenencia sobre ella.

Actualmente, el desarrollo de estadísticas e informes sobre las obras inconclusas de los entes territoriales lo desarrollan principalmente las diferentes Contralorías en el desarrollo de sus deberes, y de manera autónoma lo realiza la oficina de transparencia de la Presidencia de la República, y aunque en efecto los objetivos de ambos actores es presentar la cifra exacta de dicha tragedia, pero es inevitable que se presenten discrepancias frente a las cifras con las entidades estatales.

Un caso concreto es la Acción Popular tramitada el día 14 de abril de 2010 ante Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, cuyo Consejero ponente (E) es el doctor Mauricio Fajardo Gómez, Expediente N. 68001-23-15-000-2003-01472 01(AP) y Alfonso López León y otro, de la obra inconclusa denominada unidad deportiva del barrio Palmira del municipio de Barrancabermeja.

La Sala expresa: En primer lugar, los actores populares denuncian claramente que: Las personas que habitan este barrio y sus zonas aledañas no pueden llevar a cabo la práctica de actividades recreativas, culturales y deportivas por encontrarse la obra en un estado en el que no es posible hacer uso de ella en condiciones normales. Por su parte, en el petitum del líbello introductorio se exige que cesen las omisiones de la Administración, que se termine la obra y que sea entregada en buen estado.

En segundo lugar, respecto de los demás elementos probatorios con fundamento en los cuales se puede adelantar el análisis jurídico para concluir si es procedente o no amparar los derechos colectivos, la Sala tiene por acreditado que:

La Unidad Deportiva del barrio Palmira del municipio de Barrancabermeja es una construcción inconclusa, puesto que en el expediente se ha acreditado que (i) la pista o cancha donde se habrían de desarrollar las actividades deportivas no está terminada; (ii) las graderías tampoco lo están; (iii) hay ¿Escombros, basuras y maleza¿; (iv) los espacios que habrían de corresponder a camerinos, baños y oficinas están inacabados, así como también las instalaciones para agua y luz; (v) no hay un cerramiento, mallas o puertas que permitan asegurar la construcción e impedir su utilización para actividades diferentes a las que le son propias.

La Unidad Deportiva del barrio Palmira del municipio de Barrancabermeja se ha convertido en

un lugar que se utiliza, o al menos es susceptible de ser utilizado, por parte de transeúntes y personas extrañas a la vecindad para el consumo de drogas; para la realización de sus necesidades fisiológicas; para botar basuras y para hacer las veces de guarida de quienes quieran atentar contra la seguridad de los habitantes del barrio.

Es decir, la Sala concluye que sí hay vulneración a los derechos colectivos y no debemos olvidar que estos derechos priman sobre los particulares.

Otro caso es la Acción Popular presentada por Diana Ximena Rico Riaño y Gina Paola Ochoa ante el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, cuyo Consejero ponente es el doctor Camilo Arciniegas Andrade, de fecha ocho (8) de junio de dos mil seis (2006), en el Expediente 25000-23-25-000- 2004-00040-01, quien manifiesta entre otros:

En el caso concreto se encuentra acreditada la necesidad de adecuar la estructura del puente peatonal para asegurar que la movilidad de los transeúntes se produzca en condiciones seguras y para garantizar el acceso de las personas discapacitadas, mediante la terminación de las obras de construcción del puente peatonal que quedaron inconclusas pues consta en su diseño estructural que requiere de rampas con sus respectivas barandas de protección en ambos extremos, pues no se necesita mayores disquisiciones para concluir que sin estos elementos la estructura no sirve para prestar el servicio de circulación en condiciones seguras a que por naturaleza está destinada?

En estos dos (2) casos de Acciones Populares, la Sala del Consejo de Estado reconoció incentivos económicos a favor de cada uno de los dos actores populares.

Para dar mayor ilustración a este tema, considero apropiado transcribir apartes del Concepto número 234-2006, suscrito el 12 de septiembre de 2006, por la doctora Fanny Esther Ramírez Araque, Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado, dentro del expediente de la Acción Popular cuyo actor es Proambiente Ltda., y otro, demandado: Departamento de Antioquia y otros y el asunto: Omisiones Dentro del Convenio Para La Construcción de un Parque.

### 1. MARCO JURÍDICO

El proyecto de ley pretende establecer medidas para la detección y valoración de las obras públicas que no se hayan concluido de acuerdo con lo planeado por la entidad estatal a su cargo, para someterlas a evaluación técnica y financiera, dirigida a establecer si se concluyen o se procede a su demolición. Como fin esencial del proyecto se señala el de “salvaguardar las vidas como derecho fundamental”, que se entienden amenazadas por los efectos desfavorables de las obras inconclusas.

Los mecanismos específicos que prevé la ley son los siguientes:

- a) Constituir en cada entidad estatal un Registro de Obras Públicas Inconclusas<sup>1</sup>, para que se establezca “la realidad respecto a su infraestructura física, en un término perentorio de un (1) año”, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley;
- b) Realizar el diagnóstico que le permita a cada institución pública valorar la viabilidad técnica, jurídica y financiera de terminar o demoler la obra, el cual deberá concluirse dentro del año siguiente a la consolidación del Registro;
- c) Iniciar la terminación o demolición de cada obra, dentro de los dos años siguientes al diagnóstico, previa apropiación presupuestal;
- d) Controlar la aplicación de la presente ley, responsabilidad que estará a cargo de las instancias de Planeación de la entidad respectiva.

Con base en lo expuesto, es de concluir que el proyecto cuenta con tres ejes centrales de regulación en materia de obras inconclusas: Registro, asignaciones y ejecuciones presupuestales y definición de competencias. Así mismo, la iniciativa incorpora en su ámbito de aplicación a la Nación, a los demás entes territoriales y a las personas jurídicas de Derecho Público, en general.

El Estado, como garante y responsable de la aplicación a todos sus ciudadanos de los derechos constitucionales establecidos en nuestra Carta Magna de 1991, y el Congreso de la República como parte fundamental de dicho Estado, deben implantar mecanismos idóneos para restablecer la credibilidad en nuestras entidades públicas, con el fin de propender por que el interés general prime siempre sobre el interés particular.

Colombia, como Estado Social de Derecho, según el artículo 1º de la Constitución Política de Colombia, tiene la obligación jurídica y moral de aplicar una justicia social y propender porque la vida, mediante la sujeción de las autoridades públicas y a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional nunca se violenten ni se transgredan.

El papel del Estado Social de Derecho consiste en crear entre otros, la satisfacción de sus necesidades, traducidas en el caso que nos ocupa, en

<sup>1</sup> El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), en el documento- Ficha Metodológica Indicador de Obras Civiles, las define así: “Obras Civiles: Conjunto de activos que prestan distintos servicios para la satisfacción de necesidades de un país o región asociadas con la generación y provisión de energía, agua y saneamiento básico, transporte, comunicación, recreación, etc., lo mismo que para promover el crecimiento económico en general. Este concepto incluye puentes, túneles, carreteras, líneas de ferrocarril, aeropuertos, puertos, sistemas de riego, redes de acueducto, alcantarillado, gas, electricidad, telecomunicaciones, centrales hidroeléctricas, oleoductos, viaductos acueductos, parques e instalaciones deportivas; incluyendo además todas las actividades relacionadas con el mantenimiento, reparación y mejoramiento de las mismas”.

la construcción, y/o reforzamiento y/o remodelación entre otros de las Obras Inconclusas, para que este país se desarrolle de acuerdo a las necesidades del siglo XXI, teniendo en cuenta que cada día se exige más de una administración respecto al trabajo y los recursos que se invierten en infraestructura física, buscando siempre estar a la vanguardia de una ciudad más amable y segura para todos.

Las disposiciones relativas a la construcción, diseño, y ejecución de obras, se encuentran en la propia Carta Política, en la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública), y en la Ley 1150 de 2007 (por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos). Cuando se trata de obras regidas principal o subsidiariamente por el derecho privado, son aplicables el Código Civil Colombiano, con el Régimen de Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual, y el Código de Comercio, que describe la construcción u obras, como un acto mercantil.

Las obras inconclusas expresan deficiencias en la función administrativa, en la medida que se derivan de fallas en la planeación y en la ejecución de los procesos y proyectos a cargo de la Rama Ejecutiva en cualquiera de sus formas y ámbitos de actuación. De allí que a la iniciativa en estudio le subyazca el propósito de corregir esas limitaciones y dar cumplimiento a los principios que rigen el desempeño estatal, de acuerdo con lo previsto en la Carta Constitucional, en su artículo 209, en el que se destaca que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en **los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad**, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. [...]”.

Adicionalmente, la Constitución contempla dentro de los derechos colectivos los del espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa y el ambiente, los cuales se ven afectados por la existencia de obras inconclusas y por las decisiones que las generaron o que las mantienen en esa situación, lo que las hace susceptibles de acciones populares y mayores erogaciones para el Estado, por las órdenes e incentivos que deban asumirse por esa causa (artículo 88). Adicionalmente, las obras inconclusas, por su estado de ruina, cuando lo tengan, o por los daños que generen en las comunidades en que se encuentren, pueden dar lugar a responsabilidades del Estado, con los efectos indemnizatorios o de reparación patrimonial que aumentan los perjuicios generados por una precaria acción administrativa en materia de obras (artículo 90).

Sin perjuicio de las atribuciones del Gobierno nacional para efectuar inversiones en el territorio, la mayor parte de las facultades constitucionales en lo atinente a obras civiles públicas, están confiadas a los entes territoriales. Específicamente, a los municipios les corresponde construir las obras que

demande el progreso local y a los departamentos complementar la acción municipal (artículos 298 y 311). De allí que las asambleas y los concejos deban expedir las disposiciones relacionadas con las obras públicas y las vías de comunicación; así como adoptar de acuerdo con la ley, los planes y programas de obras públicas, con las determinaciones de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento (artículos 300 y 313). Adicionalmente, los planes y programas de desarrollo de obras públicas departamentales, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.

En cuanto a los alcaldes y gobernadores, les corresponde la iniciativa en la presentación de planes y programas de obras públicas. (Artículos 305 y 315). Finalmente, a las Juntas Administradoras Locales, les asiste la facultad de participar en la elaboración de los planes y programas municipales de obras públicas (artículo 318); mientras que las entidades administrativas conformadas por dos o más municipios, podrán ejecutar obras de interés metropolitano.

Este marco constitucional pone de presente las finalidades de la función pública que deben observarse en asuntos obras, así como el reparto de competencias entre entes territoriales. La inquietud que surge es si el Congreso de la República cuenta con la atribución de regular las obras inconclusas, con el enfoque propuesto por el proyecto. Al respecto, habría que indicar que los planes de obras y las decisiones de las corporaciones y autoridades territoriales y nacionales no excluyen las del Congreso, en consideración a que éste se encuentra autorizado, en general, para hacer las leyes. Adicionalmente, la autonomía territorial no se vulnera por el hecho de determinar mecanismos de registro de la acción que tienen a su cargo los departamentos, distritos y municipios. Por otra parte, tampoco se desconoce la descentralización por servicios, sino que se concretan medios para que los principios de la función pública sean debidamente observados.

Adicionalmente, es deber del Congreso precisar normas que contribuyan al buen desempeño fiscal del Estado en todos su niveles, por lo cual este aspecto confirma la competencia del Legislativo para adoptar una norma como la propuesta. Sin embargo, esa misma observancia fiscal, impone condicionar el ejercicio de demolición de obras a verificaciones que aseguren que tal determinación se dirige a evitar las situaciones de daño derivadas de la ruina, de conformidad con el marco legal vigente, en el que se destacan las disposiciones del Código Civil, acerca de la responsabilidad del dueño de un edificio cuya ruina genere daños, “por haber omitido las reparaciones necesarias, o por haber faltado de otra manera al cuidado de un buen padre de familia”.

Finalmente, desde el punto de vista constitucional, es de precisar que el trámite que le corresponde a la presente ley es el ordinario, pues no se configura



ninguno de los supuestos previstos en los artículos 151 ni 152, que hacen necesario el trámite orgánico o estatutario.

Por otra parte, y nuevamente en el ámbito legal, la Ley 80 de 1993, aplicable a “La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.”, define los fines de la contratación y les ordena a esas entidades estatales exigir del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.

Uno de esos objetos es el de Obra, que esta ley describe como el celebrado para “[...] la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.” (Artículo 32).

Por otra parte, el incumplimiento de los deberes en materia de obra, es causa de sanciones sobre los funcionarios que intervinieron en su contratación, control y ejecución, de conformidad con lo previsto por la Ley 734 de 2002, que señala en su artículo 48, numeral 30, como falta gravísima que amerita la destitución, la de “Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o **con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental**”. Así mismo, hace reprochable, a título de falta gravísima, el “Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”, así como “No exigir, el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad”.

Finalmente, la construcción de obras, por la administración y destinación de recursos que ella implica, es una gestión fiscal<sup>2</sup> sometida al control

descrito en la Constitución Política (artículo 267 y Ss.). De allí que su falta de terminación, las pérdidas y los perjuicios que ello genere, estén sometidos a los efectos de evaluación, tasación y sanción fiscal, además de los ya descritos en los párrafos anteriores.

La iniciativa en estudio no contraría el marco constitucional ni legal actualmente existente, sino que lo complementa con instrumentos de control, como el registro, la reactivación de la obra y el seguimiento de su ejecución, sin que ello implique la inaplicación de otros deberes o sanciones, como los referidos.

a) Registro de Obras inconclusas.

El registro se asume en términos comunes, como un asiento resultante de anotar, señalar o inscribir las diferentes fases de un fenómeno. Desde las inscripciones manuales, hasta las realizadas en los más modernos sistemas y mecanismos, son registros, en su sentido llano<sup>3</sup>.

En Colombia existen distintos sistemas de registro de personas, situaciones, propiedades, expresiones culturales, gestión pública, entre otros. Por ejemplo, el Registro Civil, el Registro de Propiedad Inmobiliaria y de Instrumentos Públicos, el Registro Mercantil, los Registros asociados al Sistema de Gestión de Calidad de entidades estatales, el Registro de Personas Desplazadas por la Violencia, o el Registro de Patentes y Propiedad.

El presente proyecto no busca en su pretensión original estructurar un sistema de registro, sino una labor que le asegure a las entidades estatales consignar sus inversiones en obras inconclusas, lo cual debe complementar los asientos contables ya existentes, para ponerlos al alcance de cada una de las administraciones, de los organismos de control y de la ciudadanía. Sin embargo, su alcance se vería restringido si no se articula la información local y regional en un único Sistema Nacional de Registro y Control de Obras Inconclusas.

La necesidad de la unificación de la información nacional en cuanto a gestión pública de riesgo, es compartida por el Gobierno nacional, tal como se deduce del proyecto de ley de Lucha Contra la Corrupción, que en su artículo 96 crea un Sistema de Información y seguimiento de las denuncias del control fiscal, a cargo de la Auditoría General de la República, dirigido a “garantizar por parte de las contralorías la atención oportuna de las denuncias ciudadanas y de medios de comunicación por hechos irregulares en el manejo del patrimonio público. Lo anterior, sin perjuicio de los sistemas de atención ciudadana de cada Contraloría, respecto de

planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

<sup>3</sup> Ver el Diccionario de la Real Academia Española, RAE.

<sup>2</sup> Ley 610 de 2000, artículo 3º: Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición,

los cuales, las contralorías reportaran información para alimentar este Sistema de Información”.

La misma consideración que justifica la creación del Sistema de Lucha contra la Corrupción, sustenta el de registro de obras inconclusas, por cuanto pretende asegurar la información de base para implementar acciones de inversión y control sobre las obras civiles no terminadas en Colombia. Esa identidad en la justificación, no se extiende al medio, en atención a que el Sistema de Registro de Obras Públicas Inconclusas, tiene un objeto diferente y un fin más amplio que el solo seguimiento a las denuncias, ya que facilitará la gestión y las decisiones de inversión.

Por lo anterior, se propondrá la creación del Sistema Nacional de Información de Obras Inconclusas.

b) Asignaciones y ejecuciones presupuestales, y

El proyecto original prevé que: “Las Entidades Públicas para el cumplimiento de la presente ley, deberán disponer en sus presupuestos, las partidas pertinentes.” Debe entenderse que el propósito de la autora es que la entidad establezca la decisión a adoptar y observe previamente el deber de presupuestación de las apropiaciones con cargo a las cuales será viable realizar inversiones para la conclusión o demolición de las obras. (Artículos 345 y 346 de la Carta Política).

En ese entendido, y previas las precisiones de redacción, esta prescripción lejos de crear o modificar las competencias existentes en la actualidad, las confirma, precisando su aplicación para estos casos.

c) Definición de competencias

El articulado dispone que la entidad estatal adopte la decisión de continuar la obra o de demolerla. En ninguno de los casos puede estimarse que se trata de la creación de una competencia, sino de una especificación lógica de una atribución ya existente, consistente en la administración y la adopción de determinaciones presupuestales, contractuales y de gestión pública, en general. Sin embargo, sí debe agregarse que la decisión de demoler debe estar antecedida de un estudio que sustente el estado de ruina de la edificación y del riesgo y afectación a los derechos colectivos o fundamentales, así como del envío de una copia del acto administrativo que determine la demolición, al órgano de control fiscal con competencia sobre el ente territorial o el órgano u organismo estatal a cargo de la obra inconclusa. Lo anterior, se integrará en el pliego de modificaciones que se expone a continuación.

Adicionalmente, el encargo de la función de control del cumplimiento de la presente ley a la instancia de planeación de la entidad o del ente territorial, tampoco contraviene disposiciones constitucionales, por cuanto su definición general no obstruye las atribuciones de las corporaciones, alcaldes, gobernadores, ni representantes legales, en este ámbito.

Con base en lo expuesto, se concluye que el proyecto de ley no contraviene disposiciones constitucionales ni modifica preceptos legales existentes. Así mismo, se encuentra que se trata de una iniciativa conveniente, porque pretende reducir daños patrimoniales al Estado y proteger derechos de los individuos y la sociedad. No obstante, con el fin de evitar cuestionamientos a la gestión fiscal que significaría, por ejemplo, una demolición, y de clarificar la viabilidad constitucional de la iniciativa, resulta necesario hacer algunas modificaciones al articulado, según lo ya explicado y lo que se especifica a continuación.

## 2. ANTECEDENTES

La primera versión del proyecto fue gestionado durante el periodo legislativo 2010-2014. A continuación se recopilan los motivos expuestos y las observaciones realizadas durante los debates desarrollados por los Honorables Congresistas que participaron en su momento y que contribuyeron al mismo. Se considera importante recuperar el actual proyecto frente a la necesidad de seguir fortaleciendo a las instituciones en la continua lucha contra la corrupción, atendiendo a las actuales necesidades.

## 3. PROPOSICIÓN

En concordancia con los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República, y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración de los honorables Miembros del Congreso de la República el presente proyecto de ley, teniendo en cuenta que el mismo preserva los principios constitucionales de especial protección a la población vulnerable, existencia de la necesidad de la garantía del derecho fundamental de la vida y el deber del Estado de protegerla en condiciones dignas, para su discusión y votación.

Cordialmente,

  
**EMA CLAUDIA CASTELLANOS**  
 Senadora de la República

  
**ÁNGELA SANCHEZ LEAL**  
 Representante a la Cámara por Bogotá

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de julio del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 025 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante Ángela Sánchez Leal, y honorable Senadora *Ema Claudia Castellanos*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 026 DE 2018**  
**CÁMARA**

*por medio del cual se crea el Instituto Nacional de Protección y Bienestar Animal y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear el Instituto Nacional de Protección y Bienestar Animal, quien dará los lineamientos y coordinará la Política Pública Nacional de Protección y Bienestar Animal.

**Artículo 2°. Naturaleza jurídica.** La naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Protección y Bienestar Animal será designada por el resultado de la evaluación técnica que realice el Departamento Administrativo de la Función Pública a petición del Gobierno nacional.

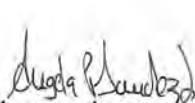
**Artículo 3°. Domicilio.** El Instituto de Protección y Bienestar Animal tendrá como domicilio principal la ciudad de Bogotá, D. C.

**Artículo 4°. Presupuesto.** El presupuesto del Instituto estará sujeto a la asignación presupuestal que haga el Gobierno Nacional.

**Artículo 5°. Misionalidad.** El Instituto Nacional de Protección y Bienestar Animal dirigirá la investigación, estudio, elaboración, ejecución, implementación, coordinación, inspección, vigilancia, control, evaluación y seguimiento de actividades, acciones, planes y proyectos encaminados a la protección y el bienestar de la fauna que habita en el territorio nacional desde la perspectiva de protección y bienestar.

**Artículo 6°. Reglamentación de la ley.** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en un término no superior a seis (6) meses, contados a partir de su entrada en vigencia.

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

  
ÁNGELA SÁNCHEZ  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
EMA CLAUDIA CASTELLANOS  
SENADORA DE LA REPÚBLICA

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO**

La presente ley tiene por objeto crear el Instituto Nacional de Protección y Bienestar Animal quien dará los lineamientos y coordinará la política nacional de protección y bienestar animal.

**2. MARCO O FUNDAMENTO JURÍDICO**

• **CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

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

- **Ley 84 de 1989**, “por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia”.

**Artículo 1°.** A partir de la promulgación de la presente Ley, los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre.

**Parágrafo.** La expresión “animal” utilizada genéricamente en este Estatuto, comprende los silvestres, bravíos o salvajes y los domésticos o domesticados, cualquiera sea el medio físico en que se encuentren o vivan, en libertad o en cautividad.

**Artículo 2°.** Las disposiciones de la presente Ley, tienen por objeto:

- Prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales;
- Promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia;
- Erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales;
- Desarrollar programas educativos a través de medios de comunicación del Estado y de los establecimientos de educación oficiales y privados, que promuevan el respeto y el cuidado de los animales;
- Desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre.

**Artículo 3°.** La violación de las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son contravenciones cuyo conocimiento compete a los funcionarios descritos en el Capítulo décimo de esta Ley.

- **Ley 1774 de 2016**, “por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones”.

**Artículo 1°. Objeto.** Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 655 del Código Civil, así:

**Artículo 655. Muebles.** Muebles son las que pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose ellas a sí mismas como los animales (que por eso se llaman semovientes), sea que sólo se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas.



Exceptúense las que siendo muebles por naturaleza se reputan inmuebles por su destino, según el artículo 658.

Parágrafo. Reconózcase la calidad de seres sintientes a los animales.

Artículo 3°. *Principios.*

- a) Protección al animal. El trato a los animales se basa en el respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, la erradicación del cautiverio y el abandono, así como de cualquier forma de abuso, maltrato, violencia, y trato cruel;
- b) Bienestar animal. En el cuidado de los animales, el responsable o tenedor de ellos asegurará como mínimo:
  1. Que no sufran hambre ni sed.
  2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor.
  3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido.
  4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés.
  5. Que puedan manifestar su comportamiento natural;
- c) Solidaridad social. El Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física.

Asimismo, tienen la responsabilidad de tomar parte activa en la prevención y eliminación del maltrato, crueldad y violencia contra los animales; también es su deber abstenerse de cualquier acto injustificado de violencia o maltrato contra estos y denunciar aquellos infractores de las conductas señaladas de los que se tenga conocimiento.

- **Ley 1801 de 2016**, “*por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”

Artículo 117. *Tenencia de animales domésticos o mascotas.* Sólo podrán tenerse como mascotas los animales así autorizados por la normatividad vigente. Para estos animales el ingreso o permanencia en cualquier lugar, se sujetará a la reglamentación de los lugares públicos, abiertos al público o edificaciones públicas.

En las zonas comunes de propiedades horizontales o conjuntos residenciales, los ejemplares caninos deberán ir sujetos por medio de traílla y, en el caso de los caninos potencialmente peligrosos, además irán provistos de bozal y el correspondiente permiso, de conformidad con la ley.

Parágrafo 1°. Siempre se permitirá la presencia de ejemplares caninos que, como guías, acompañen a su propietario o tenedor.

Parágrafo 2°. La permanencia de un animal doméstico o mascota se sujetará a la reglamentación interna de las edificaciones públicas, que por su naturaleza así lo requieran. Salvo por circunstancias

extraordinarias que así lo ameriten, no se podrá prohibir la permanencia de los mismos.

Artículo 118. *Caninos y felinos domésticos o mascotas en el espacio público.* En el espacio público, en las vías públicas, en los lugares abiertos al público, y en el transporte público en el que sea permitida su estancia, todos los ejemplares caninos deberán ser sujetos por su correspondiente traílla y con bozal debidamente ajustado en los casos señalados en la presente ley para los ejemplares caninos potencialmente peligrosos y los felinos en maletines o con collares especiales para su transporte.

Artículo 119. *Albergues para animales domésticos o mascotas.* En todos los distritos o municipios se establecerá un lugar seguro, sea este un centro de bienestar animal, coso municipal u hogar de paso público o privado, a donde se llevarán los animales domésticos o mascotas que penetren predios ajenos o vague por sitios públicos y se desconozca quién es el propietario o tenedor del mismo, y que por su condición física o situación de riesgo ameriten la atención o su custodia temporal. Si transcurridos treinta (30) días calendario, el animal no ha sido reclamado por su propietario o tenedor, las autoridades lo declararán en estado de abandono y procederán a promover su adopción o, como última medida, su entrega a cualquier título.

Artículo 120. *Adopción o entrega a cualquier título.* Las autoridades municipales promoverán la adopción, o, como última medida, su entrega a cualquier título de los animales domésticos o mascotas declaradas en estado de abandono, siempre y cuando estos no representen peligro para la comunidad y serán esterilizados previamente antes de su entrega.

Será un veterinario, preferiblemente etólogo, el que determine cuando un animal representa un peligro para la comunidad y el tratamiento a seguir.

Artículo 121. *Información.* Es deber de la Alcaldía Distrital o Municipal establecer un mecanismo para informar de manera suficiente a la ciudadanía el lugar a donde se llevan los animales que sean sorprendidos en predios ajenos o vagando en el espacio público y establecer un sistema donde se pueda solicitar información y buscar los animales en caso de extravío. La administración distrital o municipal podrá establecer una tarifa diaria de público conocimiento, correspondiente al costo del cuidado y alimentación temporal del animal. En las ciudades capitales y en municipios con población mayor a cien mil habitantes deberá además establecerse un vínculo o un sitio en la página web de la Alcaldía en donde se registre la fotografía de cada animal encontrado para facilitar su búsqueda. La entrega de dichos animales será reglamentada por la Administración Municipal correspondiente.

La información publicada en la página web cumplirá con el estándar dispuesto por el Ministerio de Tecnología de la Información y las

Comunicaciones, de datos abiertos y de lenguaje para el intercambio de la misma.

Artículo 122. *Estancia de caninos o felinos domésticos o mascotas en zonas de recreo.* Los concejos distritales y municipales, mediante acuerdos, regularán el ingreso de caninos o felinos domésticos o mascotas a las zonas de juegos infantiles ubicados en las plazas y parques del área de su jurisdicción.

Artículo 123. *Transporte de mascotas en medios de transporte público.* Los alcaldes distritales o municipales reglamentarán las condiciones y requisitos para el transporte de mascotas en los medios de transporte público, con observación de las condiciones de salubridad, seguridad, comodidad y tranquilidad.

### 3. JUSTIFICACIÓN

El diagnóstico de la realidad del maltrato animal en Colombia no es claro, si bien se puede realizar un seguimiento al sin número de noticias relacionadas con este hecho, no se tiene datos concretos por regiones sobre maltrato.

Es innegable que la creación de la Ley 1774 del 2016 identificó claramente la necesidad de abordar las múltiples violencias que se ha cometido a los animales en diferentes ciudades del país y permitió algunos datos de entidades vinculadas a identificar estos hechos como lo es la policía ambiental.

En la ciudad de Cali se atendieron en enero de 2018 entre 10 y 15 casos diarios de animales por maltrato animal.

“Casi un 60 % de los casos atendidos son por tenencia irresponsable y el otro 40 % restante son animales que han sido abandonados, atropellados, entre otras razones. En estos casos no se puede identificar el responsable”, manifestó el intendente de la Policía Ambiental, David Rendón<sup>1</sup>.

Ahora frente a hechos que afectan a estos seres sintientes no se encuentra claramente determinado una entidad que pueda realizar el seguimiento oportuno y que inste al análisis de los comportamientos humanos para disminuir el maltrato animal, si bien existe la Policía Ambiental y Ministerio del Medio Ambiente, ninguna tiene un enfoque en bienestar y protección animal.

Este vacío en tema de cifras, y que no exista un ente que compile la información respecto a la situación del maltrato a nivel nacional y territorial evidencia la necesidad de la creación de Instituto.

### 3.2. EXPERIENCIA NACIONAL

En relación con identificar las experiencias de protección y bienestar animal en el país, se destacan dos ciudades por su ejercicio normativo y la creación de centros de protección y bienestar animal, a continuación se presenta el recuento del desarrollo gestado.

En el caso de Medellín desde el 2002 con la creación del Parque Ecológico La Perla y el refugio escuela ambiental se da inicio a un proceso de transformación cultural de la ciudad de Medellín en relación con buenas prácticas de tenencia y respeto hacia a los animales, además el apoyo del concejo de la ciudad sería clave para establecer acuerdos en el fortalecimiento de la cultura en beneficio de los animales:

- **Acuerdo número 25 de 2002**, por medio del cual se crea el Parque Ecológico La Perla y El Refugio Escuela Ambiental (modificado en 2006 donde se construye el Centro de Protección Animal).
- **Acuerdo número 49 de 2003**, por medio del cual se prohíbe el sacrificio de especies mayores como caprinos, bovinos, vacunos y caballares y menores como porcinos en la vía pública y predios privados no autorizados.
- **Acuerdo número 42 de 2004**, por el cual se reglamenta la participación en espectáculos públicos y privados en Medellín.
- **Acuerdo número 22 de 2007**, por medio del cual se establece una política pública para la protección integral de la fauna del municipio de Medellín.
- **Acuerdo número 66 de 2008**, por medio del cual se crea el programa “Animal de compañía escolar”.
- **Acuerdo número 36 de 2008**, por medio del cual se institucionaliza en Medellín la caminata por el Día de los Animales.
- **Acuerdo número 38 de 2010**, por el cual se crea el programa para establecer un sistema de información para el Registro Único de Identificación de Animales Domésticos.
- **Acuerdo número 39 de 2010**, por medio del cual se crea el programa “Animal de Compañía Comunal”.
- **Acuerdo número 53 de 2013**, por medio del cual se institucionaliza el programa de control de natalidad masiva de caninos y felinos.
- **Acuerdo número 104 de 2013**, por medio del cual se reglamentan los desfiles con animales que se realicen en zona urbana de Medellín.
- **Acuerdo número 37 de 2015**, por medio del cual se incluye la gestión del riesgo para animales domésticos en el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y se crea la Unidad de Rescate Animal.
- **Acuerdo número 51 de 2015**, por medio del cual se promueven medidas de sensibilización y protección de la fauna ante el uso de la pólvora en Medellín.
- **Acuerdo número 41 de 2017**, por el cual se adopta la política pública de intervenciones

<sup>1</sup> <https://www.elpais.com.co/cali/no-ha-terminado-enero-y-ya-van-84-denuncias-de-maltrato-animal-en.html>

*y terapia asistida con animales para Medellín y sus cinco corregimientos.*

En Bogotá con la creación del Instituto de Protección y Bienestar Animal y con el avance en bienestar y protección a través de un sin número de acuerdos que se enuncian a continuación se bien realizando un impacto significativo en la disminución de cifras.

- **Acuerdo número 460 de 2011**, “por medio del cual se establece la realización de la jornada distrital de adopción canina y felina”.
- **Acuerdo número 509 de 2012**, “por medio del cual se promueven acciones responsables para la comercialización de pequeños animales domésticos de compañía en el DC y se dictan otras disposiciones”.
- **Acuerdo número 524 de 2013**, “por medio del cual se definen lineamientos para la creación del Consejo Distrital de Protección y Bienestar Animal y los Consejos Locales”.
- **Acuerdo número 531 de 2013**, “por medio del cual se implementa el Centro de Protección Animal en el D. C., y el programa esterilización a su barrio”.
- **Acuerdo número 532 de 2013**, “por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública de protección y bienestar animal para el distrito capital y se dictan otras disposiciones”.
- **Acuerdo número 611 de 2015**, “por medio del cual se establece servicio de urgencias veterinarias para caninos y felinos sin dueño y de familias estrato 1, 2, y 3”.
- **Acuerdo número 628 de 2015**, “por medio del cual se implementa un protocolo de acciones que deberá tener en cuenta el paseador de perros en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”.

De forma complementaria, desde la Administración distrital se han sancionado entre otros los siguientes decretos y resoluciones sobre el tema:

- **Decreto número 085 de 2013**, “por medio del cual se ordena adecuar en el D. C., la Casa Ecológica de los Animales”.
- **Decreto número 595 de 2013**, “por medio del cual se culmina el programa de sustitución de vehículos de tracción animal y se prohíbe definitivamente su circulación en el Distrito Capital y se adoptan otras medidas”.
- **Decreto número 242 de 2015**, “por el cual se adopta la política pública distrital de protección y bienestar animal 2014-2038 y se dictan otras disposiciones”.
- **Resolución número 0240 de 2014, expedida por la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá**, “por medio de la cual se establecen directrices en materia de prevención, vigi-

*lancia y control de Zoonosis en el Distrito Capital”.*

- **Resolución número 03113 de 2015, expedida por la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá**, “por la cual se adopta el Plan de Acción de la Política Pública Distrital de Protección y Bienestar Animal”.
- **Resolución número 00077 de 2016, expedida por la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá**, “por medio de la cual se delega la Participación de la Secretaría Distrital de Ambiente en el Comité SUGA”, de manera especial por corresponder a dicha entidad lo referido a Reglamentar las condiciones para la tenencia, la utilización y la exhibición de animales en espectáculos públicos y Conceptuar sobre la viabilidad de espectáculos públicos con animales, de conformidad con el Decreto número 599 de 2013.

### 3.3. CASOS REGISTRADOS POR LOS MEDIOS DE MALTRATO ANIMAL EN EL PAÍS

PUBLIMETRO COLOMBIA-7 jul. 2018

Un aberrante caso de maltrato animal en Bogotá tiene prendidas las alarmas. Todo sucedió este viernes en la localidad Engativá

ELTIEMPO.COM-25 jun. 2018

En el municipio de San Benito Abad, región del San Jorge, fue capturado Jorge Leonardo Viloria Benítez, de 26 años, por el delito de maltrato animal.

ELTIEMPO.COM-10 JUL. 2018

Denuncian dos ataques contra perros en el Valle del Cauca, en el corregimiento de Sonso fue reportado el hallazgo de una perra que había sido atacada y violada.

CANAL 1 10 JUL. 2018

Nuevo caso de maltrato animal contra un oso hormiguero en Manizales

ELTIEMPO.COM 4 ENE 2018

Maltrato animal, ya con más de una docena de casos en 2018

ELESPECTADOR.COM 30 NOV 2017

“Milagros”, la gatica que protagoniza una nueva denuncia de maltrato

/WWW.RADIONACIONAL.CO 6 FEB. 2018

Nuevo caso de maltrato animal fue registrado en Nariño

ELTIEMPO.COM (COMUNICADO DE PRENSA) (BLOG)-13 SEP. 2017

La Personería de Medellín emitió una alerta por el incremento que se registra en los casos de abandono y maltrato animal en la ciudad.

EL COLOMBIANO 31 MAR 2018

La visita de una iguana en el sector Esmeralda de Envigado se había vuelto una costumbre, según relatan los residentes. Sin embargo, y a pesar de los



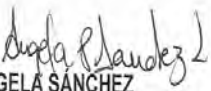
esfuerzos para que fuera devuelta su hábitat natural, en días pasados fue hallada muerta y sin cabeza por una de las vecinas de la zona.


#### 4. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de Ley consta de 7 artículos incluida la vigencia, en donde se establece la creación del Instituto Nacional de Protección y Bienestar Animal y se dictan otras disposiciones.

#### 5. PROPOSICIÓN

En Concordancia con los anteriores argumentos, la importancia y conveniencia de la iniciativa para la protección y bienestar de los animales, pongo a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley con el fin de que inicie su trámite legal.

  
 ÁNGELA SÁNCHEZ  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
 EMA CLAUDIA CASTELLANOS  
 SENADORA DE LA REPÚBLICA

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de julio del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 026 con su correspondiente Exposición de Motivos. Por honorable Representante Ángela Sánchez Leal, honorable Senadora Ema Claudia Castellanos.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 027 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la prestación de los servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica la atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones” – Ley Jacobo-*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer medidas que hagan efectiva la protección del derecho fundamental a la salud de los menores de 18 años con diagnóstico o presunción de cáncer y además de declarar su atención integral como urgencia médica, garantizando el acceso efectivo a los servicios de salud oncopediátrica.

**Artículo 2°.** *Giro directo a prestadores de servicios de salud de menores con cáncer.* El prestador de servicios de salud de menores con cáncer que en la Evaluación Anual de Indicadores del Goce Efectivo de la que trata el artículo 7° de la Ley 1751 de 2015, obtenga como resultado un índice satisfactorio garantizando oportunidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en servicios asistenciales oncopediátricos, tendrá prelación en el pago de su facturación a través del mecanismo de giro directo. La entidad administradora de los recursos del sistema

general de seguridad social en salud o la entidad competente, recibirá de las entidades Administradoras de Planes de Beneficios y demás entidades responsables del pago, la información periódica, previamente reportada, para que se viabilice el giro directo en el mes correspondiente al reporte.

**Artículo 3°.** *Urgencia médica.* Se define como urgencia médica la atención integral del cáncer en niños, niñas y adolescentes; en todos sus procesos, comprenderá diagnóstico, tratamiento, seguimiento y control y asistencia psicosocial y familiar.

El Ministerio de Salud y Protección Social en un término inferior a seis (6) meses adoptará las medidas necesarias para regular lo pertinente; modificar y realizar los protocolos y guías de atención de obligatorio cumplimiento por parte de los actores de la salud involucrados en la garantía del derecho a la salud de los menores con cáncer.

No se requerirá autorización alguna por parte de las Administradoras de Planes de Beneficios para la atención integral de los menores con cáncer.

**Parágrafo 1°.** El médico tratante definirá en todo caso la condición de urgencia médica.

**Artículo 4°.** *Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1388 de 2010 el cual quedará así:*

**Artículo 13.** *Servicio de apoyo social.* A partir de la vigencia de la presente ley, los beneficiarios de la misma, tendrán derecho, cuando así lo exija el tratamiento o los exámenes de diagnóstico, a contar con los servicios de un Hogar de Paso, pago del costo de desplazamiento para transporte entre zonas rurales, urbanas y entre áreas urbanas, apoyo psicosocial, escolar, apoyo nutricional en casa, orientación en ruta de atención, consulta social, articulación con redes de apoyo, auxilios de arrendamiento, gastos funerarios y complementos nutricionales de acuerdo con sus necesidades, certificadas por el Trabajador Social, Psicólogo o responsable del centro de atención a cargo del menor.

**Parágrafo 1°.** En un plazo máximo de seis (6) meses, Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará lo relacionado con el procedimiento y costo de los servicios de apoyo, teniendo en cuenta que estos serán gratuitos para el menor y por lo menos un familiar o acudiente, quien será su acompañante, durante la práctica de los exámenes de apoyo diagnóstico.

El tratamiento, o trámites administrativos, así como la fuente para sufragar los mismos, teniendo como base los recursos que no se ejecutan del Fosyga o los rendimientos financieros del mismo.

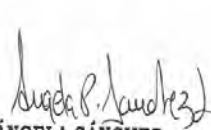
**Parágrafo 2°.** En un plazo máximo de seis (6) meses, el Ministerio de Educación, reglamentará lo relativo al apoyo académico especial en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que oferten cualquier servicio de atención a los beneficiarios de la presente ley, para que las ausencias en los colegios por motivo del tratamiento

y consecuencias de la enfermedad, no afecten de manera significativa, su rendimiento académico.

El Ministerio de Educación promoverá la permanencia y la continuidad de los menores en el sistema educativo a través de mecanismos alternativos como el desarrollo de guías para trabajo desde casa o del uso de tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

Además, desarrollará en las instituciones educativas o en el domicilio de los menores un plan de apoyo emocional a los beneficiarios de esta ley y a sus familias.

**Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.** Esta norma comienza a regir a partir de su promulgación y modifica las disposiciones expresamente referidas y aquellas que le sean contrarias de forma expresa o tácita.

  
**ÁNGELA SÁNCHEZ**  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
**EMA CLAUDIA CASTELLANOS**  
 SENADORA DE LA REPÚBLICA

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley busca establecer medidas que hagan efectiva la protección del derecho fundamental a la salud de los menores de 18 años con diagnóstico o presunción de cáncer; por ser sujetos de doble protección constitucional y gozar de prevalencia de derechos según lo establecido en el artículo 44 de la Constitución Política.

Además, pretende que se declare la atención integral del cáncer en menores como urgencia médica, garantizando el acceso efectivo a los servicios de salud oncopediátrica.

**2. MARCO O FUNDAMENTO JURÍDICO**

- Constitución Política, 1991, artículos 44 y 49.
- **Ley 1388 de 2010**, “por el derecho a la vida de los niños con cáncer en Colombia”.
- **Ley 1438 de 2011**, “por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.
- **Ley 1751 de 2015**, “por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”.
- **Ley 1797 de 2016**, “por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.
- **Resolución número 4331 de 2012**, “por medio de la cual se adiciona y se modifica parcialmente la Resolución 3047 de 2008 modificada por la Resolución número 416 de 2009”.
- **Resolución número 1419 de 2013**, “por la cual se establecen los parámetros y condiciones para la organización y gestión inte-

gral de las redes de prestación de servicios oncológicos y de las unidades funcionales para la atención integral del cáncer los lineamientos para su monitoreo y evaluación y se dictan otras disposiciones”.

- **Resolución número 1442 de 2013**, “por la cual se adopta la Guía Práctica Clínica (GPC) para el manejo de leucemias y linfomas en niños, niñas y adolescentes, cáncer de mama, cáncer de colon y recto, cáncer de próstata y se dictan otras disposiciones”.
- Resolución número 247 de 2014, “por la cual se establece el reporte para el registro de pacientes con cáncer”.

**3. JUSTIFICACIÓN**

Según la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, el cáncer pediátrico no es prevenible, pero al ser detectado oportunamente puede significar la vida o la muerte del paciente. También comentan en su manual (Diagnóstico temprano de cáncer en la niñez, 2014)<sup>1</sup> que: “la gran mayoría de los errores en el diagnóstico se deben a la falta de una historia clínica permanente, un examen físico completo, así como la equivocación común de no tomar en cuenta o no darle importancia a alguno de los síntomas; de manera tal que la demora en la remisión de un paciente con cáncer y la iniciación tardía o suspensión del tratamiento pueden significarlo todo”.

También, ilustran las diferencias entre el comportamiento del cáncer en niños y en adultos, lo que deja entrever que el índice de mortalidad para los menores puede incrementar debido a que el cáncer infantil no puede ser prevenido, cuando es diagnosticado se encuentra diseminado en un 80% y su detección normalmente es accidental y no temprana. A continuación, se pueden visualizar los demás parámetros:

**Cuadro 1. Diferencias entre el comportamiento del cáncer pediátrico y el cáncer de adultos**

Parámetro	Niños	Adultos
Sitio	Tejidos	Órganos
Estado al diagnóstico	80% diseminado	Local o regional
Detección temprana	Generalmente accidental	Mejora con educación y tamizaje
Tamizaje	Difícil	Adecuado
Respuesta	La mayoría responde a quimioterapia	Menor respuesta a quimioterapia
Prevención	Improbable	80% prevenible

En el mundo, el cáncer es la segunda causa de muerte en niños mayores de un año, el origen de

<sup>1</sup> [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12218%3Achildhood-cancer&catid=1872%3Acancer&Itemid=42041&lang=es](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=12218%3Achildhood-cancer&catid=1872%3Acancer&Itemid=42041&lang=es)



la mayoría de los tipos de cáncer pediátrico son un interrogante, razón por la cual el cáncer afecta de manera distinta a los niños en comparación con los adultos, puesto que en estos últimos puede presentarse por factores genéticos, ambientales o de comportamiento.

Durante el Día Internacional contra el Cáncer Infantil en 2015, la Defensoría del Pueblo indicó que un 60% de los menores con cáncer muere por la falta de tratamiento oportuno o continuidad del mismo y que se presentan alrededor de 2.200 nuevos casos de los cuales solo el 40% supera la enfermedad<sup>2</sup>.

No obstante, el organismo Cuenta de Alto Costo (CAC), para la anualidad 2015 estimó que “*el cáncer afectó a 4.925 menores de 18 años, de los cuales 895 fueron casos nuevos*”<sup>3</sup>.

Durante el año 2017, según el DANE se presentaron 830<sup>4</sup> muertes en menores de edad a causa del cáncer, siendo esta la segunda causa de mortalidad infantil en el país y durante el primer semestre del año 2018 se han registrado 209<sup>5</sup> muertes de personas menores de 18 años a causa de tumores malignos, leucemia y otros diagnósticos asociados con el cáncer.

La mayoría de estos menores no solo luchan contra el cáncer, también deben librar una batalla a diario con el Sistema de Salud para que se les garantice el derecho a la salud y a la vida, para que los servicios de salud sean prestados con oportunidad, accesibilidad, seguridad pertinencia y continuidad; para derribar las barreras administrativas interpuestas y no abandonar los tratamientos.

Por lo anterior, muchos hacen uso de la tutela como mecanismo ágil para la protección de sus derechos, la Defensoría del Pueblo en su publicación “La tutela y los derechos a la salud y a la seguridad social 2015”<sup>6</sup> reveló que la causa por la cual hay más tutelas en el país, es por la negación en los servicios de salud, especialmente en tratamientos médicos, suministro de medicamentos y citas médicas con

especialistas, siendo la segunda más solicitada la oncología con un número de 9.570.

Finalmente, la prelación de giro directo para los prestadores de servicios de salud con índices satisfactorios en la Evaluación de Goce Efectivo, obedece al mandato constitucional de prevalencia de los derechos de los menores, no es redundante ni duplica la normatividad vigente del giro directo.

La declaración de la atención integral a los menores con cáncer como urgencia médica, ayudará sin duda a que los niños reciban una atención oportuna, continua y de calidad en cada una de las etapas o procesos a los que tienen que someterse para salvar sus vidas.

Por último, con la modificación de la Ley 1388 de 2010 se pretende que un profesional en psicología pueda hacer parte del servicio social de apoyo del que trata el artículo 13 de la referida ley, por otra parte, con el mismo artículo se busca garantizar la continuidad y la permanencia en el sistema educativo, a la población infantil que a razón de la enfermedad se ausentan del proceso escolar, facilitándoles el acceso a través de las TICS y de guías de trabajo en casa el desarrollo de su proceso cognitivo.

Lo antes expuesto, es tan solo una pequeña parte para contribuir a mejorar a la esperanza de vida, calidad de vida y al desarrollo pleno de los derechos de los menores con cáncer, que por su doble amparo constitucional es necesario garantizar sus derechos fundamentales.

### Ley Jacobo

Sobre este asunto es menester señalar que la Corte Constitucional en la Sentencia C-152 de 2003, se pronunció sobre la posibilidad de que las leyes pudiesen tener nombre, de lo cual manifestó:

“...[L]a Constitución no prohíbe expresamente esa posibilidad. La finalidad de nominar una ley, esto es, de darle un nombre, es permitir su identificación para facilitar el ejercicio y goce efectivo de los derechos”<sup>7</sup>.

Por otra parte, el nombre propuesto para la ley: “Ley Jacobo” no vulnera los lineamientos establecidos por la Corte en la citada sentencia, ya que, i) no es discriminatorio, ii) no sustituye el número y la descripción general de la ley, iii) no carece absolutamente de relación con el contenido de la ley, y finalmente, iv) no se conceden reconocimientos privilegios u honores a una persona específica.

Por lo anterior, luego de realizado un estudio de los posibles nombres para esta ley, se atiende al significado expuesto del nombre “Jacobo” que significa “fuerte con Dios” y a su historia que “se basa en que Dios mandó un ángel a su campaña ya de noche y él creyendo que era un ladrón luchó

2 Tomado de: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/3203/E1-60-de-los-ni%C3%B1os-con-c%C3%A1ncer-muere-por-la-falta-de-acceso-oportuno-a-un-tratamiento-c%C3%A1ncer-c%C3%A1ncer-infantil-ni%C3%B1os-salud-Derecho-a-la-vida-Salud-.htm>

3 [https://cuentadealtocosto.org/site/images/Publicaciones/boletines/2018/Boletin\\_Tecnico\\_Cancer\\_Infantil\\_15Feb2018.pdf](https://cuentadealtocosto.org/site/images/Publicaciones/boletines/2018/Boletin_Tecnico_Cancer_Infantil_15Feb2018.pdf)

4 DANE. Preliminares 2017. Defunciones por grupos de edad y sexo, según departamentos de residencia y grupos de causas de defunción (lista Colombia 105 para la tabulación de mortalidad).

5 DANE. Año 2018 Preliminar - Primer semestre. Defunciones por grupos de edad y sexo, según departamentos de residencia y grupos de causas de defunción (Lista Colombia 105 para la tabulación de mortalidad).

6 [http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/La\\_Tutela\\_y\\_los\\_Derechos\\_a\\_la\\_Salud\\_y\\_a\\_la\\_Seguridad\\_Social\\_2015\\_completo\\_\(1\).pdf](http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/La_Tutela_y_los_Derechos_a_la_Salud_y_a_la_Seguridad_Social_2015_completo_(1).pdf)

7 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-152-03.htm>



contra el ángel durante toda la noche hasta que al fin venció<sup>8</sup>.

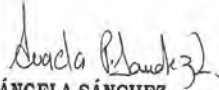
Los menores con cáncer atraviesan una ardua batalla contra la enfermedad y creemos que esta ley de una u otra manera los ayudará a permanecer fuertes, como lo significa este nombre, hasta vencer.

#### 4. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de ley consta de 5 artículos incluida la vigencia, en donde se establecen medidas puntuales para que la prestación de servicios de salud a los menores con cáncer sea efectiva, garantizando la protección de los derechos de esta población como sujetos de prevalencia y protección constitucional.

#### 5. PROPOSICIÓN

En Concordancia con los anteriores argumentos, la necesidad y conveniencia de la iniciativa, pongo a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley con el fin de que inicie su trámite legal.



ÁNGELA SÁNCHEZ  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

EMA CLAUDIA CASTELLANOS  
SENADORA DE LA REPÚBLICA

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de julio del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 027 con su correspondiente Exposición de Motivos. Por honorable Representante Ángela Sánchez Leal; honorable Senadora Ema Claudia Castellanos.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se incluye al sector religioso en el Consejo Nacional de Planeación, en los Consejos Territoriales de Planeación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

#### DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el numeral 8 al artículo 9° de la Ley 152 de 1994 el cual quedará así:

#### Artículo 9°. Consejo Nacional de Planeación.

El Consejo Nacional de Planeación será convocado por el Gobierno a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo, y estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, así:

#### 8. Cinco representantes de las organizaciones y entidades religiosas con personería jurídica.

Parágrafo. El Gobierno establecerá el procedimiento para la presentación de las listas de diversas organizaciones y entidades a que se refiere el presente artículo para la conformación del Consejo Nacional de Planeación, así como los criterios para su organización y los elementos básicos del reglamento para su funcionamiento.

Artículo 2°. El artículo 34 de la Ley 152 de 1994 quedará así:

**Artículo 34. Consejos Territoriales de Planeación.** Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso.

Los Consejos Territoriales de las nuevas categorías de entidades territoriales que se creen en desarrollo de la constitución vigente, estarán integrados por las personas que designe su máxima autoridad administrativa, de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan los organismos que fueren equivalentes a las corporaciones administrativas existentes en los Departamentos o Municipios.

Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales, comunitarios y religiosos.

El Consejo Consultivo de Planificación de los territorios indígenas, estará integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de las comunidades, designados éstos por el Consejo Indígena Territorial, de ternas que presenten cada uno de los sectores de las comunidades o sus organizaciones.

Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de planeación participarán representantes de los municipios.

Artículo 3°. Créase el Comité Consultivo en asuntos religiosos, conciencia y culto del Ministerio del Interior quien tendrá por objeto estudiar y recomendar sobre los asuntos que se sometan a su consideración.

Artículo 4°. Conformación del Comité Consultivo en Asuntos Religiosos, Conciencia y Culto. El Comité Consultivo en Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior será conformado por:

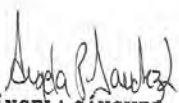
1. Viceministro del Interior o su delegado quien ejercerá la Presidencia del mismo.
2. El Director Jurídico del Ministerio del Interior.

<sup>8</sup> <https://www.misapellidos.com/significado-de-Jacobo-8502.html>

3. Coordinador del grupo de asuntos religiosos y asuntos extranjeros.
4. 12 Representantes legales o sus delegados de entidades u organizaciones religiosas con personería jurídica, los cuales serán elegidos según el procedimiento que establezca el Ministerio del Interior.

Parágrafo. La participación de las entidades u organizaciones religiosas, será rotativa por periodos de dos años, permitiéndose la colaboración plural y activa del sector religioso.

Artículo 5°. *Vigencias y Derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción, y deroga lo que le sea contrario.

  
**ÁNGELA SÁNCHEZ**  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
**EMA CLAUDIA CASTELLANOS**  
 SENADORA DE LA REPÚBLICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Permitir que el sector religioso tenga representación en el Consejo Nacional de Planeación y en los demás niveles de los Consejos de Planeación, como sector que aporta al bien común y a la reconstrucción del tejido social.

Modificar la participación de las organizaciones y entidades que integran el Comité Consultivo en asuntos religiosos, conciencia y culto del Ministerio del Interior creado mediante resolución 2615 de 2009, con el fin de permitir una mayor inclusión del sector en las decisiones que se dan en este tema.

### 2. MARCO O FUNDAMENTO JURÍDICO

#### • Constitución política de Colombia

Artículo 18. *Se garantiza la libertad de conciencia.* Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia.

Artículo 19. *Se garantiza la libertad de cultos.* Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley.

Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

- Ley 133 de 1994

Artículo 2°. El Poder Público protegerá a las personas en sus creencias, así como a las Iglesias y confesiones religiosas y facilitará la participación de estas y aquellas en la consecución del bien común.

- Ley 2893 de 2011

Establece como objetivos del Ministerio del Interior formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos, entre otras, en materia de participación ciudadana, libertad de cultos y el derecho individual a profesar una religión o credo.

- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2015)

Artículo 244. *Libertad religiosa, de cultos y conciencia.* El Ministerio del Interior, en coordinación con las entidades competentes, emprenderá acciones que promuevan el reconocimiento de las formas asociativas de la sociedad civil basadas en los principios de libertad religiosa, de cultos y conciencia. El Gobierno nacional formulará y actualizará la política pública en la materia con la participación de las entidades religiosas, garantizando la libertad e igualdad religiosa en términos de equidad y reconociendo su aporte al bien común en lo local, regional y nacional.

- Ley Estatutaria 1757 de 2015

Artículo 2°. *De la política pública de participación democrática.* Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia.

- Resolución número 2615 de 2009

Artículo 1°. *Creación.* Créase el Comité Interreligioso Consultivo en Asuntos Religiosos, Conciencia y Culto, del Ministerio del Interior y Justicia, cuyo objeto será estudiar y recomendar sobre los asuntos sometidos a su consideración por el Ministerio del Interior y Justicia.

- Resolución número 317 de 2016

Establece las funciones de la Oficina de Asuntos Religiosos, entre las que se destaca, artículo 1° numeral 1: promover y establecer instancias y canales de participación, basadas en los principios de Libertad Religiosa, de Cultos, y Conciencia y Entidades Religiosas, a nivel local, regional y nacional, en especial en las relacionadas con los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas religiosas, sociales, comunitarias, de paz y demás temas de su interés.

- Resolución número 889 de 2017

Artículo 6°. Participación de las entidades religiosas y las organizaciones del sector religioso. El Ministerio del Interior, en articulación con las entidades territoriales, garantizará la participación de entidades religiosas y las organizaciones del sector religioso, en la formulación e implementación de la política pública de libertad religión, en el marco de los lineamientos nacionales en la materia, a través de instancias de participación de nominadas meas departamentales del Sector Religiosos, que

funcionaran como plataformas de participación directa, lo cual no configura representatividad.

- Circular Externa del Ministerio del Interior (OFI15-000037908-OAJ-1400), del 9 de octubre de 2015
- La Circular Externa del Ministerio del Interior (OFI15-000037908-OAJ-1400), del 9 de octubre de 2015, exhortó a los Alcaldes y Gobernadores del país a tener en cuenta, al sector religioso, a la hora de diseñar las políticas públicas y al realizar la planeación funcional.
- Circular Externa del Ministerio del Interior (OFI16-000003439-OAJ-1400), 10 de febrero de 2016

La Circular Externa del Ministerio del Interior (OFI16-000003439-OAJ-1400), señala: que con motivo al inicio del proceso de elaboración y definición de los planes de desarrollo territoriales, invita a los Gobernadores y Alcaldes municipales y distritales a convocar y garantizar la participación de las Organizaciones sociales basadas en la fe y demás integrantes del sector interreligioso, dentro de los Consejos territoriales de planeación.

Aunque el Ministerio del Interior reconoce que gracias a la expedición de las circulares que han instado a los entes territoriales a darle participación a líderes y representantes religiosos en espacios públicos de participación como Consejos Territoriales de Planeación y Consejos Territoriales de Participación. Y que existe la Resolución número 2615 de 2009, que crea el Comité de Asuntos Religiosos para motivar la participación de este importante sector, se hace necesario establecer esta medidas a través de una ley con el fin de que sea un hecho estable y no temporal de un Gobierno de turno y este es el fin de este proyecto.

### 3. JUSTIFICACIÓN

#### Antecedentes

Teniendo en cuenta que el Consejo Nacional de Planeación es la principal instancia de participación social y que según lo establece el artículo 340 de nuestra Constitución, éste estará integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Se hace necesario que se amplíe el ámbito de participación a todos los sectores de la sociedad, con el fin de que su voz sea escuchada y puedan expresar sus necesidades en la discusión del Plan Nacional de Desarrollo, que es el principal objeto de este Consejo.

Desde el año 1994 cuando se expidió la Ley 152, se establecieron los sectores que debían participar del Consejo Nacional de Planeación, entre los que encontramos:

1. Entidades territoriales, sus máximas autoridades administrativas.
2. Cuatro representantes de los sectores económicos.

3. Cuatro representantes de los sectores sociales (profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales).
4. Dos representantes del sector educativo y cultural.
5. Un representante del sector ecológico.
6. Un representante del sector comunitario.
7. Cinco representantes de los indígenas, de las minorías étnicas y de las mujeres.

De acuerdo a lo anterior se puede ver claramente que durante estos años se ha dejado de lado al sector religioso como grupo significativo que incide en el desarrollo social del país, por lo que su experiencia, aportes y conocimientos son indispensables.

Por lo que a través de este proyecto se propone que haya cinco representantes de las organizaciones y entidades religiosas dentro de este Consejo. Igualmente que sea incluido en los Consejos Territoriales de Planeación, de los que habla el artículo 34 de esta misma ley, pues actualmente están compuestos por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales, comunitarios, dejando de lado nuevamente el sector religioso.

Además para que esta participación sea plural e incluya a distintas confesiones religiosas, se propone crear el Comité Consultivo en asuntos religiosos, conciencia y culto dentro del Ministerio del Interior para estudiar y hacer recomendaciones sobre este tema, cabe señalar que este comité ya existe a través de la Resolución número 2615 de 2009, pero se hace necesario establecerlo y afianzarlo por medio de una ley.

#### Sector religioso en Colombia

Según la encuesta realizada por las universidades Nacional y Sergio Arboleda, en el año 2010, el 16,7 por ciento de los consultados se ubicaron dentro de la diversidad de corrientes protestantes, mientras que el 70 por ciento dijeron ser católicos. Es decir que el 86,7% de los colombianos profesan alguna religión.

En el año 2015, la firma encuestadora WIN/Gallup International concluyó que Colombia es el país más religioso de Latinoamérica. Al establecer que al menos 8 de cada 10 ciudadanos eran religiosos, pues determinó que un 82% de ciudadanos se consideran religiosos<sup>1</sup>.

En el 2017 polimétrica realizó la encuesta de religión evidenciando que el 74% de los colombianos se consideran católicos, 16% cristianos, y 10% otro tipo de religión.

Por su parte Consejo Evangélico de Colombia (Cedecol), asociación que agremia varias iglesias que existen en el país, señala que mientras que hace 20 años eran solo un millón, hoy son 7 millones, es

<sup>1</sup> <http://www.elspectador.com/noticias/nacional/ocho-de-cada-10-colombianos-se-declaran-religiosos-articulo-554797>



decir, el 14 % de los colombianos. De estos el 80 % son mayores de edad<sup>2</sup>.

Aunque hay otros estudios como la encuesta Barómetro de las Américas, que determinó que la población protestante evangélica en Colombia asciende a 15 millones 906 mil personas<sup>3</sup>.

Según la encuesta sobre composición teológica, hecha por la Universidad de San Buenaventura, en Bogotá, alrededor del 76% de los habitantes se reconocen como católicos y el 13% como cristianos<sup>4</sup>, las diferentes cifras expuestas evidencia que la población cristiana en Colombia oscila entre 6.400.000 a 8.000.000, constituyéndose en un grupo poblacional significativo y relevante.

En el año 2016, el Ministerio del Interior reconoció con personería jurídica a 6.000 Entidades Religiosas. “La Oficina de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior le reportó a *El Colombiano* que tienen 5.900 sedes de iglesias protestantes en el país, según Cedecol son cerca de 15.000, orientadas por 10.000 pastores”<sup>5</sup>.

Aunque no hay un estudio que permita conocer con exactitud el número de personas religiosas en Colombia, las distintas proyecciones nos permiten determinar que nuestro país es altamente religioso, razón que justifica aún más la necesidad de que este importante sector participe en las instancias de gran incidencia nacional.

Al respecto encontramos el siguiente análisis: “A falta de censos oficiales, se estima que cada (iglesia) tiene entre 1.500 y 5.000 fieles. Sin embargo, han tenido un papel importante, sobre todo en zonas apartadas del país. Los presbiterianos, por ejemplo, fueron claves en la implementación de la educación física en los colegios. Los metodistas participan en procesos de paz y en atención médica, en especial en los Montes de María, y los menonitas han trabajado por la objeción de conciencia. “Estas iglesias hacen un aporte significativo en educación, teología y compromiso con la paz”, señala el teólogo Fabián Salazar, director de la fundación Interfe”<sup>6</sup>.

La labor de la iglesia en Colombia es tal que ha contribuido al restablecimiento del tejido social de nuestro país, inclusive la iglesia hace presencia en sectores en donde no llegan las instituciones del Estado, por lo que es el sector que más conoce las necesidades y carencias de los ciudadanos, y por ende es el que más debe tener participación en sectores de decisión en entes del Gobierno.

Así se reconoce en un artículo publicado en el periódico *El Tiempo*, “De esta forma, a la evangelización, la predicación de la palabra y las labores sociales, se le suman las gestiones humanitarias, de intermediación y facilitación de procesos como los de liberación de secuestrados y los del establecimiento de puentes de comunicación entre el Estado y los grupos armados irregulares, así como la labor de servir de garantes de acuerdos entre las partes, todo, por supuesto, partiendo de la fe que profesa la iglesia”<sup>7</sup>.

Por su parte el Ministerio del Interior, reconoce la importante labor de este sector : “El sector religioso es, ha sido y seguirá siendo, una de la principales apuestas dentro del Ministerio del Interior y del Gobierno Nacional, teniendo en cuenta su papel, su trabajo con incidencia social en las comunidades”<sup>8</sup>.

“Las Organizaciones del Sector Religioso, las Entidades Religiosas y sus líderes espirituales, cuentan con una credibilidad y legitimidad natural de la sociedad, que les permite empoderarse como líderes reales que contribuyen a la construcción del tejido social y estimulan la acción social y la participación ciudadana, y con las cuales es importante contar como apoyo fundamental en la promoción y garantía del derecho a participar e incidir en los asuntos de su interés y todos aquellos transversales de interés general”<sup>9</sup>.

La relevancia del sector religioso en la construcción y reconstrucción del tejido social se ha hecho evidente en el país<sup>10</sup>.

#### Participación ciudadana

Al respecto de este tema, precisamente encontramos la cartilla “Directrices Jurídicas, participación ciudadana, y política pública del sector religioso en Colombia”, del Ministerio del Interior, en donde señalan: La participación ciudadana es un concepto relacionado con la democracia participativa. Es la integración de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. La participación ciudadana impulsa la democracia real; por tanto, es un derecho y un deber de todos los ciudadanos<sup>11</sup>.

Igualmente habla de la incidencia pública como un concepto complementario: “La incidencia pública se define como la participación que ejercen diferentes actores de la sociedad civil en

<sup>2</sup> <http://m.elcolombiano.com/posibles-candidatos-de-cristianos-a-las-elecciones-presidenciales-de-2018-CF5979433>

<sup>3</sup> <https://www.las2orillas.co/el-poder-de-los-cristianos-en-colombia/>

<sup>4</sup> [https://www.vice.com/es\\_co/article/3b99wb/un-da-en-uno-de-los-cultos-cristianos-ms-grandes-de-bogot](https://www.vice.com/es_co/article/3b99wb/un-da-en-uno-de-los-cultos-cristianos-ms-grandes-de-bogot)

<sup>5</sup> <http://m.elcolombiano.com/posibles-candidatos-de-cristianos-a-las-elecciones-presidenciales-de-2018-CF5979433>

<sup>6</sup> <http://www.eltiempo.com/cultura/gente/iglesias-cristianas-en-colombia-41383>

<sup>7</sup> <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1522335>

<sup>8</sup> <http://www.eluniversal.com.co/colombia/por-su-labor-en-el-pais-iglesia-cristiana-recibe-reconocimiento-por-mininterior-253962>

<sup>9</sup> DOCUMENTO GUÍA PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL DEL SECTOR RELIGIOSO, ministerio del Interior. Página 4.

<sup>10</sup> Informe de gestión 2016, oficina de Asuntos Religiosos, Ministerio del Interior. Página 8.

<sup>11</sup> *Directrices Jurídicas, participación ciudadana y política pública del sector religioso en Colombia*, Ministerio del Interior, página 25.

lo público con el fin de afectar con sus demandas y propuestas los lugares y espacios donde se toman las de decisiones que tienen que ver con la planeación, gestión y evaluación de programas y proyectos de los organismos responsables de llevar a cabo la política institucional en los territorios. El sector religioso al ser considerado como parte de la sociedad civil debe tener una plena conciencia del ejercicio de su ciudadanía en los diferentes ámbitos donde se toman las decisiones sobre lo público<sup>12</sup>”.

Lograr esta participación es lo que busca este proyecto de ley, que el sector religioso pueda incidir en las decisiones sobre los planes que se desarrollarán en los distintos entes territoriales.

Según lo informa el Ministerio del Interior, los Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior adelantaron las respectivas gestiones para que por primera vez el sector religioso fuera reconocido dentro del Plan Nacional de Desarrollo, no solamente en el derecho a expresar libremente su vocación religiosa sino también en el reconocimiento de su vocación como un actor social en la construcción del bien común, así lo estableció el artículo 244 de esta plan.

“Lo anterior significa una oportunidad para que las entidades religiosas puedan participar en las instancias de toma de decisiones de los asuntos públicos como los Consejos Territoriales de Planeación, espacio desde donde se determinan los Planes de Desarrollo en el nivel local, municipal o departamental. Los Consejos Territoriales de Planeación son instancias territoriales de planeación, creados por disposición constitucional para garantizar la participación ciudadana en la construcción y seguimiento de políticas públicas a nivel territorial. Con todos estos antecedentes, la participación ciudadana de las entidades religiosas y sus organizaciones sociales afines se convierte en un imperativo<sup>13</sup>”.

Si bien esto es un gran progreso para este sector se hace necesario establecerlo a través del tiempo y la mejor manera es estipularlo a través de una ley que genere equidad para todos los sectores.

El mismo Gobierno ha señalado el desconocimiento que se ha tenido del sector religioso en las instancias de participación, al respecto, el mismo estudio (Directrices Jurídicas, participación ciudadana, y política pública del sector religioso en Colombia), del Ministerio del Interior señala lo siguiente:

- Es notorio que la histórica ausencia de este sector en los espacios de toma de decisiones, ha afectado el desarrollo y libre ejercicio de sus derechos fundamentales y, principalmente, su específico derecho de libertad religiosa y de cultos.

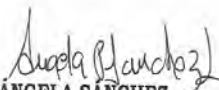
- Esta situación no ha permitido la visibilización ni el reconocimiento de la transformación y la reconstrucción de tejido social que han ejecutado las entidades religiosas y sus organizaciones sociales en bien del país.
- Esto evidencia la necesidad del involucramiento del sector religioso en temas de participación ciudadana que le permitan, a través de su ejercicio efectivo, hacer exigibles sus derechos, así como dar cuenta de la labor social, educativa y cultural que ha desarrollado como agente de cambio.
- A pesar que desde antaño, tanto las Entidades Religiosas como las Organizaciones del Sector Religioso, se han perfilado como actores sociales reales que participan activamente en todos las facetas de nuestra sociedad, que aportan a la paz desde lo territorial y nacional, que realizan incidencia social con comunidades enteras y que reconstruyen tejido a través de sus programas y proyectos sociales, educativos, culturales, de paz y demás; esta labor se ha visto ensombrecida por el desconocimiento de este valioso sector como fuerza social activa que debe ser escuchada por el estado y con la cual se deben gestionar esfuerzos de articulación que son beneficiosos en doble vía, por lo que se ha ocasionado no solo la dificultad del desarrollo de sus iniciativas sino también la desarticulación con el Estado en un trabajo común que ambos realizan<sup>14</sup>.
- Es un sector que en materia de participación ciudadana y articulación con lo público, ha sido históricamente relegado, salvo contadas excepciones<sup>15</sup>.

#### 4. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de 5 artículos incluida la vigencia, en donde se establecen las adiciones a dos artículos de la Ley 152 de 1994.

#### 5. PROPOSICIÓN

En concordancia con los anteriores argumentos, la necesidad y conveniencia de la iniciativa, pongo a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley con el fin de que inicie su trámite legal.

  
**ÁNGELA SÁNCHEZ**  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
**EMA CLAUDIA CASTELLANOS**  
 SENADORA DE LA REPÚBLICA

<sup>12</sup> *Ibid*, página 21.

<sup>13</sup> *Ibid*, página 23.

<sup>14</sup> DOCUMENTO GUÍA PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL DEL SECTOR RELIGIOSO, ministerio del Interior, página 19.

<sup>15</sup> Informe de gestión 2016, oficina de Asuntos Religiosos, Ministerio del Interior. Página 5.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de julio del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 028 con su correspondiente Exposición de Motivos. Por honorable Representante Ángela Sánchez Leal; honorable Senadora *Ema Claudia Castellanos*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2018**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el Plan Nacional de Desarme Blanco Ciudadano.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene como objeto la creación de una estrategia en el marco de la convivencia y seguridad ciudadana en el territorio nacional, con el fin de garantizar la creación y el fortalecimiento de la prevención, prevención y control de las lesiones personales, homicidios y delitos cometidos con armas cortopunzantes y/o blancas.

Artículo 2°. Créase el Plan Nacional de Desarme Ciudadano como un conjunto de estrategias con alto contenido pedagógico y como instrumento para la construcción de una sociedad sin armas. Tendrá como objetivo la creación y consolidación de estrategias que deben sumar enfoques preventivos, de control, simbólicos, comunicativos y de medidas aplicadas, basándose en la difusión de información que conlleve a la reflexión y el diálogo social sobre los riesgos, límites y consecuencias del porte de armas blancas que contribuya al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en términos de seguridad y convivencia, bajo la coordinación y acción de las gobernaciones y Alcaldías.

Artículo 3°. El Plan Nacional de Desarme Ciudadano, en observancia del principio de autonomía municipal, estará bajo la coordinación y la acción de la Gobernaciones y Alcaldías Municipales, de cada ente territorial desarrollará un plan de acción para el cumplimiento de esta normativa, en concordancia con sus planes de desarrollo, Planes integrales de Convivencia y Seguridad y definiciones de trabajo de las autoridades de Policía presentes en el territorio.

Artículo 4°. El Plan Nacional de Desarme Ciudadano, busca llegar a diferentes poblaciones y por ende cada municipio creará las estrategias necesarias y particulares para el cumplimiento de la normativa con el fin de llegar diferenciadamente a menores de edad, poblaciones protegidas constitucionalmente, grupos minoritarios y demás poblaciones identificadas en diagnósticos de variables como ciclos vitales y ubicación geográfica según afectación del fenómeno de agresiones en

el municipio de acuerdo a las cifras oficiales de Policía, Fiscalía, Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía, Ejército y Medicina Legal.

TÍTULO I

DEFINICIONES

Artículo 5°. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

**Arma:** Instrumento o herramienta que permite atacar o defenderse, cuyo uso produce amenaza, vulnerabilidad, riesgo, lesión, muerte o daño a personas, medio ambiente, animales o cosas.

**Arma blanca:** Objeto punzante, cortante, cortocontundente o cortopunzante apto para herir, cortar, matar o dañar; que posea bordes filosos o punzantes, tales como navajas, puñales, puñaletas, punzones, cuchillos, manoplas, cachiporras, machetes, garfios, leznas, mazos, hachas martillos o cualquier objeto de similares características, adicionalmente se incluirán aquellos que no se categoricen en ninguna de las anteriores pero que sean instrumentos que puedan emplearse en la comisión de hechos que pongan en peligro la vida y la integridad personal o el patrimonio económico de las personas.

No se considerará arma blanca aquel utensilio o elemento que se utilice para actividades laborales, prestación de servicios, suministro de alimentos y análogos, siempre y cuando tenga una relación directa con la actividad de su portador y no se lleve o utilice de manera injustificada.

**Desarme:** Es la acción del Estado orientada a fomentar la entrega voluntaria o la recuperación forzosa o la desestimulación del uso de armas blancas en el territorio nacional y demás espacios geográficos, de acuerdo a lo previsto en la presente Ley.

**Componente pedagógico:** Es el desarrollo de procesos formativos, simbólicos y estrategias comunicacionales orientadas a generar, por un lado, convicción y cambios de actitud en la ciudadanía que logren contrarrestar el deseo bélico y el comportamiento agresivo y, por otro, la censura al porte de armas blancas.

**Componente de participación social y gestión pública:** Es el desarrollo de los procesos sociales e institucionales de carácter local, metropolitano, municipal, departamental, nacional e internacional que permitan fortalecer y mejorar las acciones orientadas al desestímulo y al control del porte y tenencia de armas blancas por parte de los ciudadanos.

**Componente policivo:** Es el desarrollo de acciones interinstitucionales para aplicar las medidas de control y restricción al porte y tenencia de armas blancas.

Parágrafo. Se exceptúan de esta prohibición las herramientas con fines laborales y educativos, que por la naturaleza de la profesión u oficio sean necesarios para su ejercicio, lo anterior sin perjuicio del uso como armas blancas a las mencionadas



herramientas o elementos, siempre y cuando se demuestre dicho fin. Para lo anterior el Gobierno Nacional deberá avanzar en la creación de un sistema información y certificación de profesiones, oficios, carreras, ocupaciones, negocios, sectores y por ende los ciudadanos relacionados con las mismas.

## TÍTULO II

### SOBRE EL PLAN NACIONAL DE DESARME CIUDADANO

Artículo 6°. Como política pública de seguridad y convivencia, la Autoridades Departamentales y Municipales desarrollarán en sus territorios el Plan Nacional de Desarme Ciudadano este deberá contener cinco estrategias mínimas para alcanzar sus objetivos de manera integral: campañas pedagógicas para cambiar la percepción de que las armas blancas proveen seguridad, restricción al porte y uso de armas blancas en espacios específicos, utilización de mecanismos de participación ciudadana y acciones policivas para reforzar el cumplimiento de restricciones y regulaciones implementadas en este marco.

Parágrafo: El Gobierno nacional implementará el Registro Nacional de armas blancas autorizadas, tendrá la función de registrar a los sectores y ciudadanos exentos por actividades laborales, profesionales, personales o de oficios. Este sistema deberá interactuar con el Registro Nacional de Contraventores en el marco de la Ley 1608 de 2016 para alimentar y mantener actualizado el referido registro.

Artículo 7°. El Plan Nacional de Desarme Ciudadano deberá tener en cuenta las intervenciones coordinadas en espacios culturales, educativos y zonas de impacto según los Planes de Ordenamiento Territorial de cada municipio.

Artículo 8°. En la implementación del componente policivo, en los territorios Departamentales y/o Municipales de manera coordinada con las instancias encargadas de la seguridad y la convivencia se realizarán operativos permanentes y continuos en los establecimientos públicos, abiertos al público, en el Sistema Integrado de Transporte Público, en los vehículos de Transporte Público Colectivo e individual y en el Espacio Público en general, en lo relativo a la prohibición expresa del porte no autorizado, venta y compra de todo tipo de armas blancas tales como cuchillos, puñales, puñaletas, navajas, manoplas, cachiporras, machetes, garfios, leznas, mazos, hachas, martillos y otros similares para utilizarlos como armas de carácter defensivo u ofensivo, ni instrumentos que puedan emplearse en la comisión de hechos que pongan en peligro la vida y la integridad personal o el patrimonio económico de las personas, en el espacio público, en escenarios deportivos, culturales o de recreación.

Artículo 9°. La Policía Nacional en coordinación con las instancias territoriales encargadas de la seguridad y la convivencia instalarán puestos de control móviles en los lugares en donde se hayan identificado uso delictivo de dichas armas.

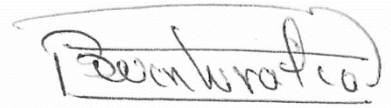
Artículo 10. En los operativos regulados por el artículo 8° de la presente Ley procederá a la incautación de los elementos antes mencionados, la cual se realizará por parte de la Policía Nacional y en todos los casos se impondrá el decomiso de las mismas.

Artículo 11. En el caso de que en los operativos se configuren comportamientos contrarios a la convivencia las autoridades de policía deberán dar aplicación a las medidas correctivas de que habla la Ley 1801 de 2016. En caso de que el comportamiento contrario a la convivencia también constituya una conducta tipificada en el Código Penal la autoridad de policía lo pondrá en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 12. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Defensa Nacional, proporcionará los criterios y orientaciones requeridas para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley. A su vez las entidades territoriales, en ejercicio de las funciones de garantía de la seguridad y orden público desarrollarán los planes que implementen y desarrollen el Plan Nacional de Desarme Ciudadano.

Artículo 13. El Gobierno nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para la reglamentación y aplicación de esta ley.

Artículo 14. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**

Representante a la Cámara

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 2 entre los fines esenciales del Estado que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

La vida es el primer derecho fundamental, el cual debe ser protegido por las autoridades de la República, por mandato constitucional.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-511 de 2013, declaró exequible la expresión “sino para garantizar la seguridad y la salubridad públicas”, contenida en el artículo 99 del Decreto-ley 1355 de 1970, en el entendido de que las autoridades locales podrán determinar limitaciones al ejercicio de la libertad de locomoción, sólo en la medida en que resulte estrictamente necesario y únicamente en el área y durante el lapso indispensables para preservar la vida, la integridad personal y la salud de los seres humanos, sin que de ninguna manera pueda afectarse el núcleo esencial del derecho

fundamental de locomoción. Así, en dicho fallo la citada Corporación expuso:

*“La Corte ha indicado que la actividad de la policía busca la preservación y el establecimiento del orden público, es decir, “el mantenimiento de unas condiciones mínimas de tranquilidad, seguridad, salubridad y moralidad públicas que hagan posible la convivencia pacífica y el normal desarrollo de las actividades sociales”. Así, el orden público se relaciona con los valores superiores del Estado social de derecho, “fundado en el respeto de la dignidad humana y el reconocimiento y efectividad de los derechos humanos”.*

*“Para la Corte, la posibilidad de que en ejercicio del poder de policía se faculte a ciertas autoridades del orden nacional o local a reglamentar el tránsito terrestre de vehículos y personas, restringiendo la libertad de locomoción, en procura de garantizar la seguridad y la salubridad públicas, guarda relación con la finalidad constitucional actual asignada a la policía nacional, dentro de sus competencias propias, de salvaguardar el adecuado ejercicio de los derechos y libertades de los asociados y conserva el orden público”.*

*“En síntesis, en ejercicio del poder de policía, cuya naturaleza es normativa, legal y reglamentaria, tales reglamentos son disposiciones de carácter general encaminados a concretar y ejecutar una serie de preceptos constitucionales y legales en materia policiva, entre ellos, prevenir y eliminar perturbaciones a la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad públicas”.*

El Código Penal Colombiano tipificó algunas conductas que sancionan conductas relacionadas con armas blancas, en el entendido que es por la utilización de este instrumento que se facilita o se comete la conducta punible, convirtiéndose junto con las armas de fuego en los principales elementos utilizados por delincuentes para cometer los ilícitos.

El Código Nacional de Policía y Convivencia habla en el artículo 27. “Comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad”:

1. **Reñir, incitar o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas.**
2. **Lanzar objetos que puedan causar daño o sustancias peligrosas a personas.**
3. **Agredir físicamente a personas por cualquier medio.**
4. **Amenazar con causar un daño físico a personas por cualquier medio.**
5. **No retirar o reparar, en los inmuebles, los elementos que ofrezcan riesgo a la vida e integridad.**
6. **Portar armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes, o sustancias peligrosas, en áreas comunes o lugares abiertos al público. Se exceptúa a quien demuestre que tales elementos o sustancias constituyen una he-**

**rramienta de su actividad deportiva, oficio, profesión o estudio.**

7. **Portar armas neumáticas, de aire, de fuego, de letalidad reducida o sprays, rocía-dores, aspersores o aerosoles de pimienta o cualquier elemento que se asimile a armas de fuego, en lugares abiertos al público donde se desarrollen aglomeraciones de personas o en aquellos donde se consuman bebidas embriagantes, o se advierta su utilización irregular, o se incurra en un comportamiento contrario a la convivencia”.**

El presente proyecto de ley cumple con los presupuestos establecidos por los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

El informe especial del periódico *El Tiempo*, publicado el 1° de noviembre de 2016 en el que se asevera **“Cada día 8 personas mueren por heridas de cuchillo en el país Siete de cada diez asesinatos con arma blanca ocurren en medio de peleas y discusiones; al año se cuentan al menos 122 asesinatos cometidos en medio de atracos (cifra que los expertos consideran demasiado baja frente a lo que se vive en las calles), casi siempre por heridas en el tórax y el abdomen, cuando la víctima se resiste al robo, y en la espalda, cuando intenta huir sin suerte”.**

Tan solo en Bogotá, en los al año en promedio se incautan 278.427 armas blancas, es decir, casi mil diarias. Y a nivel nacional la cifra es todavía más aterradora: son 1.031.259). La mayoría de ese millón largo de personas, salvo las que tenían orden de captura al momento de hallárseles el cuchillo, volvieron a las calles a las pocas horas.

Para expertos en el tema como el doctor Jorge Restrepo, director del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, Cerac: “No se trata de restringir por restringir, sino de hacer más efectivos los controles. Por ejemplo, de controlar la venta y prohibir cierto tipo de arma blanca, como los que retraen sus hojas” (tipo navajas automáticas).

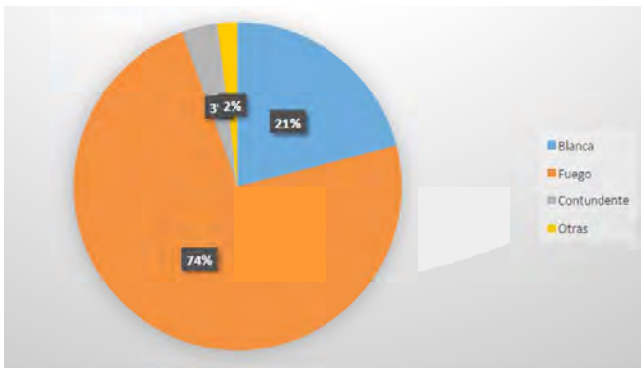
A la fecha, las iniciativas han virado en la visión de tipificar el porte como un delito con penalidades de cárcel de 1 a 3 años, sin embargo, dichos procesos no han tenido en cuenta las medidas de control y prevención que son necesarias para evitar el porte y no solo criminalizar el porte.

Frente a dicha situación, es clave tener en cuenta que el nuevo Código de Policía incita a controlar el problema de los cuchillos, pues considera el porte de armas blancas como un “comportamiento contrario a la convivencia” que puede ser sancionado con multa de 104.164 pesos y la asistencia obligatoria a un curso pedagógico.



Cuando se habla de cifras, según informes revelados por el experto en Seguridad y convivencia ciudadana de la Universidad Central, Andrés Nieto a partir del análisis de cifras y datos del Sistema de Información de la Policía de Colombia – SIEDCO-PLUS a corte 31 de mayo de 2018, se encuentra que, de 5.209 casos de homicidios en el país, 1093 casos se han dado con armas blancas o cortopunzantes:

TIPO DE ARMA	CASOS	PORCENTAJE
Blanca	1093	21,0
Fuego	3831	73,5
Contundente	180	3,5
Otras	105	2,0



Fuente oficial “GRUPO INFORMACIÓN DE CRIMINALIDAD (GICRI) – DIJIN”. Se aclara que la información está sujeta a variación. 2017 y 2018 (1° enero - 31 mayo).

De tal manera se puede denotar que actualmente el 21% de las muertes en el país están dadas por medio de armas blancas o cortopunzantes, o que genera una alerta temprana para la acción inmediata. En virtud de lo anterior se hace necesario que desde el Gobierno Nacional (tal como ya se inició en 2015 en Bogotá, mediante el Decreto número 217 de 2015) se adopten medidas que conlleven a la prevención del delito y que generen conciencia ciudadana frente a las reglas y conductas de convivencia y seguridad. Entre el panorama encontrado se delimitó que debido a la falta de legislación que regule el porte de armas blancas y que de manera eficiente sancione a quienes en su tenencia generen un peligro para la vida e integridad de los ciudadanos, se hace necesario que el Gobierno Nacional explore las distintas alternativas dentro del marco de la legalidad y competencias de la autoridad administrativa, tendientes a lograr una disminución en la comisión de ilícitos que se cometen alrededor del porte y uso de este tipo de elementos.

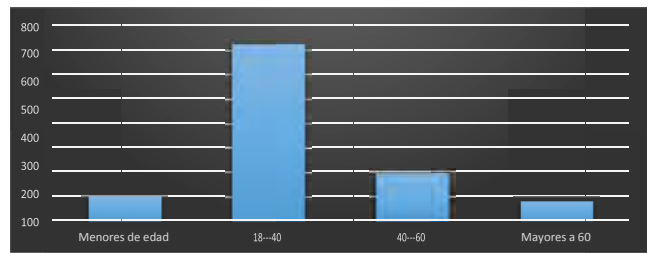
Dicha mirada debe basarse en el concepto de prevención de Naciones Unidas para el enfoque de Seguridad Humana, que permita procesos pedagógicos, de concienciación y cultura ciudadana para el desarme ciudadano en dos vías: el de control operativo y el voluntario.

De esa manera lo que se busca es controlar las situaciones de riesgo que puedan desencadenar agresiones con este tipo de armas que muestra sus mayores víctimas bajo las siguientes variables:

Género	Casos	%
Mujeres	137	12,53
Hombres	956	87,46



Rango Edad	Casos	%
Menores de edad	97	8,87
18-40	725	66,33
40-60	193	17,66
Mayores a 60	78	7,14



El panorama es preocupante, pues las víctimas que se muestran tienen tendencias que revelan que los más afectados son los jóvenes y adultos en etapa productiva con el rango entre 18 y 40 años de edad con el 66% de los casos, siendo los hombres las mayores víctimas con el 87% de las afectaciones.

Según la exposición de motivos para el Proyecto de ley número 172 de 2012: *“La venta libre de elementos corto-punzantes y corto-contundentes es un factor determinante para que los delincuentes accedan fácilmente a la adquisición de una navaja, una puñalita o cualquier otra clase de elemento que le permita cometer sus ilícitos y esto contribuye a los fines perseguidos por ellos, pues para un delincuente no solo es más difícil acceder a un arma de fuego por el costo que la misma tiene, sino que además el delincuente sabe que la penalización para quien porte un arma de fuego le representa la privación de su libertad; es por esta razón que el arma blanca se convierte en la alternativa que le facilita su trabajo y es por esta misma razón que para la ciudadanía es muy fácil ver al delincuente de la esquina sacar una “pate cabra” en plena avenida y a plena luz del día, por el conocimiento que tiene que no hay normas que lo castiguen severamente, lo cual permite en muchos casos hasta la impunidad, además de todo esto, por la facilidad que existe en deshacerse de un elemento como estos”.*

En el mismo documento se realiza un estado del arte que: *“Es necesario establecer restricciones y sanciones ejemplarizantes para el porte de armas blancas como ocurre por ejemplo en el Reino Unido, donde los ciudadanos británicos que a partir de los 16 años sean interceptados con una navaja afrontan cargos por posesión ilegal de armas, y donde además se encuentra regulada la venta, en Colombia escasamente las autoridades están facultadas para decomisar el arma blanca. En países como Chile y Venezuela, han adoptado*



las legislaciones necesarias para penalizar el porte de armas blancas, es así que la Ley 19.975 de Chile sanciona con pena de prisión a quienes de forma injustificada porten armas de fuego y armas blancas en establecimientos públicos; agravando la punibilidad cuando a raíz de la utilización de armas blancas o el porte de estas, se cometen delitos como hurto; esta legislación es el resultado de los altos índices delictivos donde se utiliza armas cortantes y corto punzantes. En similares términos, el artículo 518 del Código Penal Venezolano, define las armas insidiosas, como “las que son fácilmente disimuladas y sirven para ofender por sorpresa o asechanza, tales como las hojas, estoques, puñales, cuchillos, pistolas y revólveres de corto cañón, aparatos explosivos y las armas blancas o de fuego que se hallan ocultas o disimuladas de cualquier modo en bastones u otros objetos de uso lícito”, las cuales dan mayor sanción penal si son utilizadas en delitos como lesiones personales y homicidio”.

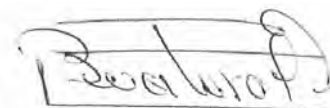
Ahora bien, en Colombia al referirse sobre los delitos contra el patrimonio económico como el hurto calificado, en el artículo 240 modificado con la Ley 1142 de 2017 número 2: sobre el modo de perpetrar el injusto, se establece que en los delitos contra el patrimonio económico, en la modalidad de hurto a personas, un alto porcentaje se utiliza arma corto punzante que es el modo dentro del tipo penal para colocar o poner en estado de indefensión o inferioridad a la víctima, sería incorporar de manera específica en la calificación del tipo penal con la utilización de elementos cortantes o punzantes u cualquier otro elemento.

Es importante traer a colación como antecedente normativo y en la Exposición de Motivos de la Ley 1453 de 2011 (llamada Ley de Seguridad Ciudadana), se mencionan medidas penales para garantizar la seguridad ciudadana como “el registro nacional de órdenes de capturas y de permiso relacionados con armas de fuego”, por lo que podría replicarse para las armas blancas en relación con las profesiones, oficios, dedicaciones labores, académicas o comerciales que justifiquen, demuestren y se garantice la necesidad de su uso por medio del aval dado entre las entidades responsables de los campos descritos.

Con todo lo anterior, el presente documento busca crear un marco de acción y referencia que dé los lineamientos de orden nacional para la creación de un Plan Nacional de Desarme Ciudadano, que permita la creación de protocolos por parte de los entes territoriales en sincronía con la normatividad vigente y en cumplimiento de los deberes de los Gobernadores y Alcaldes como autoridades de Policía en la labor de Jefes de Policía.

Por las anteriores consideraciones, me permito solicitar al honorable Congreso de la República dar trámite al presente proyecto de ley.

Cordialmente,



**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**

Representante a la Cámara

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 20 de julio del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 029 con su correspondiente Exposición de Motivos. Por honorable Representante *Buenaventura León León*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 563 - Jueves, 2 de agosto de 2018  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 022 de 2018 Cámara, por medio del cual se convierte el Programa Ser Pilo Paga en una estrategia de largo plazo para el incentivo al mérito académico de la población en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. ....	1
Proyecto de ley número 024 de 2018 Cámara de Representantes, por medio del cual se establece una causal para la impugnación de la paternidad en los casos de filiación por inseminación artificial y se dictan otras disposiciones.....	4
Proyecto de ley número 025 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones.....	10
Proyecto de ley número 026 de 2018 Cámara, por medio del cual se crea el Instituto Nacional de Protección y Bienestar Animal y se dictan otras disposiciones. ....	17
Proyecto de ley número 027 de 2018 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la prestación de los servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica la atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones –Ley Jacobo–.....	21
Proyecto de ley número 028 de 2018 Cámara, por medio del cual se incluye al sector religioso en el Consejo Nacional de Planeación, en los Consejos Territoriales de Planeación y se dictan otras disposiciones. ....	24
Proyecto de ley número 029 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el Plan Nacional de Desarme Blanco Ciudadano .....	29