



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 414

Bogotá, D. C., miércoles, 29 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 28 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

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO LEY NÚMERO 104 DE 2018 SENADO ACUMULADO CON 65 DE 2018 SENADO**

*por medio del cual se desarrolla el Tratamiento Penal Diferenciado para Pequeños Agricultores y Agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades conexas a este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017.*

Bogotá, D.C., 29 de mayo de 2019

Honorable Senador

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

E. S. D.

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto ley número 104 de 2018 Acumulado con 65 de 2018 Senado, por medio del cual se desarrolla el Tratamiento Penal Diferenciado para Pequeños Agricultores y Agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades conexas a este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017.**

Cordial saludo,

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992<sup>1</sup>, procedo a rendir **informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto ley número 104 de 2018 acumulado con 65 de 2018 Senado** en los siguientes términos:

#### **I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE**

El 31 de julio de 2018, el Gobierno nacional, en cabeza del entonces Ministro de Justicia y del Derecho, Enrique Gil Botero, radicó el proyecto de ley que se le daría el radicado 065 de 2018, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 575 del mismo año, por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado, en desarrollo de las disposiciones del artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera.

Posteriormente, el 22 de agosto de 2018, un grupo de 13 congresistas, encabezados por la bancada en pleno del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, Farc, radicamos un proyecto de ley con el idéntico objeto de desarrollar

<sup>1</sup> Artículo 156. *Presentación y publicación de la ponencia.* El informe será presentado por escrito, en original y dos copias al Secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la *Gaceta del Congreso* dentro de los tres (3) días siguientes. Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la *Gaceta del Congreso*.

las disposiciones contenidas en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo de Paz, bajo el radicado 104 de 2018, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 618.

De ambos proyectos fui designado como único ponente.

El pasado 3 de octubre la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional, me informó que su Mesa Directiva, mediante Acta MD-10, decidió acumular las referidas iniciativas. Así mismo, que el 29 de agosto se había enviado el Proyecto de ley número 104 al Consejo de Política Criminal con el fin de que este rindiera concepto, para dar cumplimiento a lo establecido en la Sentencia T-762 de 2015 de la Corte Constitucional, en la que se estableció como requisito para iniciar el trámite de proyectos que incidan en la política criminal y en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal, contar con el concepto previo del Comité Técnico Científico del mencionado Consejo. Sin embargo, superado un plazo más que prudencial, de dos meses y medio tal concepto NO ha sido allegado y los términos se agotan para que el proyecto pueda llegar a ser Ley de la República. Así, solicitamos iniciar con su trámite e incorporar las consideraciones del Consejo de Política Criminal, una vez sean allegadas.

Entre tanto, el 13 de septiembre tuvo lugar una Audiencia Pública cuyo objetivo fundamental fue oír los aportes y postura de organizaciones sociales y campesinas conocedoras de primera mano de las problemáticas ligadas a los cultivos de uso ilícito.

## II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto tiene por objeto crear mecanismos sociales y administrativos para brindar un tratamiento penal diferencial, transitorio y condicionado, a personas vinculadas al cultivo de plantaciones de uso ilícito y algunas de sus actividades conexas, con el fin de aportar elementos para la consolidación y sostenibilidad de la Paz en el período de posconflicto. En esa dirección, se crean herramientas que ofrecen alternativas dirigidas a reducir la judicialización, limitar el uso del encarcelamiento como retribución penal y disminuir el tiempo efectivo de privación de libertad de los procesados o condenados por los delitos tipificados en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000.

Lo anterior, responde a la adopción de una política criminal en materia de sustancias psicoactivas de uso ilícito dirigida no a la judicialización como medida primigenia, sino al perfeccionamiento de políticas que aporten a la reconciliación nacional, reconstrucción del tejido social, desarrollo económico y social del país, particularmente, de las comunidades afectadas por el fenómeno de los cultivos de uso ilícito.

## III. JUSTIFICACIÓN

El Acuerdo de Paz plantea como uno de sus puntos fundamentales para la consolidación

de una Paz estable y duradera, encontrar una solución al problema de las drogas ilícitas, entre otras cosas, a partir de los componentes básicos de la sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito, la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos. Para contribuir con el propósito de la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos, en el Acuerdo se pactó un tratamiento penal diferencial para pequeños agricultores y agricultoras vinculados al cultivo, en aras de contribuir a la transformación económica y social de los territorios afectados por la problemática de las drogas ilícitas e intensificar la lucha contra los actores u organizaciones dedicadas al narcotráfico.

Como lo reconoce el Acuerdo Final, la persistencia del problema de las drogas ilícitas, está ligada a la existencia de condiciones de pobreza y marginalidad, debilidades de la política estatal y la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, que a su vez inciden en formas específicas de violencia que han atravesado, alimentado y financiado el conflicto armado interno. En ese contexto, en 30 años de la llamada “guerra contra las drogas”, esta ha demostrado su rotundo fracaso, pese a que anualmente el Estado colombiano destina en ella más de 1 billón de pesos, sin incluir los gastos de seguridad y defensa<sup>2</sup>.

En consecuencia con ello, el proyecto pretende aportar elementos que aporten en reorientar los esfuerzos de tal política, con el fin de adoptar medidas legislativas urgentes que respondan coherentemente a lo acordado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, de manera que se garantice la sostenibilidad del Acuerdo Final y se logre un tratamiento penal razonable y proporcionado para los pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito.

Los cultivos de uso ilícito en los territorios o zonas afectados trascienden el hecho de economías o actividades productivas fuera de la legalidad. La adecuación de estas zonas se genera por la confluencia de una serie de factores asociados en su mayoría a componentes sociales y económicos que contribuyen a presionar la vinculación de la población a este tipo de dinámicas. En efecto, según estudios adelantados por UNODC, la rentabilidad de las plantaciones de uso ilícito y las condiciones de marginalidad, serían algunas de las causas comunes identificadas que originan el cultivo de plantaciones de uso ilícito y su consecuente judicialización. Dichos factores aparecen en escenarios de relaciones locales de mercado donde participan sujetos de economías de subsistencia, definidas como economías familiares en las que confluyen situaciones de vulnerabilidad como la indigencia, marginalidad, analfabetismo, baja escolaridad,

<sup>2</sup> Informe de Gestión -Fundación Ideas para la Paz 2017.

el conflicto armado, el desplazamiento forzado, la falta de empleo y desarrollo, entre otras, que ubican el cultivo de uso ilícito como la actividad predominante de colonos, campesinos, indígenas, afros y sus núcleos familiares<sup>3</sup>.

El último Censo Nacional Agropecuario refleja que la pobreza en las zonas rurales es tres veces mayor que en los centros poblados y urbes del país en este mismo sentido en el informe del Gobierno nacional y UNODC sobre “Estructura Económica de las Unidades Agropecuarias con Influencia de Cultivos de Coca”, (desarrollado en los años 2008 y 2011), muestra que las zonas con cultivos de uso ilícito o en influencia de ellos, tienen hasta 25 puntos adicionales del indicador de pobreza y necesidades básicas insatisfechas en contraste con lo calculado a la población rural dispersa. Esta situación se generaliza para la mayoría de los indicadores.

De acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), ajustado en el área rural dispersa, la población en condición de pobreza se estima en un 45,7%. Siguiendo las tendencias anteriormente referenciadas se puede plantear la hipótesis que en las zonas con cultivos de coca o ilícitos se podrían presentar niveles de pobreza hasta del 70% en referencia a la población encontrada en los territorios con esta problemática.

Se destaca que el promedio del IPM de la población considerada en pobreza en los departamentos con mayor afectación de cultivos de coca es del 50%. Los departamentos considerados son Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Cauca y Caquetá, los cuales aportan el 81% de los cultivos de coca en 2015. En referencias a factores asociados a la educación, los departamentos con la problemática asociada al cultivo de coca presentan distribuciones alarmantes en referencia a los bajos logros educativos en áreas rurales. Destacándose el estado crítico de Norte de Santander con el 89,6% de hogares con personas mayores a 15 años y bajo logro educativo.

Las tasas de analfabetismo están por encima del 15% para los departamentos foco en materia de cultivos de coca. Lo anterior muestra la carencia en las coberturas de educación en las zonas con la problemática. Así mismo, se visualiza en el mapa que los cultivadores no afiliados al régimen de salud se concentran en las zonas de Nariño, Cauca y Norte de Santander, departamentos que representan a las zonas cocaleras por tradición.

Al tener en cuenta un carácter diferencial en el análisis sobre las condiciones de vida en los

hogares residentes en el área rural dispersa censada de los territorios de grupos étnicos se muestra que, en el territorio indígena, el 69,5% se encuentra en condición de pobreza, de acuerdo con el IPM ajustado; para el territorio de comunidades negras, este porcentaje es del 58,2%.

Existe cada vez mayor consenso en torno a que si las políticas y su implementación en las zonas de producción ilícita no modifican las condiciones económicas y sociales del territorio afectado<sup>4</sup>, los cultivos de uso ilícito se mantendrán y se incrementarán con impactos negativos en el mediano y largo plazo.

Finalmente, en la Audiencia Pública reseñada al inicio de este escrito, compartimos las siguientes consideraciones esbozadas en una de las ponencias: *“ratificamos, nuevamente, que los campesinos y las Farc hemos cumplido, por ende, exigimos al Gobierno nacional y al Congreso la no penalización del pequeño cultivador, que como parte del primer eslabón de la cadena de producción es quien menos beneficio recibe y adicionalmente, la excarcelación de pequeños cultivadores que con anterioridad a la vigencia de la ley que se expida hayan sido juzgados o procesado por el sistema penal.*

*Nosotros consideramos, que más allá que resultados en cifras, necesitamos el cumplimiento de salidas integrales como un verdadero trato diferencial no para los “criminales” sino para el campesinado, que le permita vivir en la legalidad, un trato de dignidad con opciones reales de sostenibilidad económica y social.*

*Adicionalmente, la ley también debe incluir a aquellas personas que intervienen en el ámbito de la producción como trabajadores agrícolas, recolectores, obreros en el proceso de transformación de la hoja en pasta base, mujeres que prestan sus servicios de preparación de alimentos y otras labores domésticas y pequeños transportistas, pues se trata de actores que participan en el escenario de producción y de relaciones locales de mercado como sujetos de economías de subsistencia, comúnmente definidas como economías familiares y en su mayoría en condiciones de pobreza y de vulnerabilidad<sup>5</sup>”.*

<sup>3</sup> Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Perspectives on the Development Dimensions of Drug Control Policy En [https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/UNDP/UNDP\\_paper\\_for\\_CND\\_March\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/UNDP/UNDP_paper_for_CND_March_2015.pdf). Consultado el 10/08/2016.

<sup>4</sup> La vulnerabilidad se entiende como las condiciones del territorio que definen el grado de exposición a la amenaza y la capacidad para prevenir, resistir y recuperarse del establecimiento de los cultivos de uso ilícito (SIMCI/UNODC, 2011). Se expresa como una relación entre la exposición del área de análisis y la capacidad de responder a la probabilidad de presencia de cultivos de uso ilícito.

<sup>5</sup> Tratamiento Penal Diferenciado: el camino hacia la sustitución real de los cultivos de uso ilícito y la construcción de la paz con justicia social. Componente CNR FARC EN EL PNIS.



### III.I Necesidad de implementar estrategias integrales en la solución al problema de las drogas ilícitas

Las situaciones de vulnerabilidad enunciadas anteriormente, se han exacerbado debido a las políticas basadas en el uso de la fuerza y el uso del derecho penal para combatir el problema de las drogas ilícitas. Esto ha ocasionado impactos sociales y ambientales que agravan las condiciones de marginalidad de las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito.

Pese a que el Acuerdo de Paz estableció el compromiso del Gobierno nacional de crear y poner en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) -como parte de la transformación estructural del campo que busca la Reforma Rural Integral- y las comunidades involucradas depositaron en este su confianza, su avance no ha sido el esperado, lo que ha redundado, además, en una falta de garantías en las comunidades afectadas y su victimización. Según datos de su Dirección, a 31 de mayo pasado se habían inscrito 77.659 familias al Programa; entre las que se encuentran cultivadores de ilícitos, campesinos que no tienen cultivos ilícitos, pero se encuentran en zonas afectadas por el narcotráfico; y recolectores que venden su mano de obra en los cultivos ilícitos. De estas, casi la mitad, 35.288 no habían recibido ningún beneficio hasta entonces<sup>6</sup>. La Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM), denunció que durante el año 2017, 21 miembros de su organización fueron víctimas de muertes violentas. Aunado a ello, en la actualidad el Programa no cuenta con Director o Directora porque el nuevo gobierno no lo ha nombrado en propiedad.

En contraste, según Informe Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)<sup>7</sup>, **los agricultores y agricultoras inscritos en el Programa han cumplido sus compromisos de sustitución voluntaria en un índice del 90%**.

Ahora bien, es urgente y necesario el diseño de estrategias integrales para que las comunidades campesinas puedan desarrollar economías lícitas bajo un entorno institucional que permita reducir los riesgos que implican para el cultivador estar bajo la dinámica de una economía ilícita<sup>8</sup>, es decir,

al lado de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, es necesario fortalecer la seguridad territorial, la provisión de servicios de justicia y seguridad ciudadana y la provisión de bienes y servicios que permitan el progreso económico y el bienestar de la población<sup>9</sup>.

Por tal razón, el compromiso actual del Estado se basa en modificar las condiciones que favorecen la existencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales con control territorial, como la minería ilegal y la explotación ilícita de maderas, entre otras. De otro lado, se promueve un enfoque de política de droga, orientado a desarticular las estructuras de criminalidad organizada; control efectivo a los incentivos económicos del narcotráfico y los delitos conexos y aumentar la capacidad del Estado para fortalecer la actividad operacional primordialmente en la ubicación y desarticulación de centros o complejos de producción de mayor valor agregado que hacen parte de la cadena intermedio-superior de la producción, relacionada con los puntos o actores estratégicos del mercado.

### III.II Judicialización de pequeños agricultores y agricultoras

El Ministerio de Justicia y del Derecho en el reporte de drogas 2016, señala como tendencias de la política criminal en materia de drogas, la fuerte represión reflejada en la criminalización de todas las fases de la cadena del narcotráfico (cultivo, producción, distribución y comercialización) y la imposición de penas desproporcionadas, que cada vez se aumentan más. A pesar de las distintas políticas de mano dura implementadas y los altos recursos invertidos para enfrentar la problemática de las drogas, los resultados no han alcanzado los logros esperados en términos de reducción de la demanda y oferta de estupefacientes; prueba de ello, es que las estructuras criminales se han fortalecido y transformado ante los diversos retos del mercado y el encarcelamiento ha afectado principalmente a pequeños cultivadores, traficantes, y consumidores que son reconocidos como los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico.

En efecto, a pesar de las penas impuestas y sus aumentos reiterados, el encarcelamiento no ha tenido impacto alguno en la reducción de los cultivos ilícitos, pero sí ha afectado a uno de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, como son las familias campesinas que se encuentran relacionadas con el cultivo de plantas de uso ilícito y sus actividades conexas.

<sup>6</sup> Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - Informe Ejecutivo Consolidado número 11. Monitoreo y verificación de compromisos de Sustitución de Cultivos Ilícitos - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

<sup>7</sup> Informe Ejecutivo Consolidado número 11. Monitoreo y verificación de compromisos de Sustitución de Cultivos Ilícitos - Programa Nacional Integral de compromisos de Sustitución de Cultivos Ilícitos. 5 de junio de 2018.

<sup>8</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Informe Mundial sobre las Drogas 2015. En

[https://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15\\_ExSum\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15_ExSum_S.pdf). Consultado el 10/08/2016.

<sup>9</sup> Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia. Bogotá D.C., mayo de 2015.

El comportamiento de las capturas por el delito de conservación y financiación de plantaciones del año 2005 a 2017, muestra que para el año 2009 se presentó un alza considerable comparada con los otros años, consistente en 901 capturas, tendencia que disminuyó notablemente en los años posteriores. Si bien no se tiene certeza sobre la causa de este aumento, por lo regular estos picos responden a políticas coyunturales que a un verdadero aumento en la comisión del delito. Para el año 2017, se realizaron 62 capturas por este delito a nivel nacional.

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la población carcelaria por el delito de conservación o financiación de plantaciones, a enero de 2018, es de 255 personas, de las cuales **177** están por el delito de conservación sin concurso alguno con otras modalidades delictivas; de estos, 80 están sindicados (45%) y 97 condenados (55%) y 10 son mujeres (6%) y 167 son hombres (94%).

### **III.III Renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o extinción de la pena**

Dentro del marco del fin del conflicto, se contempla la necesidad de reconocer tratamiento penal diferenciado a los pequeños cultivadores que estén o hayan estado vinculados al delito de conservación o financiación de plantaciones, bajo un enfoque de derechos humanos y género, que promueva la implementación de planes integrales de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito con el potencial para superar las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades afectadas por dicha actividad ilícita.

Como se señaló en capítulos anteriores, la renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o la extinción de la pena planteada en el Acto Legislativo número 01 de 2017, creó un marco constitucional que permite un tratamiento penal diferenciado para los delitos ordinarios referidos en el Acuerdo Final que no están en el ámbito de aplicación de los mecanismos de justicia transicional y que por su influencia y conexión con el conflicto armado interno y la relación con la actividad que el grupo armado al margen de la ley desarrollaba en determinado territorio, merecen un tratamiento diferenciado en el marco de la política y justicia transicional del Estado, como es el caso del delito cometido por los pequeños cultivadores.

Para reconocer un tratamiento penal diferenciado a las personas responsables del delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 y a algunas de las conductas descritas en los artículos 376, 377 y 382 cuando se trate de pequeños agricultores, la aplicación del artículo 5° transitorio del citado Acto Legislativo, requiere la implementación de una estrategia de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito que en

un contexto de reconciliación y fomento de la productividad en las regiones que históricamente han sido afectadas por cultivos de uso ilícito, contribuya a reducir los efectos negativos que sobre las comunidades o familias campesinas pueden generar las medidas judiciales de carácter penal, en especial los efectos que se desprenden del principio de oportunidad del artículo 250 constitucional y la utilización de las medidas privativas de la libertad previstas en la Ley 599 de 2000 y 906 de 2004.

La importancia de la aplicación del tratamiento penal diferenciado a partir de la estrategia enunciada, radica en la pretensión de intervención del Estado en zonas altamente vulnerables, lo cual requiere una oferta institucional integral que fomente la productividad y la generación de ingresos de carácter lícito. Con todo lo anterior, reconocer que el cultivador o su núcleo familiar no se lucran en gran medida del cultivo de plantaciones de uso ilícito y que sus conductas dependen en gran medida de la desatención o de las dificultades que trae consigo el aislamiento de los servicios básicos que trajo consigo el conflicto armado; sugiere para el Estado la aplicación de políticas dirigidas al fortalecimiento de los territorios afectados, la reducción de los daños derivados del tratamiento penal y redirigir los esfuerzos institucionales hacia la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

En esa dirección, conscientes de que la política criminal del Estado debe mantener criminalizado el delito de cultivo o conservación de plantaciones previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 conforme a las convenciones internacionales ratificadas por Colombia<sup>10</sup>, es necesario flexibilizar la judicialización de los responsables del delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 y a algunas de las conductas descritas en los artículos 376, 377 y 382 cuando se trate de pequeños agricultores, de manera que la respuesta primigenia del Estado frente a los pequeños agricultores y agricultoras de plantaciones de uso ilícito, se convierta en la aplicación de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y no la utilización de las medidas privativas de la libertad.

## **IV. CONTENIDO**

El Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria elaboró un cuadro comparativo que analiza el contenido, las coincidencias y diferencias, entre los proyectos acumulados, de manera muy completa. A continuación se expone:

<sup>10</sup> Convención única sobre Estupefacientes de 1961, artículo 22 y Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988, artículo 3°.

Componente de análisis	Proyecto de ley número 65 de 2018	Proyecto de ley número de 2018
<b>Iniciativa</b>	Gobierno - Enrique Gil Botero	Partido Farc
<b>Fecha de radicación</b>	30 de julio de 2018	23 de agosto de 2018
<b>Elementos</b>	Tratamiento penal diferenciado, transitorio y condicionado.	Tratamiento penal diferenciado y transitorio.
<b>Destinatarios</b>	Cultivadores de plantaciones ilícitas en pequeña escala.	Pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades conexas a este.
<b>Definición</b>	Renuncia al ejercicio de la acción penal; la extinción de la acción penal, la extinción de la pena o la extinción de la acción de extinción de dominio, según sea el caso, por una sola vez, previa verificación del cumplimiento de los compromisos adquiridos en el acta de compromiso individual, o el documento que haga sus veces, de sustitución voluntaria y concertada en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (en adelante PNIS).	Renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o la extinción de la pena, según sea el caso, de las personas que estén vinculadas, o hayan sido procesadas o condenadas, por alguna de las conductas tipificadas en los artículos 375, 376, 377 y 382 del Código Penal
<b>Conductas cobijadas</b>	Este proyecto cobija únicamente a las actividades descritas por el artículo 375 del Código Penal: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultivo.</li> <li>• Conservación.</li> <li>• Financiación.</li> </ul>	Actividades relacionadas y conexas con las plantaciones de coca, marihuana y amapola: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultivo (artículo 375)</li> <li>• Conservación (artículos 375, 377)</li> <li>• Transformación (artículo 376)</li> <li>• Financiación en los casos en los que la persona que ostenta alguna relación jurídica, formal o precaria con el predio, financia para su propio beneficio y con fines de subsistencia las fases de cultivo y conservación de la cosecha de la plantación (artículo 375).</li> <li>• Transporte de sus derivados (artículo 376) y de las sustancias para su procesamiento (artículo 382).</li> <li>• Comercialización de sus derivados. (Artículo 377).</li> </ul> Se introdujeron parágrafos transitorios a cada uno de los artículos del Código Penal en los que se indica la extinción o renuncia al ejercicio de la acción penal, o a la extinción de la pena en favor de los pequeños agricultores procesados, condenados o vinculados a alguna de las conductas referidas en cada uno de los artículos.
<b>Condicionamientos para el acceso a los beneficios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, a no sembrar ni a estar involucradas en labores asociadas a estos.</li> <li>• Suscripción de acta de compromiso, o el documento que haga sus veces, de sustitución voluntaria y concertada de cultivos ilícitos, donde manifieste su decisión voluntaria de renunciar o mantener los cultivos de uso ilícito o reincidir en ello, en el marco del PNIS adoptado por el Gobierno nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pequeños agricultores/as, pequeños productores o los sujetos que tengan la calidad de intervinientes en el primer eslabón de la cadena de producción de cultivos de uso ilícito.</li> <li>• Que no se les demuestre pertenencia a grupos armados organizados.</li> <li>• Manifestación y declaración voluntaria, ante cualquier entidad del Estado, para ser acogida dentro de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, y oportunamente suscriba un acta de compromiso ante las autoridades administrativas competentes.</li> <li>• Que no se reincida en la comisión de las conductas afectadas por el TPD.</li> </ul>
<b>Exclusiones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrantes o miembros de grupos armados al margen de la ley; agentes del Estado o terceros que hayan cometido la conducta, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, frente a los cuales la Jurisdicción Especial para la Paz tendría competencia.</li> <li>• Beneficiarios procesados o hayan sido condenados por el delito del artículo 375 del CP en concurso con otros delitos, salvo el delito de destinación ilícita de inmuebles del artículo 377</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiadores de las plantaciones, sus semillas o cosechas, cuya pertenencia a una organización criminal sea comprobada, o a terceros financiadores sin relación jurídica formal o precaria con el respectivo predio.</li> </ul>

Componente de análisis	Proyecto de ley número 65 de 2018	Proyecto de ley número de 2018
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiadores de las plantaciones o cosechas que pertenezcan a una organización criminal, de terceros financiadores con relación jurídica formal o precaria con más de un predio o de terceros financiadores sin relación jurídica formal o precaria con el respectivo predio.</li> <li>• Quienes cultiven, conserven o financien plantaciones en áreas sembradas cuyo tamaño sea superior a las 1.78 ha para la coca; 84 m<sup>2</sup> para el cannabis, 0.34 ha para la amapola, excepto quienes hayan suscrito acuerdo antes de la entrada en vigencia de la ley.</li> </ul>	
<b>Identificación de los destinatarios</b>	Sin ser explícito, el proyecto de ley le otorga esta responsabilidad a la dirección del PNIS, o quien haga sus veces.	La identificación de los destinatarios es responsabilidad de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asambleas Comunitarias.</li> <li>• Instancias para la ejecución del PNIS.</li> <li>• Instancias territoriales de coordinación y gestión del PNIS.</li> </ul>
<b>Procedimiento</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Suscripción de acta en el marco del PNIS.</li> <li>2. Periodo de verificación de 2 años en los cuales se suspende el inicio o la continuación del proceso penal.</li> <li>3. Acto administrativo declara el (in)cumplimiento de los compromisos.</li> <li>4. Declarado el cumplimiento:                             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Extinción de la acción penal para los procesados.</li> <li>b) Extinción de la pena para los condenados.</li> <li>c) Extinción de la acción de extinción de dominio respecto de sus bienes.</li> </ol> </li> </ol>	Para quienes no han sido procesados: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirección del PNIS presentará informes bimestrales con registro de personas inscritas en el PNIS o que hayan manifestado su intención de sustituir.</li> </ol> Para quienes ya han sido procesados: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Imputados o acusados informarán al fiscal su intención de ser acogidos por el TPD.</li> <li>2. Suscripción de acta de compromiso de no reincidencia o comisión de las conductas punibles. Cuando exista medida privativa de la libertad, fiscal o persona procesada puede solicitar la libertad.</li> <li>3. Suspensión hasta por 1 año para la verificación de los compromisos.</li> <li>4. Pasado el periodo de verificación y cumplidos los compromisos, el fiscal solicita al juez la preclusión<sup>11</sup> del proceso penal.</li> </ol> Para quienes ya han sido condenados: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Condenado informa al juez de ejecución de pena; juez puede consultar directamente al condenado.</li> <li>2. Juez informa a la dirección del PNIS para que esta suscriba un acta de compromiso de no reincidencia o comisión de las conductas con el condenado.</li> <li>3. Suscrita el acta, juez ordena la libertad.</li> <li>4. Suspensión de la pena será de 1 año (o menos si es menos el tiempo que le queda de condena).</li> <li>5. Verificado el cumplimiento de compromisos durante ese periodo (1 año), juez declarará la extinción de la pena.</li> </ol>
<b>Efectos del incumplimiento de los compromisos</b>	No se menciona.	Para los procesados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incumplimiento lo acredita un juez de garantías por solicitud del fiscal.</li> <li>• Revocación del acta de compromiso.</li> <li>• Verificación a cargo de Fiscalía y la Dirección del PNIS.</li> <li>• Debe comprobarse la implementación efectiva del PNIS.</li> </ul> Para los condenados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Juez revoca decisión de la suspensión condicional y transitoria de la pena e informa al PNIS para que revoque el acta de compromiso.</li> </ul>

<sup>11</sup> Pérdida de la facultad para perseguir una conducta como delictiva. Permite “terminar el proceso penal sin el agotamiento de todas las etapas procesales, ante la ausencia de mérito para sostener una acusación”. Su efecto es el de “cesar la persecución penal contra el imputado respecto de los hechos objeto de investigación, y por ende, se encuentra investida de la fuerza vinculante de la cosa juzgada”. Corte Constitucional Sentencia C-920 de 2007.



Componente de análisis	Proyecto de ley número 65 de 2018	Proyecto de ley número de 2018
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de los registros respectivos de los antecedentes generados por los hechos objeto de beneficio.</li> </ul>
<b>Plazo para acceder a beneficios</b>	Suscripción del acta: 1 año contado a partir de la vigencia de la ley.	No se menciona.
<b>Efectos sobre los bienes – extinción de dominio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se extingue la acción de extinción de dominio respecto de los bienes de quienes se benefician de la extinción de la acción penal o de la pena.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se impondrán medidas cautelares sobre los bienes afectados.</li> <li>• Se archivarán procesos de extinción de dominio de quienes resulten favorecidos por la renuncia de la acción penal o extinción de la pena, siempre y cuando se demuestre su relación jurídica con el bien y no se trate de bienes pertenecientes a organizaciones criminales.</li> <li>• Cuando exista sentencia en firme de extinción de dominio, el Frisco destinará el bien a la dirección del PNIS para su implementación.</li> </ul>
<b>Prueba del compromiso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acta de compromiso individual, o el documento que haga sus veces, de sustitución voluntaria y concertada.</li> <li>• Acuerdos individuales o colectivos suscritos por el PNIS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manifestación de voluntad ante cualquier entidad del Estado.</li> <li>• Suscripción de acta de compromiso.</li> </ul>
<b>Reglamentación</b>	Entidad encargada de la implementación del PNIS creará y reglamentará el mecanismo operativo para dar aplicación del tratamiento penal diferencial en el marco del PNIS.	Dirección del PNIS, con el apoyo del Ministerio de Justicia y comunidades étnicas, reglamentarán las medidas para adoptar el TPD.
<b>Seguimiento</b>	No se menciona.	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación CSIVI realizará informes de seguimiento con la participación de organizaciones y comunitarias, dirección del PNIS, Farc, Defensoría del Pueblo, delegado de UNODC y la Comisión Global de Drogas.
<b>Enfoque territorial</b>	No se menciona.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamentación incluye la tener en cuenta las necesidades, características y particularidades de las comunidades étnicas en territorios afectados por cultivos de uso ilícito.</li> <li>• Se excluye la medición de los cultivos por hectáreas como condición para acceder al TPD.</li> </ul>
<b>Enfoque de género</b>	No se menciona.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluye parágrafos que privilegian de forma especial el tratamiento penal diferenciado para mujeres en el primer eslabón de la cadena de producción, en situación de pobreza y/o con cargas familiares relacionadas a los cultivos de uso ilícito.</li> </ul>
<b>Enfoque étnico</b>	No se menciona.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se contempla la participación de las comunidades étnicas en el diseño del mecanismo operativo del TPD.</li> </ul>

**IV.I Unificación de textos y pliego de modificaciones**

Con base en lo anterior, presentamos el siguiente articulado, que surge como síntesis de ambos

proyectos, tomando como base el contenido en el PL 104/18: se expone el Texto propuesto para debate, enfatizando su origen, los cambios introducidos a los proyectos y una breve justificación.

TEXTO PROPUESTO	ORIGEN	JUSTIFICACIÓN
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer los requisitos y las condiciones para acceder al tratamiento penal diferenciado y transitorio, de las conductas previstas en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000, para los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo en pequeña escala de plantaciones de uso ilícito y sus actividades relacionadas, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 5° transi-	Proyecto de ley número 104 suprimiendo el término “conexos”; agregando la expresión “en pequeña escala” del Proyecto de ley número 065; y ajustando la redacción propuesta.	<p>Resulta necesario ampliar el tratamiento penal que en el Proyecto de ley número 065 únicamente se contemplaba para las personas incurso en el artículo 365; a algunas de las conductas previstas en los 376, 377 y 382.</p> <p>Los pequeños agricultores y agricultoras no están vinculados únicamente al cultivo, sino también a la transformación, conservación y financiación de las plantaciones, por lo que tales conductas también deben ser cubiertas.</p>



TEXTO PROPUESTO	ORIGEN	JUSTIFICACIÓN
torio del Acto Legislativo número 01 de 2017 y en el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.		
<b>Artículo 2°. Tratamiento penal diferenciado.</b> El tratamiento penal diferenciado que se aplicará a los sujetos cobijados por la presente ley, consiste en la renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal, la extinción de la pena o la extinción de la acción de extinción de dominio, según sea el caso, por una sola vez, de las personas que estén vinculadas, o hayan sido procesadas o condenadas, por alguna de las conductas tipificadas en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000, luego de verificado el cumplimiento de las condiciones previstas en esta ley.	Proyecto de ley número 104, agregando las expresiones “o la extinción de la acción de extinción de dominio”; y “por una sola vez” del Proyecto de ley número 065.	Se consagra el artículo como estaba en ambos proyectos, agregando los delitos contemplados en los artículos 376, 377 y 382, como fue explicado.
<b>Artículo 3°. Conductas cobijas por el tratamiento penal diferenciado.</b> El tratamiento diferenciado contemplado en la presente ley, cobija las actividades relacionadas con el cultivo, transformación, conservación y financiación de las plantaciones de coca, marihuana y amapola; y transporte y comercialización de sus derivados. <b>Parágrafo.</b> La persona inmersa en la conducta de financiación del cultivo sólo puede obtener tratamiento penal diferenciado cuando financia para su propio beneficio y con fines de subsistencia.	Proyecto de ley número 104, eliminando el término “conexas” y ajustando la redacción del párrafo.	Como se menciona en precedencia, resulta necesario comprender integralmente el fenómeno de los cultivos ilícitos y las actividades inescindiblemente relacionadas a este, como son la transformación, conservación y financiación.
<b>Artículo 4°. Identificación de pequeños productores y productoras beneficiarios del tratamiento penal diferenciado.</b> Las instancias para la ejecución del PNIS y las instancias territoriales de coordinación y gestión de este, en conjunto con las Asambleas Comunitarias que lo integran, identificarán a los pequeños productores y demás beneficiarios del tratamiento diferencial, teniendo en cuenta las características específicas del territorio.	Proyecto de ley número 104.	Cada territorio en el que se siembra cualquier clase de cultivo, lícito o ilícito, tiene unas características específicas que determinan el rendimiento de su producción, que no son ni pueden ser homogéneas en todo el país. Por tanto, las instancias del PNIS mencionadas serán las encargadas de determinar quiénes son los pequeños agricultores que pueden ser beneficiarios del tratamiento penal diferenciado, de acuerdo a las especificidades propias de cada región.
<b>Artículo 5°.</b> Agréguese un párrafo transitorio al artículo 375 de la Ley 599 de 2000, con el siguiente contenido: Parágrafo transitorio: En desarrollo de lo dispuesto en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y en el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017, se extinguirá o se renunciará al ejercicio de la acción penal, o se extinguirá la pena, según sea el caso, en favor de los pequeños agricultores y agricultoras procesados, condenados o vinculados a alguna de las conductas referidas en el presente artículo, que se encuentren incluidos en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), o hayan manifestado su interés de sustituir voluntariamente tales cultivos ante cualquier entidad estatal.	Proyecto de ley número 104.	Resulta necesario incluir un Parágrafo Transitorio en los artículos del Código Penal que consagran las conductas que podrán ser objeto de un tratamiento penal diferenciado, principalmente para buscar garantizar que tal beneficio se cumplirá de forma pronta por las autoridades judiciales llamadas a aplicarlo. Y a su vez, para dotar a los beneficiarios con una herramienta certera que haga exigible el beneficio.

TEXTO PROPUESTO	ORIGEN	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 6°.</b> Agréguese un párrafo transitorio al artículo 376 de la Ley 599 de 2000, con el siguiente contenido:                      Párrafo transitorio: En desarrollo de lo dispuesto en el punto 4.1.3.4 del <i>Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera</i> y en el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017, se extinguirá o se renunciará al ejercicio de la acción penal, o se extinguirá la pena, según sea el caso, en favor de los pequeños agricultores y agricultoras procesados, condenados o vinculados a alguna de las conductas referidas en el presente artículo, que se encuentren incluidos en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), o hayan manifestado su interés de sustituir voluntariamente tales cultivos ante cualquier entidad estatal.</p>		
<p><b>Artículo 7°.</b> Agréguese un párrafo transitorio al artículo 377 de la Ley 599 de 2000, con el siguiente contenido:                      Párrafo transitorio. En desarrollo de lo dispuesto en el punto 4.1.3.4 del <i>Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera</i> y en el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017, se extinguirá o se renunciará al ejercicio de la acción penal, o se extinguirá la pena, según sea el caso, en favor de los pequeños agricultores y agricultoras procesados, condenados o vinculados a alguna de las conductas referidas en el presente artículo, que se encuentren incluidos en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), o hayan manifestado su interés de sustituir voluntariamente tales cultivos ante cualquier entidad estatal.</p>	<p>Proyecto de ley número 104.</p>	
<p><b>Artículo 8°.</b> Agréguese un párrafo transitorio al artículo 382 de la Ley 599 de 2000, con el siguiente contenido                      Párrafo transitorio: En desarrollo de lo dispuesto en el punto 4.1.3.4 del <i>Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera</i> y en el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017, se extinguirá o se renunciará al ejercicio de la acción penal, o se extinguirá la pena, según sea el caso, en favor de los pequeños agricultores y agricultoras procesados, condenados o vinculados a alguna de las conductas referidas en el presente artículo, que se encuentren incluidos en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), o hayan manifestado su interés de sustituir voluntariamente tales cultivos ante cualquier entidad estatal.</p>	<p>Proyecto de ley número 104.</p>	

TEXTO PROPUESTO	ORIGEN	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 9°. Condiciones generales para el tratamiento penal diferenciado.</b> Las personas podrán ser beneficiadas con el tratamiento penal diferenciado establecido en la presente ley, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que se trate de la comisión de alguna de las conductas punibles previstas en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000.</li> <li>• Que se trate de pequeños agricultores o agricultoras, en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, a no sembrar ni a estar involucradas en labores asociadas a estos.</li> <li>• Que la persona haya suscrito el Acuerdo Individual de compromiso, o el documento que haga sus veces, de sustitución voluntaria y concertada de cultivos ilícitos, donde manifieste su decisión de renunciar o mantener los cultivos de uso ilícito o reincidir en ello, ante la Dirección del PNIS, o ante cualquier autoridad estatal.</li> </ul>	<p>Se toma como base el artículo 3° del Proyecto de ley número 065, ampliando las conductas que pueden ser objeto del beneficio a las previstas en los artículos 376, 377 y 382 del Código Penal, como lo plantea el Proyecto de ley número 104.</p>	<p>El artículo reitera la condición de que los beneficios solamente podrán ir dirigidos a personas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito.</p>
<p><b>Artículo 10. Procedimiento para acceder al Tratamiento Penal Diferenciado.</b> Las personas que pretendan acceder al tratamiento penal diferenciado deberán suscribir un Acuerdo Individual de compromiso, o un documento que haga sus veces, ante el PNIS, o ante cualquier autoridad estatal, la cual, además de contener la manifestación de voluntad de renunciar a la actividad ilícita, establecerá un periodo de verificación del compromiso por un término hasta de dos (2) años. El PNIS tendrá la obligación de verificar el cumplimiento de los compromisos durante el término establecido y dentro de este periodo, las autoridades no podrán iniciar o continuar el ejercicio de la acción penal por aquellos hechos que dieron origen al tratamiento penal diferenciado. Pasado el periodo de verificación, el PNIS enviará a la autoridad competente el acto administrativo que declara cumplimiento o incumplimiento de los compromisos durante el término establecido, para que esta adelante la extinción de la acción penal para los procesados, la extinción de la pena para los condenados y la extinción de la acción de extinción de dominio respecto de sus bienes, o tome la decisión que corresponda ante el incumplimiento.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los beneficiarios del tratamiento penal diferenciado tendrán un término de un (1) año para suscribir el Acuerdo Individual de compromiso, o el documento que haga sus veces, de sustitución voluntaria y concertada.</p>	<p>Se toma como base el artículo 5° del PL 065, agregando un nuevo párrafo 3°, e incluyendo en el párrafo 4°, lo que se disponía en el artículo 12 del Proyecto de ley número 104.</p>	<p>El artículo establece el procedimiento básico para acceder al beneficio.</p>



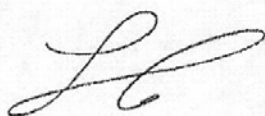
TEXTO PROPUESTO	ORIGEN	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Parágrafo 2°.</b> Todos los acuerdos individuales o colectivos de sustitución voluntaria que a la fecha se hayan suscrito por el PNIS se comprenderán como manifestaciones inequívocas para acceder al tratamiento penal diferenciado.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Si el imputado, acusado o condenado se encuentra privado de la libertad, la Fiscalía y la Procuraduría deberán solicitar al Juez de Control de Garantías, de Conocimiento o de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, según sea el caso, se ordene su libertad inmediata. El imputado, acusado o condenado también podrá solicitarlo y la autoridad judicial podrá igualmente ordenarla de oficio.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> La verificación del cumplimiento de los compromisos, estará sujeta a la comprobación de la implementación efectiva del PNIS. Lo anterior se efectuará con observación del principio de cumplimiento de buena fe de los compromisos adquiridos por las partes en la suscripción de acuerdos individuales o en el marco de acuerdos colectivos de sustitución con las comunidades.</p>		
<p><b>Artículo 11. Efectos sobre los bienes.</b> Cuando se trate de alguna de las situaciones descritas en esta ley, no procederán medidas cautelares sobre el bien afectado por el delito y se archivarán los procesos de extinción de dominio adelantados contra quienes resulten favorecidos con la renuncia al ejercicio de la acción penal, devolviendo el bien afectado a quien resulte favorecido con la extinción de la acción penal o la extinción de la pena. En aquellos casos en los cuales exista sentencia en firme declarando la extinción de dominio, el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) <b>o quien haga sus veces, destinará el bien a la Dirección para la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.</b></p>	<p>Proyecto de ley número 104.</p>	<p>Es necesario que las personas beneficiadas con el tratamiento penal diferenciado, recuperen también la disposición sobre los bienes que les hayan sido afectados.</p>
<p><b>Artículo 12. Atención preferencial de los casos judiciales.</b> Se priorizarán los casos de mujeres en situación de pobreza y/o con cargas familiares sobre las demás solicitudes. Los funcionarios del Programa, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, dispondrán de programas de capacitación en temas de género para garantizar el acceso a los trámites y procedimientos previstos.</p>	<p>Proyecto de ley número 104.</p>	<p>Resulta indispensable aplicar un enfoque de género que priorice el acceso al tratamiento penal diferencial a las mujeres en situación de pobreza.</p>
<p><b>Artículo 13. Diseño del Mecanismo operativo.</b> La Dirección del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito o quien haga sus veces, con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, de manera con-</p>	<p>Proyecto de ley número 104.</p>	<p>Resulta indispensable aplicar un enfoque étnico que atienda las necesidades particulares de las comunidades.</p>

TEXTO PROPUESTO	ORIGEN	JUSTIFICACIÓN
junta las comunidades étnicas asentadas en los territorios afectados con cultivos de uso ilícito, atendiendo a sus necesidades, características y particularidades, crearán y reglamentarán las medidas diferenciadas para la adopción del tratamiento penal diferencial.		
<b>Artículo 14. Seguimiento.</b> La Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), podrá realizar seguimiento a la aplicación de los beneficios penales y tratamiento diferenciado y sus efectos, consagrados en la presente ley. Parágrafo. Para efectos de la elaboración de los informes de seguimiento, las sesiones de la CSIVI en que se aprueben contarán con la participación de: un representante de las organizaciones sociales y comunitarias pertenecientes al Consejo Permanente de reincorporación o reincorporado a la vida civil de Farc perteneciente a la Junta de Direccionamiento Estratégico del PNIS, o su delegado, un delegado de la Defensoría del Pueblo y, en acompañamiento como garante, un delegado de la Organización de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC), y de la Comisión Global de Drogas.	Proyecto de ley número 104.	Es importante ubicar el proyecto como un desarrollo del Acuerdo de Paz, por lo que en su evaluación, implementación y seguimiento deben participar las instancias bilaterales surgidas precisamente para ello.
<b>Artículo 15. Vigencia.</b> La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su promulgación.	Proyecto de ley número 104.	

## V. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a la Comisión Primera del Senado de la República dar **primer debate al Proyecto ley número 104 de 2018 acumulado con 65 de 2018 Senado**, por medio del cual se desarrolla el Tratamiento Penal Diferenciado para Pequeños Agricultores y Agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades conexas a este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, conforme al texto del pliego de modificaciones adjunto.

Atentamente,



**JULIÁN GALLO CUBILLOS**  
Senador de la República

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 104 DE 2018 ACUMULADO CON 65 DE 2018 SENADO

*por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades conexas a este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO 1

### Disposiciones Generales

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer los requisitos y las condiciones para acceder al tratamiento penal diferenciado y transitorio, de las conductas previstas en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000, para los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo

en pequeña escala de plantaciones de uso ilícito y sus actividades relacionadas, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017 y en el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

**Artículo 2°.** *Tratamiento penal diferenciado.* El tratamiento penal diferenciado que se aplicará a los sujetos cobijados por la presente ley, consiste en la renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal, la extinción de la pena, o la extinción de la acción de extinción de dominio, según sea el caso, por una sola vez, de las personas que estén vinculadas, o hayan sido procesadas o condenadas, por alguna de las conductas tipificadas en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000, luego de verificado el cumplimiento de las condiciones previstas en esta ley.

**Artículo 3°.** *Conductas cobijadas por el tratamiento penal diferenciado.* El tratamiento diferenciado contemplado en la presente ley, cobija las actividades relacionadas con el cultivo, transformación, conservación y financiación de las plantaciones de coca, marihuana y amapola; y transporte y comercialización de sus derivados.

**Parágrafo.** La persona inmersa en la conducta de financiación del cultivo sólo puede obtener tratamiento penal diferenciado cuando financia para su propio beneficio y con fines de subsistencia.

**Artículo 4°.** *Identificación de pequeños productores y productoras beneficiarios del tratamiento penal diferenciado.* Las instancias para la ejecución del PNIS y las instancias territoriales de coordinación y gestión de este, en conjunto con las Asambleas Comunitarias que lo integran, identificarán a los pequeños productores y demás beneficiarios del tratamiento diferencial, teniendo en cuenta las características específicas del territorio.

## CAPÍTULO 2

### Disposiciones para el tratamiento penal diferenciado para los pequeños agricultores y agricultoras

**Artículo 5°.** Agréguese un párrafo transitorio al artículo 375 de la Ley 599 de 2000, con el siguiente contenido:

Parágrafo transitorio. En desarrollo de lo dispuesto en el punto 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* y en el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017, se extinguirá o se renunciará al ejercicio de la acción penal, o se extinguirá la pena, según sea el caso, en favor de los pequeños agricultores y agricultoras procesados, condenados o vinculados a alguna de las conductas referidas en

el presente artículo, que se encuentren incluidos en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), o hayan manifestado su interés de sustituir voluntariamente tales cultivos ante cualquier entidad estatal.

**Artículo 6°.** Agréguese un párrafo transitorio al artículo 376 de la Ley 599 de 2000, con el siguiente contenido:

Parágrafo transitorio: En desarrollo de lo dispuesto en el punto 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* y en el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017, se extinguirá o se renunciará al ejercicio de la acción penal, o se extinguirá la pena, según sea el caso, en favor de los pequeños agricultores y agricultoras procesados, condenados o vinculados a alguna de las conductas referidas en el presente artículo, que se encuentren incluidos en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), o hayan manifestado su interés de sustituir voluntariamente tales cultivos ante cualquier entidad estatal.

**Artículo 7°.** Agréguese un párrafo transitorio al artículo 377 de la Ley 599 de 2000, con el siguiente contenido:

Parágrafo transitorio. En desarrollo de lo dispuesto en el punto 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* y en el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017, se extinguirá, o se renunciará al ejercicio de la acción penal, o se extinguirá la pena, según sea el caso, en favor de los pequeños agricultores y agricultoras procesados, condenados o vinculados a alguna de las conductas referidas en el presente artículo, que se encuentren incluidos en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), o hayan manifestado su interés de sustituir voluntariamente tales cultivos ante cualquier entidad estatal.

**Artículo 8°.** Agréguese un párrafo transitorio al artículo 382 de la Ley 599 de 2000, con el siguiente contenido:

Parágrafo transitorio. En desarrollo de lo dispuesto en el punto 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* y en el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017, se extinguirá o se renunciará al ejercicio de la acción penal, o se extinguirá la pena, según sea el caso, en favor de los pequeños agricultores y agricultoras procesados, condenados o vinculados a alguna de las conductas referidas en el presente artículo, que se encuentren incluidos en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), o hayan manifestado su interés de sustituir voluntariamente tales cultivos ante cualquier entidad estatal.



**Artículo 9°.** *Condiciones generales para el tratamiento penal diferenciado.* Las personas podrán ser beneficiadas con el tratamiento penal diferenciado establecido en la presente ley, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones generales:

- Que se trate de la comisión de alguna de las conductas punibles previstas en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000.
- Que se trate de pequeños agricultores o agricultoras que deriven su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, y que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito y a no sembrar ni a estar involucradas en labores asociadas a estos.
- Que la persona haya suscrito el Acuerdo Individual de compromiso, o el documento que haga sus veces, de sustitución voluntaria y concertada de cultivos ilícitos, donde manifieste su decisión de renunciar o mantener los cultivos de uso ilícito o reincidir en ello, ante la Dirección del PNIS, o ante cualquier autoridad estatal.

### CAPÍTULO 3

#### Procedimiento

**Artículo 10.** *Procedimiento para acceder al Tratamiento Penal Diferenciado.* Las personas que pretendan acceder al tratamiento penal diferenciado deberán suscribir un Acuerdo Individual de compromiso, o un documento que haga sus veces, ante el PNIS, o ante cualquier autoridad estatal, la cual, además de contener la manifestación de voluntad de renunciar a la actividad ilícita, establecerá un periodo de verificación del compromiso por un término hasta de dos (2) años. El PNIS tendrá la obligación de verificar el cumplimiento de los compromisos durante el término establecido y dentro de este periodo, las autoridades no podrán iniciar o continuar el ejercicio de la acción penal por aquellos hechos que dieron origen al tratamiento penal diferenciado.

Pasado el periodo de verificación, el PNIS enviará a la autoridad competente el acto administrativo que declara cumplimiento o incumplimiento de los compromisos durante el término establecido, para que esta adelante la extinción de la acción penal para los procesados, la extinción de la pena para los condenados y la extinción de la acción de extinción de dominio respecto de sus bienes, o tome la decisión que corresponda ante el incumplimiento.

**Parágrafo 1°.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los beneficiarios del tratamiento penal diferenciado tendrán un término de un (1) año para suscribir el Acuerdo Individual de

compromiso, o el documento que haga sus veces, de sustitución voluntaria y concertada.

**Parágrafo 2°.** Todos los acuerdos individuales o colectivos de sustitución voluntaria que a la fecha se hayan suscrito por el PNIS, se comprenderán como manifestaciones inequívocas para acceder al tratamiento penal diferenciado.

**Parágrafo 3°.** Si el imputado, acusado o condenado se encuentra privado de la libertad, la Fiscalía y la Procuraduría deberán solicitar al Juez de Control de Garantías, de Conocimiento o de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, según sea el caso, se ordene su libertad inmediata. El imputado, acusado o condenado también podrá solicitarlo y la autoridad judicial podrá igualmente ordenarla de oficio.

**Parágrafo 4°.** La verificación del cumplimiento de los compromisos, estará sujeta a la comprobación de la implementación efectiva del PNIS.

Lo anterior se efectuará con observación del principio de cumplimiento de buena fe de los compromisos adquiridos por las partes en la suscripción de acuerdos individuales o en el marco de acuerdos colectivos de sustitución con las comunidades.

**Artículo 11.** *Efectos sobre los bienes.* Cuando se trate de alguna de las situaciones descritas en esta ley, no procederán medidas cautelares sobre el bien afectado por el delito y se archivarán los procesos de extinción de dominio adelantados contra quienes resulten favorecidos con la renuncia al ejercicio de la acción penal, devolviendo el bien afectado a quien resulte favorecido con la extinción de la acción penal o la extinción de la pena.

En aquellos casos en los cuales exista sentencia en firme declarando la extinción de dominio, el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) o quien haga sus veces, **destinará el bien a la Dirección para la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.**

### CAPÍTULO 5

#### Disposiciones finales

**Artículo 12.** *Atención preferencial de los casos judiciales.* Se priorizarán los casos de mujeres en situación de pobreza y/o con cargas familiares sobre las demás solicitudes. Los funcionarios del Programa, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, dispondrán de programas de capacitación en temas de género para garantizar el acceso a los trámites y procedimientos previstos.

**Artículo 13.** *Diseño del Mecanismo operativo.* La Dirección del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, o quien haga sus veces, con el apoyo del Ministerio de

Justicia y del Derecho, de manera conjunta con las comunidades étnicas asentadas en los territorios afectados con cultivos de uso ilícito, atendiendo a sus necesidades, características y particularidades, crearán y reglamentarán las medidas diferenciadas para la adopción del tratamiento penal diferencial.

**Artículo 14. Seguimiento.** La Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), podrá realizar seguimiento a la aplicación de los beneficios penales y tratamiento diferenciado y sus efectos, consagrados en la presente ley.

**Parágrafo.** Para efectos de la elaboración de los informes de seguimiento, las sesiones de la CSIVI en que se aprueben contarán con la participación de: un representante de las organizaciones sociales y comunitarias pertenecientes al Consejo Permanente de Dirección del PNIS, un delegado de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, un miembro del CNR en proceso de reincorporación o reincorporado a la vida civil de Farc perteneciente a la Junta de Dirección Estratégico del PNIS, o su delegado, un delegado de la Defensoría del Pueblo y, en acompañamiento como garante, un delegado de la Organización de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC) y de la Comisión Global de Drogas.

**Artículo 15. Vigencia.** La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,

  
JULIÁN GALLO CUBILLOS  
Senador de la República

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 266 DE 2019 SENADO, 027 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 1388 de 2010, se establecen medidas para garantizar la prestación de servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones*  
—Ley Jacobo—.

Honorable Senadora

LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ

Vicepresidenta Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad.

Respetada señora Vicepresidenta,

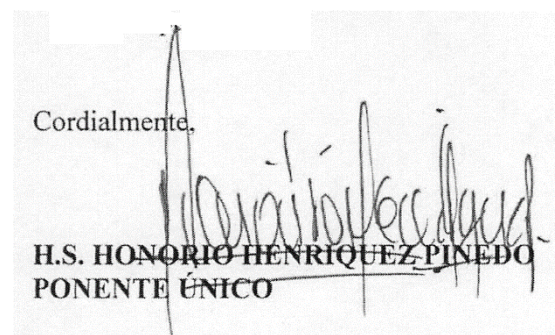
En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima

del Senado de la República, y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley 266 de 2019, Senado, 027 de Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 1388 de 2010, se establecen medidas para garantizar la prestación de servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia se desarrollará en los siguientes términos:

1. Antecedentes en el trámite legislativo del proyecto.
2. Objeto del proyecto de ley.
3. Marco constitucional y legal.
4. Conceptos institucionales.
5. Pliego de modificaciones
7. Impacto Fiscal
8. Proposición

Cordialmente,

Cordialmente,  
  
H.S. HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO  
PONENTE ÚNICO

#### 1. ANTECEDENTES EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley fue radicado por la honorable Senadora Ema Claudia Castellanos y por la Representante a la Cámara por Bogotá Ángela Sánchez Leal, el 20 de julio de 2018.

Durante el trámite legislativo, fue aprobado en primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el 14 de noviembre de 2018, por unanimidad. El segundo debate se surte positivamente en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el 2 de abril de 2018.

El proyecto fue enviado al honorable Senado de la República y remitido a la Comisión Séptima de Senado en donde la Mesa Directiva designó como ponente único al honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo.

Debe recordarse que esta iniciativa ya había sido radicada en legislaturas pasadas bajo el número 59 de 2016 Senado y 299 de 2017 Cámara, con autoría de 9 Senadores de la Bancada del Centro Democrático. El proyecto surtió trámite en el interior del Senado de la República, hasta llegar a tercer debate en la Comisión Séptima de Cámara

de Representantes, en el que fue archivado el 3 de octubre de 2017.

## 2. OBJETO

El Proyecto de ley 266 de 2019 Senado, *por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la prestación de servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones*, 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, declarar su atención integral como urgencia médica, garantizando el acceso efectivo a los servicios de salud oncopediátrica y fortalecer el apoyo social que recibe esta población.

## 3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

1. La Constitución Política de Colombia en sus artículos 13, 44 y 49.
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, aprobada el 16 de diciembre de 1966 y ratificado en Colombia por la Ley 74 de 1978, artículo 12.
3. Ley 1098 de 2006, “por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”.
4. Ley 1388 de 2010, “por el derecho a la vida de los niños con cáncer en Colombia”
5. Ley 1438 de 2011, “por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.
6. Ley 1751 de 2015, “por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.”
7. Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país.”, artículo 66.
8. 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.
9. Resolución número 2590 de 2012, “por la cual se constituye el Sistema Integrado en Red y el Sistema Nacional de Información para el Monitoreo, Seguimiento y Control de la Atención del cáncer en los menores de 18 años, integrando la base de datos para la agilidad de la atención del menor con cáncer, el Registro Nacional de cáncer Infantil y el Número Único Nacional para los Beneficiarios de la Ley 1388 de 2010”.
10. 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 416 de 2009”.

11. Resolución número 1419 de 2013, “por la cual se establecen los parámetros y condiciones para la organización y gestión integral 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”.
12. 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.”
13. Resolución número 247 de 2014, “por la cual se establece el reporte para el registro de pacientes con cáncer”.
14. Resolución 418 de 2014, “por la cual se adopta la Ruta de Atención para niños y niñas con presunción o diagnóstico de Leucemia en Colombia”.
15. Resolución 1477 de 2016, “por la cual se define el procedimiento, los estándares y los criterios para la habilitación de las Unidades Funcionales para la Atención Integral de cáncer del Adulto (UFCA), y de las Unidades de Atención de cáncer Infantil (UACAI), y se dictan otras disposiciones”.
16. Resolución 1587 de 2016, “por medio de la cual se establece el mecanismo para que las Entidades Promotoras de Salud que operan el Régimen Subsidiado reporten los montos a girar a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y se dictan otras disposiciones”.

## 4. CONCEPTOS INSTITUCIONALES

Después de la aprobación del proyecto por parte de la Cámara de Representantes, fue allegado concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con radicado número 13658 del 18 de septiembre de 2018.

En dicho concepto manifestaba la cartera de hacienda que se *“iniciará el trámite de estudio de impacto fiscal de las propuestas contenidas en la iniciativa señalada, para la cual se solicitará comentarios a las Direcciones competentes de esta Cartera para conocer del asunto”*.

En concepto allegado el 22 de mayo de 2019, con radicado número 14087, el Ministerio de Hacienda emite concepto negativo en consideración al impacto fiscal de la iniciativa en el marco de al artículo 5. Concretamente, esta cartera realiza una proyección de impacto fiscal de entre \$8.800 y \$9.300 millones, sin tener en cuenta los demás costos de los servicios y apoyos que el proyecto establece.



**5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

<p><b>TEXTO APROBADO</b> Cámara de Representantes</p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO</b> <b>PRIMER DEBATE</b> Comisión Séptima Senado</p>	<p><b>Observaciones</b></p>
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> 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, declarar su atención integral como urgencia médica, garantizando el acceso efectivo a los servicios de salud oncopediátrica y fortalecer el apoyo social que recibe esta población.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> 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, declarar su atención integral como <b>prioritaria</b>, garantizando el acceso efectivo a los servicios de salud oncopediátrica y fortalecer el apoyo social que recibe esta población.</p>	<p>Se utiliza un término proveniente de la Ley 1755 de 2015, estatutaria del derecho de petición con unas implicaciones específicas.</p>
<p><b>Artículo 2°. Giro directo a prestadores de servicios de salud de menores con cáncer.</b> 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, sin importar el régimen de afiliación del menor, tendrá prelación en el pago de su facturación a través del mecanismo de giro directo. Lo anterior, en concordancia con la prevalencia de derechos y la doble protección constitucional que goza los menores de 18 años con cáncer. Cuando se presente la situación descrita en el inciso anterior, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud o la entidad competente, tendrá como prioridad el pago dentro de los siguientes treinta (30) días al evento reportado.</p>	<p><b>Artículo 2°. Prioridad y giro directo a prestadores de servicios de salud de menores con cáncer.</b> El prestador de servicios de salud de menores con cáncer <del>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,</del> sin importar el régimen de afiliación del menor, tendrá prelación en el pago de su facturación. Las modificaciones en la red de prestadores de la EPS no afectarán la continuidad en la prestación de los servicios al menor.</p>	<p>Se propone eliminar el apartado indicado, por considerar que la prelación en el pago de facturación a través de giro directo, no puede supeditarse a la presentación de la evaluación anual de referencia.</p>
<p><b>Artículo 3°. Urgencia médica.</b> Se define como urgencia médica la atención integral del cáncer en niños, niñas y adolescentes; en todos sus procesos, comprenderá presunción de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento, seguimiento y control y asistencia psicosocial y familiar.</p> <p>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.</p>	<p><b>Artículo 3°. Atención prioritaria y continuidad en la prestación de los servicios.</b> La atención de los niños con cáncer será integral y prioritaria. Para tal fin, los integrantes del Sistema de Seguridad Social en Salud ajustarán sus procesos a la atención integral prioritaria que comprenderá presunción de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, paliación, seguimiento y control y asistencia psicosocial y familiar. El Ministerio de Salud y Protección Social en un término inferior a un año 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. <del>No se requerirá autorización alguna por parte de las Administradoras de Planes de Beneficios para la atención integral de los menores con cáncer.</del></p>	<p>Se sugiere nombrar el artículo como: Atención prioritaria y continuidad en la prestación de los servicios. Cabe aclarar que actualmente, el Ministerio de Salud y Protección Social cuenta con guías de práctica clínica específicas para la atención de los menores con cáncer, dentro de las cuales se priorizaron las GPC de leucemias y linfomas, así como la Ruta Integral de Atención de Leucemia Aguda Pediátrica, adoptada mediante Resolución 418 del 2014.</p>
<p><b>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1388 de 2010, el cual quedará así:</b> <b>Artículo 3°. Garantía de la atención.</b> El Ministerio de la Protección Social, en</p>	<p><b>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1388 de 2010, el cual quedará así:</b> <b>Artículo 3°. Garantía de la atención.</b> El Ministerio de salud y la Protección</p>	<p>Se amplía a un año el término de reglamentación. Se actualiza el término Plan Obligatorio de Salud POS, por Plan de Beneficios, y el nombre del Ministerio responsable</p>

<b>TEXTO APROBADO</b> <b>Cámara de Representantes</b>	<b>TEXTO PROPUESTO</b> <b>PRIMER DEBATE</b> <b>Comisión Séptima Senado</b>	<b>Observaciones</b>
<p>un término de 6 meses, reglamentará la creación y puesta en marcha de una base de datos para la agilidad de la atención del menor con cáncer.</p> <p>De manera que el médico que tenga la presunción diagnóstica de cáncer en un menor, beneficiario de la presente ley, lo incluirá en esta base de datos, que podrá ser consultada en tiempo real y que le permitirá a la EPS, ARS o Entidad Territorial a cargo, según los regímenes de la seguridad social en salud vigentes en el país, encontrar al paciente en el sistema.</p> <p>En esta base de datos se especificará que cada beneficiario de la presente ley, contará, a partir de ese momento y hasta que el diagnóstico no se descarte, con todos los procedimientos de manera integral e inmediata.</p> <p>No se requerirá autorización para acceder a los procedimientos, elementos y servicios que se requieran para la atención integral de los beneficiarios de la ley. Las Administradoras de Planes de Beneficios no podrán solicitar autorización alguna para la atención integral de los menores con cáncer.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Estos procedimientos serán entendidos como todos los elementos y servicios que se requieran para la atención de los beneficiarios de la presente ley como consultas, exámenes de apoyo diagnóstico, medicamentos, intervenciones quirúrgicas y el seguimiento al paciente.</p> <p>Todos los procedimientos tendrán un manejo equivalente a los servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, POS, por parte del asegurador o ente territorial.</p> <p>Si el paciente pertenece al grupo de los denominados vinculados al sistema de seguridad social en salud, será afiliado de manera inmediata, a una Empresa Promotora de Salud de este régimen. Si ello no fuere posible, por cualquier causa, seguirá recibiendo esta atención integral, a cargo de la entidad territorial.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Gobierno nacional en un término inferior de seis (6) meses a partir de la promulgación de la ley, reglamentará el mecanismo a través del cual las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y los prestadores de servicios de salud llevarán el control administrativo de los servicios prestados a los menores con cáncer.</p> <p>En ningún caso este mecanismo podrá sustituir la autorización que se elimina en este artículo, por el contrario, garantizará la atención integral de los menores con cáncer sin restricción alguna.</p>	<p>Social, en un término <b>de un (1) año</b>, reglamentará la creación y puesta en marcha de una base de datos para la agilidad de la atención del menor con cáncer.</p> <p><del>De manera que</del> El médico que tenga la presunción diagnóstica de cáncer en un menor, beneficiario de la presente ley, lo incluirá en esta base de datos, que podrá ser consultada en tiempo real y que le permitirá a la EPS, ARS o Entidad Territorial a cargo, según los regímenes de la seguridad social en salud vigentes en el país, encontrar al paciente en el sistema.</p> <p>En esta base de datos se especificará que cada beneficiario de la presente ley, contará, a partir de ese momento y hasta que el diagnóstico no se descarte, con todos los procedimientos de manera integral e inmediata.</p> <p>No se requerirá autorización para acceder a los procedimientos, elementos y servicios que se requieran para la atención integral de los beneficiarios de la ley. Las Administradoras de Planes de Beneficios no podrán solicitar autorización alguna para la atención integral de los menores con cáncer.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Estos procedimientos serán entendidos como todos los elementos y servicios que se requieran para la atención de los beneficiarios de la presente ley como consultas, apoyo nutricional, exámenes de apoyo diagnóstico, medicamentos, intervenciones quirúrgicas y el seguimiento al paciente.</p> <p>Todos los procedimientos tendrán un manejo equivalente a los servicios incluidos en el <del>Plan Obligatorio de Salud, POS</del> <b>Plan de Beneficios</b>, por parte del asegurador o ente territorial.</p> <p>Si el paciente pertenece al grupo de los denominados vinculados al sistema de seguridad social en salud, será afiliado de manera inmediata, a una Empresa Promotora de Salud de este régimen. Si ello no fuere posible, por cualquier causa, seguirá recibiendo esta atención integral, a cargo de la entidad territorial.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Gobierno nacional en un término inferior de un (1) año a partir de la promulgación de la ley, reglamentará el mecanismo a través del cual las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y los prestadores de servicios de salud llevarán el control administrativo de los servicios prestados a los menores con cáncer.</p> <p>En ningún caso este mecanismo podrá sustituir la autorización que se elimina en este artículo, por el contrario, garantizará la atención integral de los menores con cáncer sin restricción alguna.</p>	<p>de la medida, que en la actualidad es Ministerio de Salud y Protección Social. Se ajusta la redacción del parágrafo 3°.</p>

<p><b>TEXTO APROBADO</b> <b>Cámara de Representantes</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO</b> <b>PRIMER DEBATE</b> <b>Comisión Séptima Senado</b></p>	<p><b>Observaciones</b></p>
<p><b>Parágrafo 3°.</b> La Superintendencia Nacional de Salud, dentro de sus facultades de inspección, vigilancia y control, sancionará a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y a los prestadores de servicios de salud que soliciten autorización alguna para la atención integral de los menores con cáncer. Solicitar autorizaciones se entenderá como una actuación que pone en riesgo la vida de los menores con cáncer como sujetos de especial protección constitucional, lo anterior conforme al numeral 4 del artículo 130 de la Ley 1438 de 2011.</p>	<p><b>Parágrafo 3°.</b> La Superintendencia Nacional de Salud, dentro de sus facultades de inspección, vigilancia y control, sancionará a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y a los prestadores de servicios de salud que soliciten autorización alguna para la atención integral de los menores con cáncer. <b>La solicitud</b> de autorizaciones se presume como una actuación que pone en riesgo la vida de los menores con cáncer como sujetos de especial protección constitucional, <b>de conformidad</b> con el numeral 1° del artículo 130 de la Ley 1438 de 2011, modificado por la Ley 1949 de 2019.</p>	
<p><b>Artículo 5°.</b> <b>Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1388 de 2010 el cual quedará así:</b> <b>Artículo 13. Servicio de apoyo social.</b> 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, apoyo psicosocial, escolar, apoyo nutricional, orientación en ruta de atención, consulta social y articulación con redes de apoyo de acuerdo con sus necesidades, certificadas por el Trabajador Social, Psicólogo o responsable del centro de atención a cargo del menor. Adicionalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social en articulación con el Ministerio de Educación Nacional desarrollará en las instituciones educativas públicas y privadas y/o en las Instituciones prestadoras de Servicios de Salud, un plan de apoyo emocional a los beneficiarios de esta ley y a sus familias.  <b>Parágrafo 1°.</b> 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 de la entidad administradora de los recursos del sistema general de seguridad social en salud - ADRES o los rendimientos financieros del mismo.</p>	<p><del><b>Artículo 5°.</b> <b>Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1388 de 2010 el cual quedará así:</b> <b>Artículo 13. Servicio de apoyo social.</b> 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, apoyo psicosocial, escolar, apoyo nutricional, orientación en ruta de atención, consulta social y articulación con redes de apoyo de acuerdo con sus necesidades, certificadas por el Trabajador Social, Psicólogo o responsable del centro de atención a cargo del menor. Adicionalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social en articulación con el Ministerio de Educación Nacional desarrollará en las instituciones educativas públicas y privadas y/o en las Instituciones prestadoras de Servicios de Salud, un plan de apoyo emocional a los beneficiarios de esta ley y a sus familias.  <b>Parágrafo 1°.</b> En un plazo de un año, el 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 costos de Hogar de Paso, costo de desplazamiento, apoyo psicosocial, orientación en ruta de atención, consulta social, que no estén financiados con la UPC, teniendo como base los recursos que no se ejecutan de la entidad administradora de los recursos del sistema general de seguridad social en salud - ADRES o los rendimientos financieros del mismo.</del></p>	<p>Se suprime con el propósito de eliminar el impacto fiscal que generaría este artículo. Se reenumera el artículo siguiente.</p>



TEXTO APROBADO Cámara de Representantes	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE Comisión Séptima Senado	Observaciones
<p><b>Parágrafo 2°.</b> 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.</p> <p>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.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional promoverá el ingreso de esta población al Sistema de Educación Superior y orientará a los estudiantes objeto de la presente ley en el paso del colegio a las Instituciones de Educación Superior.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> En un plazo de máximo seis (6) meses, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá generar un protocolo de atención para el afrontamiento y adaptación de los cuidadores de los niños con cáncer que mitigue la incertidumbre, las alteraciones psicosociales, su calidad de vida y la de su familia.</p>	<p><del>Si no son suficientes, se podrán encontrar fuentes alternativas de financiación.</del></p> <p><del>Para la financiación de los restantes servicios el Gobierno nacional, a través de los sectores de educación prosperidad social, entre otros, deberán promover fuentes de financiación alternativas dentro del presupuesto nacional y territorial.</del></p> <p><del>En caso tal que para la vigencia no se cuenten con recursos no ejecutados o rendimientos financieros necesarios para cubrir los servicios de apoyo social.</del></p> <p><del>Parágrafo 2°. En un plazo máximo de un (1) año, 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.</del></p> <p><del>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.</del></p> <p><del>El Ministerio de Educación Nacional promoverá el ingreso de esta población al Sistema de Educación Superior y orientará a los estudiantes objeto de la presente ley en el paso del colegio a las Instituciones de Educación Superior.</del></p> <p><del>Parágrafo 3°. En un plazo de máximo de un año, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá generar un protocolo de atención para el afrontamiento y adaptación de los cuidadores de los niños con cáncer que mitigue la incertidumbre, las alteraciones psicosociales, su calidad de vida y la de su familia.</del></p>	
<p><b>Artículo 6°. Vigencia y derogatorias.</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 5 6°. Vigencia y derogatorias.</b> 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.</p>	<p>Se reenumera el articulado, de acuerdo con la eliminación del artículo 5°.</p>

## 6. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) 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

<sup>1</sup> Tomado de: [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)

*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”.*

Debe recordarse que la tasa de supervivencia de niños con cáncer en países desarrollados es del 80%, en relación con países de ingresos medios y bajos que es del 20%<sup>2</sup>; esto quiere decir que la supervivencia está condicionada a factores socioeconómicos de los niños y sus familias. Lo que no es lejano a la realidad de nuestro país, debido a que según la Defensoría del Pueblo solo el 40%<sup>4</sup> de los niños viven más de 5 años luego de ser diagnosticados con cáncer.

Dentro de nuestro país las cifras son alarmantes, considerando que 1.445 niños son diagnosticados con cáncer cada año. De los cuales en el 2016, murieron 267 menores de edad<sup>3</sup>, en el 2017 murieron 519, mientras que, a octubre de 2018, 107 menores de 18 años habían perdido la vida por alguna patología relacionada con cáncer<sup>4</sup>, esto quiere decir que cada dos días durante el 2017 murieron tres niños.

La cifra de muertes registrada en 2017, en comparación con la de 2016, evidencia que los decesos se duplicaron de un año a otro. Lo que, sin duda, se convierte en una alerta y un llamado de atención para que el Estado colombiano actúe de manera pronta y diligentemente, en defensa del derecho a la vida y salud de nuestros niños y jóvenes.

“Es importante señalar que los tipos de cáncer más comunes que afectan a los menores de edad en Colombia son: Leucemia, cáncer de sistema nervioso central, linfomas y neoplasias reticuloendoteliales”<sup>5</sup>.

La mayoría de estos menores no solo luchan contra estos tipos de 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 médicos sean prestados con oportunidad, accesibilidad, seguridad, pertinencia

<sup>2</sup> Tomado de: [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), p.3

<sup>3</sup> Fondo Colombiano de Enfermedades de Alto Costo, boletín de información técnica especializada, Volumen 4, No. 02, Pág. 5.

<sup>4</sup> Respuesta a la Proposición número 5 de 2018 Comisión Séptima de Cámara de Representantes, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

<sup>5</sup> Tomado de la ponencia rendida para segundo debate, realizada por el honorables Representantes Ángela Patricia Sánchez y Mauricio Andrés Toro Orjuela, la cual se encuentra en la *Gaceta del Congreso* número 36 de 2019. Citado de la Respuesta a la Proposición número 5 de 2018 Comisión Séptima de Cámara de Representantes, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

y continuidad<sup>6</sup>; para derribar las barreras administrativas interpuestas y no, abandonar los tratamientos.

A raíz de los diferentes obstáculos de tipo operativo, que imponen los prestadores de salud, los menores de edad y sus familias deben hacer uso de la acción constitucional de tutela, para buscar el amparo de sus derechos fundamentales. Es necesario recordar que ellos se constituyen ante el ordenamiento como sujetos de especial protección constitucional y que sus derechos son prevalentes, por lo que la atención en salud a esta población no debería verse supeditada a la presentación de una tutela ante quienes, por obligación constitucional, deben atenderlos.

“Algunas barreras administrativas a las que se enfrentan los niños con cáncer y que fueron encontradas de manera generalizada en los casos investigados por los ponentes para segundo debate ante la Cámara de Representantes son:

1. Negación de los servicios para la atención integral.
2. Tardanza en la entrega de medicamentos.
3. Demora en la autorización por parte de las EPS para los servicios de transporte, alojamiento y alimentación de los menores y de un cuidador que en la mayoría de los casos son los padres.
4. Obstáculos en el acceso al tratamiento, lo cual interrumpe la continuidad de los mismos, y en muchos casos genera el abandono del tratamiento.
5. Dificultad para conseguir citas con especialistas”<sup>7</sup>.

Considerando esta situación, el aumento progresivo de menores de edad a causa del cáncer, las barreras operativas y administrativas del Sistema de Salud, y que nos encontramos ante sujetos con derechos prevalentes, en virtud de lo dispuesto por el artículo 44 superior, es que se hace necesaria la aprobación de esta iniciativa.

Finalmente, se aclara que algunos apartados de este capítulo fueron tomados de la ponencia radicada para segundo debate en la Cámara de Representantes, ponencia presentada por los Honorables Representantes Ángela Patricia Sánchez y Mauricio Andrés Toro Orjuela, la cual se encuentra en la *Gaceta del Congreso* número 36 de 2019.

<sup>6</sup> Características del sistema obligatorio de garantía de calidad de atención en salud del sistema general de seguridad social en salud-SOGCS. Decreto 780 de 2016.

<sup>7</sup> Tomado de la ponencia rendida para segundo debate, presentada por los honorables Representantes Ángela Patricia Sánchez y Mauricio Andrés Toro Orjuela, la cual se encuentra en la *Gaceta del Congreso* número 36 de 2019.

## 7. IMPACTO FISCAL

Dentro del concepto rendido por la cartera de Hacienda con radicado número 13658 del 18 de septiembre de 2018, se manifestaba que se “iniciará el trámite de estudio de impacto fiscal de las propuestas contenidas en la iniciativa señalada, para la cual se solicitarán comentarios a las Direcciones competentes de esta Cartera para conocer del asunto”.

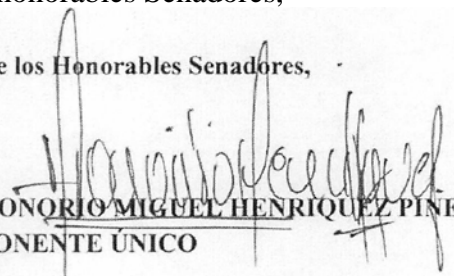
A partir de lo anterior, el Senado de la República continúa a la espera de una emisión de concepto definitivo frente al impacto fiscal que puede suponer esta iniciativa.

Sin embargo, con el propósito de evitar un posible impacto fiscal de la iniciativa, dentro del texto propuesto para segundo debate, en el interior del parágrafo 1 del artículo 5°, se plantea la posibilidad de obtener fuentes alternativas de financiación para implementar los servicios de apoyo social, que ya se establecían en el artículo 13 de la Ley 1388 de 2010.

## 8. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, en consideración al artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, solicito a los Honorables Senadores, de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 266 de 2019 Senado, 027 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 1388 de 2010, se establecen medidas para garantizar la prestación de servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones*” -Ley Jacobo-

De los honorables Senadores,

De los Honorables Senadores,  
  
**HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO**  
 PONENTE ÚNICO

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 266 DE 2019 SENADO, 027 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 1388 de 2010, se establecen medidas para garantizar la prestación de servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica 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, declarar su atención integral

como prioritaria, garantizando el acceso efectivo a los servicios de salud oncopediátrica y fortalecer el apoyo social que recibe esta población.

**Artículo 2°. Prioridad y giro directo a prestadores de servicios de salud de menores con cáncer.** El prestador de servicios de salud de menores con cáncer, sin importar el régimen de afiliación del menor, tendrá prelación en el pago de su facturación.

Las modificaciones en la red de prestadores de la EPS no afectarán la continuidad en la prestación de los servicios al menor.

**Artículo 3°. Atención prioritaria y continuidad en la prestación de los servicios.** La atención de los niños con cáncer será integral y prioritaria. Para tal fin, los integrantes del Sistema de Seguridad Social en Salud ajustarán sus procesos a la atención integral prioritaria que comprenderá presunción de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, paliación, seguimiento y control y asistencia psicosocial y familiar.

El Ministerio de Salud y Protección Social en un término inferior a un año 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.

**Artículo 4°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1388 de 2010 el cual quedará así:**

**Artículo 3°. Garantía de la atención.** El Ministerio de Salud y Protección Social, en un término de un (1) año, reglamentará la creación y puesta en marcha de una base de datos para la agilidad de la atención del menor con cáncer.

El médico que tenga la presunción diagnóstica de cáncer en un menor, beneficiario de la presente ley, lo incluirá en esta base de datos, que podrá ser consultada en tiempo real y que le permitirá a la EPS, ARS o Entidad Territorial a cargo, según los regímenes de la seguridad social en salud vigentes en el país, encontrar al paciente en el sistema.

En esta base de datos se especificará que cada beneficiario de la presente ley, contará, a partir de ese momento y hasta que el diagnóstico no se descarte, con todos los procedimientos de manera integral e inmediata.

No se requerirá autorización para acceder a los procedimientos, elementos y servicios que se requieran para la atención integral de los beneficiarios de la ley. Las Administradoras de Planes de Beneficios no podrán solicitar autorización alguna para la atención integral de los menores con cáncer.

**Parágrafo 1°.** Estos procedimientos serán entendidos como todos los elementos y servicios que se requieran para la atención de los beneficiarios de la presente ley como consultas, apoyo nutricional, exámenes de apoyo diagnóstico, medicamentos, intervenciones quirúrgicas y el seguimiento al paciente.



Todos los procedimientos tendrán un manejo equivalente a los servicios incluidos en el Plan de Beneficios, por parte del asegurador o ente territorial.

Si el paciente pertenece al grupo de los denominados vinculados al sistema de seguridad social en salud, será afiliado de manera inmediata, a una Empresa Promotora de Salud de este régimen. Si ello no fuere posible, por cualquier causa, seguirá recibiendo esta atención integral, a cargo de la entidad territorial.

**Parágrafo 2°.** El Gobierno nacional, en un término inferior de un (1) año a partir de la promulgación de la ley, reglamentará el mecanismo a través del cual las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y los prestadores de servicios de salud llevarán el control administrativo de los servicios prestados a los menores con cáncer.

En ningún caso, este mecanismo podrá sustituir la autorización que se elimina en este artículo; por el contrario, garantizará la atención integral de los menores con cáncer sin restricción alguna.

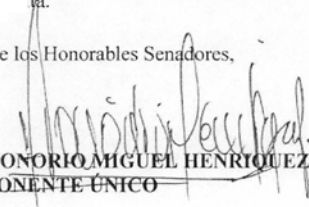
**Parágrafo 3°.** La Superintendencia Nacional de Salud, dentro de sus facultades de inspección, vigilancia y control, sancionará a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y a los prestadores de servicios de salud que soliciten autorización alguna para la atención integral de los menores con cáncer.

La solicitud de autorizaciones se presume como una actuación que pone en riesgo la vida de los menores con cáncer como sujetos de especial protección constitucional, de conformidad con el numeral 1 del artículo 130 de la Ley 1438 de 2011, modificado por la Ley 1949 de 2019.

**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.

De los honorables Senadores,

De los Honorables Senadores,  
  
 HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO  
 PONENTE ÚNICO

#### LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiocho (28) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019) - En la presente fecha, se autoriza **la publicación, en la Gaceta del Congreso de la República**, del informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate.

**Número del Proyecto de ley:** número 266 de 2019 Senado y 027 de 2018 Cámara.

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

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
 JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
 SECRETARIO COMISIÓN SÉPTIMA

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 237 DE 2019 SENADO

*por la cual se dignifica la práctica rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el personal de bacteriología, enfermería, medicina y odontología y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.,

Honorables Senadores

COMISIÓN SÉPTIMA SENADO

Congreso de la República

Ciudad

**Referencia:** *Comentarios al Proyecto de ley número 237 de 2019, por la cual se dignifica la práctica rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el personal de bacteriología, enfermería, medicina y odontología y se dictan otras disposiciones.*

Respetados Senadores:

Reciba un saludo de la Asociación Colombiana de Universidades (Ascún).

Con el propósito de contribuir al proceso legislativo y brindar una perspectiva desde la academia como una fuente confiable para el desarrollo y profundización en los temas de educación superior, nos permitimos comentarle

que procedimos a enviar a nuestras universidades asociadas el proyecto de ley de referencia y nos permitimos comentarle que recibimos comentarios y aportes muy valiosos que a continuación referenciamos y que permitirán enriquecer el debate legislativo:

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

Según el estudio realizado por nuestras universidades, se encuentra loable la iniciativa con conceptos de justicia y equidad laboral al buscar establecer herramientas legales en favor de dignificar la práctica de los profesionales de bacteriología, enfermería, medicina y odontología, para que al momento de realizar su Servicio Social Obligatorio (SSO) sean protegidos laboralmente. Sin embargo, es un buen momento para plantear unas reflexiones más profunda sobre la pertinencia del SSO en el contexto actual del país.

Por ejemplo, en el país cada vez se generan menos plazas, obstaculizando a los profesionales en su desenvolvimiento profesional, en este aspecto las plazas del SSO deberían ampliarse a lugares descentralizados y extenderse a los 1101 municipios del país. Por otro lado, las instituciones de salud cada vez se comprometen con una cultura organizacional en la que la formación de su personal es un factor central y es muy difícil establecer políticas formativas de largo plazo con profesionales que estarán no más de un año, lo cual va en contravía de los más importantes principios de la atención primaria.

Una de las justificaciones claves para instaurar el SSO era contar con personal profesional en áreas remotas donde difícilmente los profesionales acudirían. Por lo anterior, el proyecto de ley debería ir más allá, en el sentido de destacar la continuidad, sostenibilidad y resolutivez, los cuales son elementos propios de Atención Primaria en Salud (APS), así como también infraestructura apropiada y digna, tecnología básica y características de respeto, seguridad y prestigio profesional, los cuales son necesarios para la dignificación de la práctica de los profesionales (OMS, 1978).

Se resalta la importancia que debe tener el Estado a través de las instituciones públicas de salud, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, así como las respectivas entidades territoriales, para garantizar en cada vigencia los recursos necesarios respecto de las obligaciones laborales que se desprenderían del Proyecto de Ley una vez sea aprobado.

## II. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### a) Objeto

Dada la similitud de los programas académicos se sugiere incorporar al objeto del proyecto de ley la profesión de microbiología, ya que existen

varias IES que expiden estos títulos profesionales por lo que se sugiere el siguiente texto en el artículo primero:

**Artículo 1º. Objeto.** *El presente proyecto tiene por objeto establecer garantías laborales en favor del personal de bacteriología, microbiología, enfermería, medicina y odontología, que debe prestar el Servicio Social Obligatorio. (Negrilla texto propuesto para modificación).*

### b) Principios Generales

Para efectos de dignificar la práctica profesional, sugerimos adicionar al artículo 2º los siguientes principios:

- *Salud como Derecho Fundamental*, ya que es el profesional de la salud a partir de su práctica de Servicio Social Obligatorio, es quien puede propender por garantizar este derecho fundamental en las poblaciones más vulnerables, fomentar una atención integral y contribuir con el abordaje de los Determinantes Sociales en Salud (DSS), para así reducir las desigualdades de salud en Colombia (Ley 1751 de 2015). Igualmente, para que este derecho fundamental sea eficaz, se requiere la garantía de la Autonomía Médica, descrita en las Leyes 1751 de 2015, 1122 de 2007 y 1438 de 2011.
- *Suficiencia*. *Las entidades habilitadas con plazas para el SSO deben garantizar la infraestructura física, los equipos, elementos e insumos suficientes y de calidad, para la adecuada prestación de servicios a la comunidad.*

### c) Duración del servicio social obligatorio

El artículo 4º del proyecto de ley dispone:

**Artículo 4º. Duración del Servicio Social Obligatorio.** La duración del Servicio Social Obligatorio será de un año por regla general, con las excepciones contenidas en el artículo 10 de la Resolución número 1058 de 2010; no obstante, lo anterior se establece además como excepción al término de un (1) año, el caso de los rurales con plazas asignadas alejadas de su lugar de domicilio, evento en el cual la duración del rural será de seis (6) meses. (Resaltado fuera de texto).

Con relación a este artículo, se observa que en razón a los argumentos de técnica normativa, en una ley no es conveniente hacer referencias a normas que tengan menor jerarquía a las leyes ordinarias, lo cual ocurre con el citado artículo 4º cuando se hace mención a la Resolución 1058 de 2010, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual puede ser modificada o derogada en cualquier momento, situación que pone en riesgo la voluntad del legislador al momento de crear la ley.

Por lo anterior se sugiere que, en lugar de citar la Resolución 1058 de 2010, se indiquen directamente en el articulado de la iniciativa las excepciones que, sobre la duración del servicio social obligatorio, quiere establecerse en la ley.

Adicionalmente, se considera importante adicionar a este artículo un parágrafo que indique que el servicio social obligatorio por el término de un año no podrá excederse en ese tiempo y que ninguna dirección departamental de salud y ninguna Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS) podrá exigir una duración mayor al tiempo establecido. Lo anterior según la Ley 1164 de 2007.

Por otro lado, en relación con la asignación de las plazas rurales que resaltamos al final del artículo 4 del proyecto de ley, se considera necesario precisar los elementos que se tendrán en cuenta a la hora de establecer o definir cuándo una plaza rural es considerada “alejada del lugar de domicilio”, es decir debe concretarse la distancia del sitio de residencia para considerar que el Servicio Social Obligatorio es de 6 meses y no de 1 año. Lo anterior, con el fin de que el artículo sea más preciso y brinde mayor seguridad jurídica.

#### **d) Vinculación de los profesionales**

El artículo 5° del informe de ponencia señala la forma de vinculación de los profesionales en servicio social obligatorio, así como la remuneración idéntica a los médicos de planta y la garantía de afiliación al Sistema de Seguridad Social. Sin embargo, para que este artículo se relacione con el principio de igualdad dispuesto en el artículo 2° del proyecto de ley, se sugiere establecer que la remuneración de los profesionales que realicen el servicio social obligatorio esté de acuerdo con el rango salarial de la institución para los empleados o servidores de la misma profesión y con responsabilidades equivalentes.

En este orden de ideas se sugiere la siguiente redacción al artículo 5°, así:

**Artículo 5°. Vinculación de los profesionales en Servicio Social Obligatorio.** *Los profesionales en Servicio Social Obligatorio deberán ser vinculados por medio de contrato laboral o vinculación legal y reglamentaria; en ningún caso podrán ser vinculados bajo una modalidad distinta, so pena de que la plaza sea sancionada. Los profesionales objeto del presente artículo deberán obtener remuneración de acuerdo con el rango salarial de las institución para los empleados o servidores de la misma profesión, y con responsabilidades equivalentes y garantizar su afiliación al sistema general de seguridad*

*social y riesgos profesionales. (Negrilla texto propuesto para modificación).*

#### **e) Funciones de la Secretaría Técnica**

Además de las funciones de la Secretaría Técnica que señala el artículo 6°, se recomienda considerar la importancia de implementar un sistema de información (observatorio) de la situación del profesional en SSO (variables demográficas, salario, ubicación geográfica, situación laboral, derechos de petición, tutelas, entre otros). El objetivo de dicha consideración está orientada a emitir recomendaciones para la toma de decisiones, buscando que se formulen planes de mejoramiento con el propósito de mejorar la situación y evitar la repetición de casos inadecuados.

Con relación al literal c) se recomienda que la sanción sea por un solo periodo, dado que finalmente los afectados son los mismos aspirantes quienes tendrían reducidas las oportunidades de las plazas para desempeñar su SSO.

Por otro lado, el literal d) es una condición deseable, por lo que la Secretaría Técnica deberá encargarse que la plaza asignada cuente con la planta física, los equipos elementos, recursos e insumos necesarios para una óptima prestación del servicio conforme al nivel de atención que se encuentre.

#### **f) Jornada laboral**

El artículo 8° del proyecto de ley indica el límite de la jornada laboral entre 44 horas semanales, las cuales si se exceden deberán estar sustentadas y debidamente justificadas. Sin embargo, establece un límite máximo como excepción hasta de 66 horas semanales sin lugar a excederse y da la posibilidad de que aquellos profesionales rurales que excedan las 44 horas semanales tendrán 1 día compensatorio por cada 8 horas laboradas adicionales. Por lo anterior, se considera que, por principio de igualdad, la dedicación del tiempo del profesional que realiza el servicio social obligatorio, debe ser igual a la de los empleados o servidores de la entidad de salud, tanto en términos de jornada laboral como en términos de responsabilidades y actividades asignadas. Igualmente, con el fin de asegurar el bienestar del practicante y de los pacientes, es importante que la jornada laboral diaria no exceda de 12 horas continuas.

Por otra parte, en relación con la jornada de entre 44 y 66 horas máxima semanales, se observa que al hacer un cálculo sobre el descanso compensatorio que dispone el parágrafo del artículo 8 de la iniciativa, las cuentas no dan, pues si por cada 8 horas laboradas en exceso de la jornada semanal, se tendrá derecho a 1 día de



descanso compensatorio, no se entiende cómo será la compensación en el caso de que un profesional labore el máximo permitido de las 66 horas. Lo anterior se explica en la siguiente tabla:

Horas laboradas por semana*	Días de descanso compensatorio (parágrafo art. 8)*
44	0
52	1
60	2
66	?

\*Análisis Pontificia Universidad Javeriana

Lo anterior, teniendo en cuenta que 66 no es múltiplo de 8; por lo tanto, si se trabaja 66 horas a la semana, como se prevé en el artículo 8° del informe de ponencia, el profesional sólo tendría derecho a dos días de descanso compensatorio sin que pueda cumplir lo señalado en el parágrafo del mismo artículo, toda vez que para poder disfrutar de un tercer día de descanso tendría que trabajar 68 horas y lo máximo es de 66 horas. De acuerdo con lo anterior, se solicita revisar y replantear las horas dispuestas en el artículo 8°.

Teniendo en cuenta que el parágrafo dispuesto en el artículo 8° hace referencia a descansos compensatorios y el artículo 8° está relacionado con la jornada laboral, respetuosamente se sugiere que el parágrafo sea trasladado a un artículo 9°, el cual hace alusión a los descansos.

#### g) Descansos

Sobre los descansos a que hace referencia el artículo 9° del informe de ponencia, consideramos que 4 días de descanso al mes resultan ser insuficientes para el debido descanso de la persona que está realizando el respectivo servicio social obligatorio, y se sugiere que, con el fin de dar mayor protección al profesional y a los pacientes, los días de descanso deben ser mínimo 6 días mensuales, razón por la que proponemos la siguiente redacción:

**Artículo 9°. Descansos.** *Los profesionales a los que se refiere esta ley tendrán derecho, mínimo seis (6) días de descanso al mes, sin que se encuentren en condición de disponibilidad en el marco del ejercicio laboral subyacente al Servicio Social Obligatorio. (Negrilla texto propuesto para modificación).*

#### h) Disponibilidades y Remisiones

Respecto al artículo 10 y 11, respetuosamente se sugiere que en lugar de jornada ordinaria, se haga referencia a jornada laboral. Lo anterior, con el fin de que las diferentes disposiciones del Proyecto de Ley se articulen entre sí, y en el caso de este artículo, el término sea el mismo que se dispone en el artículo 8 el cual hace referencia a “jornada laboral”.

Al igual que se considera importante precisar a qué remisiones se refiere el proyecto de ley, es decir si es a las remisiones de los pacientes, las muestras del laboratorio clínico, de profesionales o brigadas especiales.

#### i. Pólizas

En relación con el artículo 12, sugerimos la siguiente redacción para dejar claro la libertad que tiene el profesional en suscribir las pólizas, así como la ponderación económica con un valor relativo y que se ajuste al cambio de forma permanente:

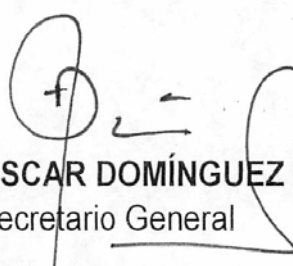
**Artículo 12. Pólizas.** *El profesional en ejercicio del servicio social obligatorio está en libertad de decidir la aseguradora y el tipo de póliza a suscribir para responsabilidad civil médica. En todo caso las entidades de salud pública o privadas no podrán exigir una póliza superior a 241 SMMLV (Negrilla texto propuesto para modificación).*

#### j) Vigencias y derogatorias

Finalmente, sobre el artículo de vigencia y derogatorias, se sugiere indicar de manera expresa que normas serán derogadas con la expedición de esta ley, con el fin de brindar mayor seguridad jurídica.

En este sentido se deja en consideración del Congreso de la República los anteriores comentarios del proyecto de ley, que contó con la participación de las Universidades Javeriana, Sabana, Valle, Bosque, Antioquia, Universidad Caldas, Libre. Pamplona, entre otras.

Cordialmente,

  
OSCAR DOMÍNGUEZ GONZÁLEZ  
Secretario General

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiocho (28) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza **la publicación, en la Gaceta del Congreso de la República**, de las siguientes consideraciones:

**Concepto:** Asociación Colombiana de Universidades (Ascún).

**Refrendado por:** doctor Óscar Domínguez González, Secretario General.



**Al proyecto de ley número:** 237 de 2019 Senado.

**Título del proyecto:** *por la cual se dignifica la práctica rural (servicio social obligatorio) en Colombia para el personal de bacteriología, enfermería, medicina y odontología y se dictan otras disposiciones.*

**Número de folios:** ocho (8) folios.


**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado**

**Día:** martes veintiocho (28) de mayo de 2019

**Hora:** 10:55 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARIA ESPAÑA VERGARA  
Secretario Comisión Séptima

**CONTENIDO**

Gaceta número 414 - Miércoles, 29 de mayo de 2019	
SENADO DE LA REPÚBLICA	<b>Págs.</b>
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto ley número 104 de 2018 Senado acumulado con 65 de 2018 Senado, por medio del cual se desarrolla el Tratamiento Penal Diferenciado para Pequeños Agricultores y Agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades conexas a este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017.	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 266 de 2019 Senado, 027 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1388 de 2010, se establecen medidas para garantizar la prestación de servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones – Ley Jacobo–.....	16
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	
Concepto jurídico de la Asociación Colombiana de Universidades al Proyecto de ley número 237 de 2019 Senado, por la cual se dignifica la práctica rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el personal de bacteriología, enfermería, medicina y odontología y se dictan otras disposiciones.....	24