



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1648

Bogotá, D. C., martes, 28 de noviembre de 2023

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2023 SENADO

mediante la cual se reglamenta la actividad del Controlador de Tránsito Aéreo de Naturaleza Civil en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 22 de noviembre de 2023

Doctor,
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación de proyecto de ley "Mediante la cual se reglamenta la actividad del controlador de tránsito aéreo de naturaleza civil en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Respetado secretario general,

En mi calidad de Senador de la República y en uso de las atribuciones que me han sido conferidas constitucional y legalmente, me permito respetuosamente radicar el proyecto de ley de referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,

PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS
Senador de la República

PROYECTO DE LEY No. 200/23

"Mediante la cual se reglamenta la actividad del controlador de tránsito aéreo de naturaleza civil en Colombia y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I
REGULACIÓN GENERAL DE LA ACTIVIDAD DE CONTROLADOR DE TRÁNSITO
AÉREO DE NATURALEZA CIVIL EN COLOMBIA

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente Ley es la regulación del ingreso, permanencia, funciones, derechos, obligaciones, régimen salarial, prestacional y pensional de los controladores de tránsito aéreo civil en Colombia.

Artículo 2. Definiciones. Para efectos de la presente Ley, se entenderán las siguientes definiciones relacionadas con la actividad de control de tránsito aéreo:

- Autoridad Aeronáutica:** Autoridad de un Estado contratante de la OACI, a cargo entre otras funciones, de la regulación y control de la aviación civil y la administración del espacio aéreo. En Colombia, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - UAEAC, o la entidad que en el futuro haga sus veces
- ATS:** Servicios de tránsito aéreo
- Organización de Aviación Civil Internacional -OACI-** Organismo que establece las normas y métodos recomendados para la protección y la seguridad de la aviación civil, así como también para la protección y preservación del medio ambiente.
- Reglamento Aeronáutico Colombiano- RAC:** Es el conjunto ordenado de reglas y procedimientos adoptados y/o expedidos por la UAEAC, con la finalidad de implementar las normas y métodos recomendados de los Anexos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional u otras normas aeronáuticas para Colombia.
- Controlador de Tránsito Aéreo:** Persona vinculada directamente a través de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil -Aerocivil- para desarrollar actividades propias del control de tránsito aéreo.
- Base o aeródromo:** Área definida en tierra o agua destinada total o parcialmente a la llegada, salida y movimiento en superficie de aeronaves.
- Grepecas:** Grupo Regional de Planificación y Ejecución CAR/SAM organismo adscrito a la OACI.

- h) **Pausa operativa de seguridad:** Periodo establecido durante el tiempo operativo ordinario y extraordinario con el fin de interrumpir la continuidad operativa, para generar una recuperación de la condición física y mental del Controlador
- i) **Tiempo de descanso:** Es el lapso de tiempo en el cual el controlador aéreo después de haber cumplido su turno, debe descansar antes de ser programado nuevamente, con el fin de garantizar su recuperación de tal forma que se prevenga la acumulación de carga laboral, minimizando los niveles de estrés y fatiga.
- j) **Tiempo de operación ordinario:** Tiempo transcurrido desde el momento en que el controlador realiza el procedimiento de entrega y/o recepción de turno al iniciar una jornada laboral, hasta el momento en que realiza este mismo procedimiento al finalizar el turno en una jornada de seis (6) horas
- k) **Tiempo de operación Suplementario:** El tiempo transcurrido desde el momento en que el controlador realiza el procedimiento de entrega y/o recepción de turno al iniciar un segundo turno programado luego de haber completado el primer turno programado o tiempo de operación ordinario hasta el momento en que realiza este mismo procedimiento al finalizar el turno en una jornada laboral de seis (6) horas.
- l) **Turno de receso operacional TROP.** Se define como el momento en la programación en la lista de turnos en las dependencias de control de tránsito aéreo como una jornada operacional, para el receso operativo por razones de seguridad operacional, la cual pretende generar un periodo de recuperación de la condición física y mental del controlador de tránsito aéreo, por el desgaste sufrido durante los turnos habituales desarrollados en las diferentes posiciones de control de los aeropuertos de alta densidad operacional o espacios aéreos congestionados, y cuya duración es de veinticuatro (24) horas.

Artículo 3. Disposiciones de la OACI en materia de Control de Tránsito Aéreo de naturaleza civil. Para propender por la seguridad aérea de país, en toda circunstancia se deberán aplicar las recomendaciones de la OACI aprobadas por Colombia mediante la ley 12 de 1947, en lo que tiene que ver con los controladores de tránsito aéreo civil.

**TITULO II
REQUISITOS, FUNCIONES, DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTROLADORES
DE TRÁNSITO AEREO DE NATURALEZA CIVIL**

**CAPITULO I
DE LA CARRERA DE CONTROLADOR DE TRANSITO AEREO Y LOS REQUISITOS
PARA SER CONTROLADOR DE TRANSITO AEREO DE NATURALEZA CIVIL**

Artículo 4. Reconocimiento de la carrera de Controlador de Tránsito Aéreo. Se instituye la Carrera de Controlador de Tránsito Aéreo y su ejercicio estará sujeto a las disposiciones de esta ley y su reglamentación por parte de la Autoridad Aeronáutica Civil. Por lo anterior, se reconoce

controladores aéreos, teniendo en cuenta las disposiciones y actualizaciones internacionales sobre la materia.

Artículo 10. Requisitos para el ingreso a la actividad del control de tránsito aéreo en Colombia. Para ingresar a la actividad de control de Tránsito aéreo civil en Colombia se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio y menor de 35 años, además de las competencias de ingreso requeridas por el Centro de Estudios Aeronáuticos de Colombia -CEA-, o quien haga sus veces.

Artículo 11. De la vinculación de controladores de tránsito aéreo. La autoridad Aeronáutica civil colombiana vinculará la planta de controladores mediante concursos de los aspirantes, el cual será organizado por el Centro de Estudios Aeronáuticos de Colombia -CEA- en colaboración con el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Comisión Nacional del Servicio Civil, conforme a lo dispuesto en la Ley 909 de 2004.

Artículo 12. Criterios tenidos en cuenta para la movilidad laboral de los controladores de tránsito aéreo, dentro de la planta. Los ascensos en el escalafón de controladores de tránsito aéreo se realizará mediante la celebración de concursos realizados por la Autoridad competente y los criterios comprendidos serán los siguientes: tiempo de experiencia en funciones de tránsito aéreo civil, prueba de pericia en el puesto de trabajo, conocimientos específicos del cargo al que aspira y la prueba de conocimiento general, otorgando mayor preponderancia a la experiencia y la prueba de pericia.

Parágrafo: En un plazo no mayor a un (1) año a partir de la expedición de la presente ley, el Centro de Estudios Aeronáuticos de Colombia -CEA- en colaboración con el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Comisión Nacional del Servicio Civil, deberá realizar los concursos de méritos para proveer los cargos que a la fecha se encuentren en encargo y provisionalidad, de acuerdo a las disposiciones contenidas en el presente artículo. Hasta entonces, los ascensos se seguirán proveyendo mediante encargo y provisionalidad.

**CAPITULO II
DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTROLADORES DE TRÁNSITO AEREO DE
NATURALEZA CIVIL**

Artículo 13. Son derechos de los controladores de tránsito aéreo en Colombia:

1. Recibir capacitación y cursos de formación continua por parte del CEA y cualquier otra institución con la que se realicen convenios.
2. Laborar un máximo de seis (6) horas diarias y disfrutar como mínimo de un día a la semana de descanso y otro día de receso operativo, ambos remunerados.
3. Disfrutar de un régimen salarial adecuado y especial de conformidad con la naturaleza de la función desarrollada.

la carrera de controlador de tránsito aéreo en Colombia y su instrucción será impartida por el Centro de Estudios Aeronáuticos CEA- quien deberá expedir certificación de aprobación para desarrollar las funciones de controlador de tránsito aéreo.

Artículo 5. De la carrera de Controlador de Tránsito Aéreo. Para los efectos de la presente Ley, la Carrera de Controlador de Tránsito Aéreo debe ser entendida dentro del marco de los Servicios de Navegación Aérea, en todo el espacio aéreo colombiano, incluyendo todos los aeródromos, donde se brindan los servicios de Control de Tránsito Aéreo.

Artículo 6. Condiciones, funciones y requisitos de la carrera de Controlador de Tránsito Aéreo. Esta Ley constituye la fuente principal para la determinación de las condiciones profesionales, técnicas, salariales, sociales y laborales de los Controladores de tránsito aéreo, en el territorio de la República de Colombia. Las funciones y requisitos de los Controladores de Tránsito Aéreo son los establecidos en el Manual de Funciones aprobados por la autoridad aeronáutica colombiana

Artículo 7. Sobre el ejercicio de la Carrera de Controlador Aéreo. El ejercicio de la Carrera de Controlador Aéreo y quienes la ejerzan estarán bajo la jurisdicción de la Autoridad Aeronáutica Civil y de los Reglamentos Aeronáuticos Colombianos, los cuales se ajustarán de acuerdo con lo contemplado en esta Ley.

Artículo 8. Naturaleza de los Controladores de Tránsito Aéreo. Los Controladores de Tránsito Aéreo son servidores públicos del Grupo Gestión de los Servicios de Tránsito Aéreo, adscritos a Dirección de Operaciones de Navegación Aérea, de la actual estructura organizativa de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

La carrera del Controlador de Tránsito Aéreo constará con los siguientes cargos: Controlador Auxiliar, Controlador Aeródromo, Controlador por Procedimientos, Controlador por Vigilancia, Controlador Supervisor Radar, Coordinadores Regionales y Coordinador Nacional.

Artículo 9. Formación y capacitación continua. La Autoridad Aeronáutica Civil, a través del Centro de Estudios Aeronáuticos de Colombia CEA o quien haga sus veces, tendrá en cuenta al momento de abrir convocatorias, selección y entrenamiento de controladores aéreos las recomendaciones contenidas en la guía de orientación de la Carrera Profesional para Controladores de Tránsito Aéreo Grepecas ATC/TF3 de la OACI, Parte 2; 2.1; 2.3; 2.4

Parágrafo 1. El Centro de Estudios Aeronáuticos de Colombia -CEA- abrirá curso de control de tránsito aéreo al menos una vez al año para permitir la formación de controladores de tránsito aéreo.

Parágrafo 2. La Autoridad Aeronáutica Civil, a través del Centro de Estudios Aeronáuticos de Colombia CEA o quien haga sus veces, deberá garantizar la capacitación continua de los

4. Gozar de pagos adicionales como sobresueldos, bonificaciones, horas extras y recargos nocturnos de acuerdo a los turnos laborados y no compensados.

Artículo 14. De los deberes del controlador de tránsito aéreo civil. Son deberes de los controladores de tránsito aéreo civil, además de los contemplados en las normas y reglamentos vigentes las siguientes:

1. Cumplir con las funciones propias del cargo, manuales de funciones, protocolos y procedimientos.
2. Actualizar sus conocimientos, asistiendo a los cursos de recurrencia y capacitación programados por el CEA.

Artículo 15. Jornada de los controladores de tránsito aéreo. La autoridad aeronáutica civil deberá reglamentar, teniendo en cuenta las disposiciones internacionales y lo establecido por la OACI, todo lo referente a la jornada laboral de los controladores de tránsito aéreo, sus condiciones de trabajo, descanso, vacaciones, régimen salarial, condiciones de retiro y reconocimiento de la actividad de alto riesgo.

**TITULO III
DISPOSICIONES FINALES**

Artículo 16. Conmemoración del día del controlador de tránsito aéreo civil. Declárese el 20 de octubre como el día nacional del controlador de tránsito aéreo para reconocer la importancia de la labor desarrollada por las personas que desempeñan esta actividad esencial para la seguridad aérea del país.

Artículo 17. Vigencia. La presente Ley entra en vigor a partir de su promulgación y modifica y deroga las normas y disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


PEDRO FERNANDO FLÓREZ FORRAS
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca reglamentar y regular el ejercicio de la carrera profesional para controladores de tránsito aéreo en el territorio y espacio aéreo de la República de Colombia, con la finalidad de salvaguardar la seguridad de las operaciones aéreas y la calidad y eficiencia de los servicios proporcionados, así como del personal que los presta, siguiendo las pautas de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), y teniendo en cuenta los fundamentos de:

1. Niveles de la Carrera Profesional;
2. Factores clave que determinan las condiciones laborales;
3. Aspectos distintivos del entorno laboral en el que realizan sus tareas; y,
4. Salvaguardia del talento humano que forman parte del Sistema a través de los tiempos de actividad y descanso para mitigar la fatiga.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El control de Tráfico Aéreo es una tarea de servicio cuyo deber es prevenir colisiones entre aeronaves. Sus principales tareas son regular el tráfico aéreo y proporcionar información y apoyo a los pilotos. Para evitar colisiones, se necesita una vigilancia continua. Es necesaria una vigilancia constante para garantizar que todas las aeronaves en la jurisdicción estén siempre seguras. Los criterios de seguridad son cuando las aeronaves se separan a una distancia segura y pueden llegar a su destino de manera segura, de acuerdo con las reglas de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Las exigencias de las tareas relacionadas con la complejidad del tráfico aéreo, el espacio aéreo y las condiciones operativas del tráfico provocan una carga de trabajo mental para los profesionales CTA, a tal punto que la misma OACI elaboró un "Manual de planificación de servicios de tránsito aéreo" el cual entre otras busca mitigar la fatiga en este personal. Tal carga mental origina fatiga en los CTA, la cual ha sido la causa de incidentes, como en el que el controlador olvidó información del vuelo en el aeropuerto Hongqiao de Shanghai (China), y también donde los controladores tomaron siestas en el trabajo en los Estados Unidos. Se estima que con el reconocimiento de la carrera profesional para controladores de tránsito aéreo se contribuya en proporcionar la paz y la serenidad que este grupo de trabajadores necesita mientras desempeña sus tareas.

Así mismo, se tiene en cuenta que los controladores de tránsito aéreo desempeñan un papel crítico en la seguridad de las operaciones aéreas, puesto que su principal responsabilidad es evitar colisiones y garantizar el flujo seguro y eficiente del tráfico aéreo. Dada la importancia de su función, es esencial establecer normas y regulaciones claras para garantizar la seguridad de las operaciones aéreas y la vida de los pasajeros y tripulantes, las cuales hace parte del Manual – Guía de Carrera Profesional para controladores de tránsito aéreo, expedido en el 2001 y el Anexo 11 al Convenio de Chicago.

respalda la regulación y supervisión de la carrera profesional de controladores de tránsito aéreo para garantizar la seguridad y la calidad de los servicios en el espacio aéreo del país.

Artículo 49. Se refiere al derecho a la salud y establece que el Estado tiene la obligación de garantizar la prestación de servicios de salud a la población. La salud y el bienestar de los controladores de tránsito aéreo son fundamentales para garantizar la seguridad de las operaciones aéreas, aunque especialmente la salud mental, se debe generar con la mitigación de la fatiga, a través de la reglamentación de los tiempos de actividad y descanso, que demanda en especial esta población de trabajadores.

Artículo 150. Define las funciones del Congreso de la República, que incluyen la creación y modificación de leyes relacionadas con el ámbito laboral y la regulación de profesiones.

Además, los artículos 9, 93, 94, 214, 53 y 102 definen los parámetros de adopción de las normas internacionales en el orden interno, conocido como bloque de constitucionalidad, por medio del cual se adoptan normas internacionales vinculantes al plano nacional. Así pues, Colombia, al ser un país miembro de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), está obligada a cumplir una serie de normas y regulaciones internacionales establecidas por la OACI en el ámbito de la aviación civil. Estas normas son esenciales para garantizar la seguridad y la eficiencia de la aviación a nivel mundial. Algunas de las principales normas y documentos que Colombia está obligada a cumplir incluyen:

1. **Convenio de Chicago:** Colombia, al ser parte del Convenio de Chicago de 1944, está obligada a cumplir las disposiciones generales de este tratado internacional, que establece los principios fundamentales de la aviación civil internacional, como la soberanía del espacio aéreo y la adopción de estándares y recomendaciones técnicas de la OACI.
2. **Anexos de la OACI:** La OACI emite una serie de anexos que contienen estándares y prácticas recomendadas para diversos aspectos de la aviación, incluyendo la seguridad, la navegación, la meteorología, la capacitación de personal y la protección del medio ambiente. Colombia debe cumplir con estos anexos y adaptar su legislación y regulaciones nacionales para estar en consonancia con ellos, entre ellos el Anexo 11 al Convenio de Chicago, el cual se refiere al establecimiento de los espacios aéreos, dependencias y servicios necesarios para fomentar con seguridad el movimiento ordenado y rápido de las aeronaves, empezando por el servicio de control de tránsito aéreo.
3. **Documentos de orientación de la OACI:** Además de los anexos, la OACI emite documentos de orientación, manuales y publicaciones relacionadas con la implementación de las normas y prácticas recomendadas. Colombia debe tener en cuenta estos documentos para asegurar la adecuada implementación de las normas de

Por lo tanto, Colombia como país miembro de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), está obligado a cumplir con las normas y regulaciones internacionales relacionadas con la aviación civil. El proyecto de ley busca asegurar que el país cumpla con las normas y recomendaciones de la OACI, lo que es esencial para mantener la armonía y la seguridad en el espacio aéreo internacional.

También es preciso reconocer que la seguridad de las operaciones aéreas depende en gran medida de la capacidad de los controladores de tránsito aéreo para desempeñar sus funciones de manera efectiva. Garantizar condiciones laborales justas y seguras es fundamental para su desempeño y bienestar. Esto incluye aspectos como la mitigación de la fatiga, la regulación de los tiempos de actividad y descanso, y la capacitación continua.

Por ende, al establecer una carrera profesional para los controladores de tránsito aéreo, se promueve la formación, el desarrollo y la retención de personal altamente capacitado. Esto, a su vez, contribuye a la eficiencia y la calidad de los servicios de tránsito aéreo, lo que beneficia a la aviación civil en general.

El proyecto de ley se enmarca en los principios y derechos constitucionales de Colombia, como el derecho al trabajo, la igualdad de oportunidades y la protección de la salud. Asegura que los controladores de tránsito aéreo puedan ejercer su profesión de manera segura y justa, en línea con la Constitución.

3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Constitución Política de 1991: "El Estado Social y Democrático de Derecho asumido por Colombia en la Constitución Política de 1991 establece que se debe garantizar la vigencia de un orden justo con todas las formas y expresiones de vida, así como reconocer y proteger la biodiversidad".

Artículo 2. Establece que la Constitución es la norma suprema y que todas las autoridades y personas están sujetas a ella, lo que implica que la legislación propuesta en el presente proyecto para profesionalizar la carrera de controlador de tránsito aéreo se enmarca en el respeto de los principios y derechos constitucionales.

Artículo 25. Reconoce el derecho al trabajo y establece que el Estado debe garantizar condiciones dignas y justas para los trabajadores, incluyendo la seguridad laboral. Este artículo respalda la importancia de condiciones laborales seguras y justas para los controladores de tránsito aéreo.

Artículo 26. Establece el derecho de toda persona a elegir libremente su profesión u oficio. Además, establece que la ley puede requerir títulos de idoneidad para ciertas profesiones y que las autoridades competentes deben inspeccionar y supervisar el ejercicio de estas profesiones, lo que

la OACI. Entre estos se encuentra el Manual – Guía de Carrera Profesional para controladores de tránsito aéreo, expedido en el 2001. Así mismo, el DOC 9426 "Manual de planificación de servicios de tránsito aéreo" de la OACI, ya que este documento ofrece pautas para asegurar la seguridad, la eficiencia y la fluidez del tráfico aéreo, proporcionando pautas para la prestación de servicios de tránsito aéreo a nivel nacional e internacional.

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) anunció el concepto del Sistema de Gestión de Riesgos por Fatiga (FRMS) en el Anexo 6 en 2011, que brinda sugerencias para reducir la fatiga de las tripulaciones. En 2016, la Organización de Servicios de Navegación Aérea Civil (CANSO), la OACI y la Federación Internacional de Asociaciones de Controladores de Tránsito Aéreo (IFATCA) publicaron la Guía de gestión de la fatiga para proveedores de servicios de tránsito aéreo y, por primera vez, propusieron recomendaciones para los controladores de tránsito aéreo (CTA) para abordar este problema, en el Documento 9966 "Manual para la supervisión de los enfoques de gestión de fatiga" y Enmienda 50B del anexo 11 "Servicios de Tránsito Aéreo".

En el caso concreto de Ley 12 de 1947, se aprueba la Convención sobre Aviación Civil Internacional, firmada en Chicago el 7 de diciembre de 1944", que establece los principios fundamentales de la aviación civil internacional, como la soberanía del espacio aéreo y la adopción de estándares y recomendaciones técnicas de la OACI.

A su vez, la Ley 909 de 2004, la cual contiene normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

En la actualidad se cuenta con el Decreto Ley 790 de 2005, reglamentado por el Decreto 2900 de 2005, incorporado parcialmente en el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector Función Pública, el cual la Aerocivil cuenta con un sistema específico de Carrera Administrativa para propender por la eficiencia y la eficacia en el logro de los fines de la entidad, no obstante dichos decretos no tienen en cuenta las características y complejidades del control de tráfico aéreo.

En este mismo sentido, el Decreto 1295 de 2021, modifica el sistema de la nomenclatura, clasificación, niveles, requisitos, grados y remuneración de los empleos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – Aerocivil y dicta otras disposiciones, en su art. 3 reconoce el Nivel de Controlador de Tránsito Aéreo, pero no lo eleva a carrera profesional para controladores de tránsito aéreo.

4. CONSIDERACIONES DEL AUTOR

El principio central en torno al cual gira la labor del Controlador de Tránsito Aéreo (CTA) consiste en prevenir que dos aeronaves ocupen simultáneamente el mismo espacio en el espacio aéreo. Esto explica por qué, posiblemente, este profesional lleva directamente la mayor carga de

responsabilidad sobre la vida humana. Este papel conlleva trabajar en situaciones de alta presión psicológica. No se requiere una inteligencia superior a la de otros individuos, sino una combinación adecuada de habilidades humanas comunes, como la agilidad mental y la capacidad para gestionar el estrés, junto con una fuerte capacidad para el trabajo en equipo.

Con el paso de los años, la aviación ha requerido que los expertos, tras la investigación de accidentes, dediquen muchas horas al estudio con el fin de mejorar los procedimientos, la eficiencia, la calidad y el equipamiento que influye en la seguridad de las operaciones aéreas.

En este contexto, tanto OACI como investigadores académicos han formulado en diversas ocasiones sugerencias y recomendaciones para mejorar las condiciones laborales del personal especializado en la aeronáutica, entre otras medidas.

Resumir todas y cada una de las recomendaciones derivadas de esas investigaciones sería un proceso interminable, al igual que intentar llevarlas a cabo. Sin embargo, ignorarlas sería aún más perjudicial.

Por lo tanto, en un contexto de cambios significativos en la Aviación Civil Internacional, es crucial considerar la necesidad de una revisión completa de su función, en consonancia con las pautas del Anexo 11 al Convenio de Chicago (DINAC R 11). Esto se debe a su impacto directo en la cadena de valor de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil.

En orden a tales postulados y a la obtención de recursos humanos compatibles con ellos mismos, resulta necesario definir un Plan de Carrera que dignifique y jerarquice su profesión, dotándolos de los conocimientos, pericia y experiencia, necesarios para dar cumplimiento a sus obligaciones de manera segura, eficiente y eficaz, ajustándose a las recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), tomando en consideración los principios básicos:

- **Niveles de la Carrera Profesional:** Establece una estructura jerárquica clara que define los diferentes niveles o etapas en la carrera de un controlador de tránsito aéreo. Esto puede incluir desde roles iniciales hasta posiciones de mayor responsabilidad o especialización. Cada nivel requeriría un conjunto específico de habilidades, conocimientos y experiencia, y ofrecería oportunidades de desarrollo profesional a medida que avanzan en sus trayectorias.
- **Factores clave que determinan las condiciones laborales:** Considera todos los elementos que influyen en el entorno laboral de los controladores. Esto abarcaría desde aspectos ergonómicos y de seguridad hasta horarios de trabajo, sistemas de descanso, normativas de fatiga y el uso de tecnología adecuada. Es esencial evaluar y optimizar estos factores para garantizar un entorno laboral seguro y eficiente, ajustado a la normatividad de la OACI.
- **Aspectos distintivos del entorno laboral:** Reconoce las particularidades del trabajo de los controladores de tránsito aéreo, como la naturaleza de alta presión, la necesidad de mantener altos niveles de concentración y la importancia de la toma de decisiones rápidas

- **Gestión de Crisis:** En situaciones de emergencia o crisis, la regulación proporciona pautas claras sobre cómo deben actuar los controladores de tráfico aéreo. Esto es crucial para gestionar de manera efectiva y coordinada las situaciones que podrían poner en peligro la seguridad de las operaciones aéreas.
- **Coordinación Internacional:** Dado que los vuelos a menudo atraviesan fronteras internacionales, la regulación también juega un papel importante en la coordinación entre diferentes países y regiones. Los estándares y procedimientos acordados a nivel internacional garantizan una transición suave de un espacio aéreo a otro.

En definitiva, la regulación de la labor de los controladores de tráfico aéreo es esencial para mantener altos niveles de seguridad, eficiencia operativa y coordinación en el complejo entorno del tráfico aéreo nacional y global.

Cordialmente,



PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 22 del mes Noviembre del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley N.º 200 Acto Legislativo N.º _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.º Pedro Flórez Porrás.

SECRETARIO GENERAL

y precisas. La formación y las condiciones laborales deben estar diseñadas para abordar estas características únicas de su entorno laboral.

- **Salvaguardia del talento humano:** Este principio se centra en cuidar y desarrollar el capital humano, asegurando que los controladores cuenten con la capacitación, el apoyo y los recursos necesarios para su crecimiento profesional. Esto implica la creación de programas de capacitación continuos, el establecimiento de un ambiente de trabajo que fomente el bienestar y el apoyo emocional, y la promoción de prácticas que preserven la salud física y mental de los controladores.

Estos principios constituyen la base para diseñar una carrera profesional sólida y efectiva para los controladores de tránsito aéreo, asegurando que estén equipados para cumplir con sus responsabilidades de manera segura, eficiente y eficaz, alineándose con los estándares y recomendaciones internacionales de la OACI.

Además, es preciso considerar que el Controlador de Tránsito Aéreo (CTA) desempeña un papel esencial en el servicio público de transporte aéreo, siendo la piedra angular de la seguridad y la eficiencia en el espacio aéreo. Su responsabilidad va más allá de simplemente dirigir aviones; implica salvaguardar vidas, coordinar movimientos precisos y prevenir colisiones en un entorno de alta presión, lo que demanda un trabajo que no debe parar desde que haya aeronaves en vuelo en el territorio nacional, siendo un funcionario público que va más allá de simplemente desempeñar una labor, por lo tanto merece ser reconocido su esfuerzo creando el plan de carrera.

Resulta importante, entonces, reconocer que la regulación de la labor de los controladores de tráfico aéreo es fundamental por varias razones clave:

- **Seguridad Aérea:** La principal razón para regular la labor de los controladores de tráfico aéreo es garantizar la seguridad de las operaciones aéreas. Estos profesionales son responsables de dirigir y coordinar el movimiento de aeronaves en el espacio aéreo para evitar colisiones y garantizar un flujo de tráfico seguro y eficiente.
- **Prevención de Colisiones:** La regulación ayuda a establecer estándares y procedimientos específicos para la gestión del tráfico aéreo. Esto incluye la separación mínima entre aeronaves, rutas de vuelo predefinidas y protocolos para situaciones de emergencia, todos los cuales son esenciales para prevenir colisiones y garantizar la seguridad de los vuelos.
- **Eficiencia Operativa:** La regulación también busca optimizar la eficiencia del sistema de tráfico aéreo. Al establecer normas y procedimientos uniformes, se mejora la coordinación entre los controladores de tráfico aéreo y las tripulaciones de las aeronaves, lo que resulta en un flujo de tráfico más fluido y predecible.
- **Estándares de Formación y Competencia:** La regulación internacional establece requisitos específicos para la formación y competencia de los controladores de tráfico aéreo. Esto garantiza que estos profesionales estén debidamente capacitados para gestionar situaciones complejas y que mantengan sus habilidades actualizadas a lo largo de su carrera.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de noviembre de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.200/23 Senado “**MEDIANTE LA CUAL SE REGLAMENTA LA ACTIVIDAD DEL CONTROLADOR DE TRÁNSITO AÉREO DE NATURALEZA CIVIL EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – NOVIEMBRE 22 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 201 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se establece y garantiza el derecho al olvido oncológico en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C, 22 de Noviembre de 2023

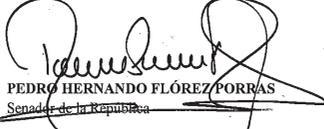
Doctor,
GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General
 Senado de la República
 Ciudad

Asunto: Radicación de proyecto de ley "Por medio de la cual se establece y garantiza el derecho al olvido oncológico en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Respetado secretario general,

En mi calidad de Senador de la República y en uso de las atribuciones que me han sido conferidas constitucional y legalmente, me permito respetuosamente radicar el proyecto de ley de referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,



PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS
 Senador de la República

versan los vicios de la declaración, o si, ya celebrado el contrato, se allana a subsanarlos o los acepta expresa o tácitamente"

Parágrafo. En todo caso, no se considerará reticencia en el evento de aquellos tomadores y/o asegurados que en su condición de haber padecido y superado la enfermedad de cáncer no están obligados a declararlo siempre y cuando hayan transcurrido por lo menos ocho (8) años después del final de su tratamiento y a más tardar cuatro (4) años después del final del tratamiento para los pacientes cuyo diagnóstico se haya realizado cuando fueren menores de edad. Será nula toda renuncia a lo estipulado en esta disposición por la parte que haya padecido la enfermedad de cáncer".

ARTÍCULO 3°. En caso de no renovación del contrato de seguro y que el riesgo no sea cubierto proporcionalmente por un contrato de seguro posterior, el asegurador no podrá, en los dos años siguientes y hasta que demuestre que se ha agotado el capital asegurado en el último período del contrato, retener las prestaciones derivadas de enfermedad manifiesta relacionados con el cáncer y sus cuidados ocurridos durante la vigencia del contrato, siempre que estén cubiertos por un seguro.

ARTÍCULO 4°. Con el fin de garantizar y mejorar el acceso a los servicios financieros, no podrán pactarse cláusulas, estipulaciones, condiciones o realizar cualquier negocio jurídico que implique discriminaciones por haber padecido la enfermedad de cáncer. Se prohíbe la denegación del acceso a la contratación de seguro, el establecimiento de procedimientos de contratación diferentes de los habitualmente utilizados por el asegurador o la imposición de condiciones más onerosas, por la razón de haber padecido cáncer.

No se podrán exigir pruebas diagnósticas para la detección de enfermedades cancerígenas como requisito para acceder a la cobertura respectiva de protección, tampoco se podrán incluir cláusulas de exclusión por haber padecido cáncer, de conformidad con los tiempos estipulados en el artículo 2° de esta ley.

Parágrafo: En todo caso, los solicitantes de contratos de crédito o seguro deberán ser informados de las disposiciones del derecho al olvido oncológico en los términos de esta ley, en un formato y lenguaje claro y expreso para toda persona, a ser definido por la Superintendencia Financiera de Colombia, quien deberá diseñarlo e implementarlo dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Proyecto de Ley No. 201 de 2023 Senado

"Por medio de la cual se establece y garantiza el derecho al olvido oncológico en Colombia y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

Decreta

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer y garantizar el derecho al olvido oncológico con la finalidad de que este sea un elemento que contribuya a la inclusión y no discriminación de todos los pacientes sobrevivientes del cáncer en Colombia.

ARTÍCULO 2°. Adiciónese un parágrafo nuevo al artículo 1058 del Código de Comercio – Decreto Ley No. 410 de 1971, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 1058. DECLARACIÓN DEL ESTADO DEL RIESGO Y SANCIONES POR INEXACTITUD O RETICENCIA. El tomador está obligado a declarar sinceramente los hechos o circunstancias que determinan el estado del riesgo, según el cuestionario que le sea propuesto por el asegurador. La reticencia o la inexactitud sobre hechos o circunstancias que, conocidos por el asegurador, lo hubieren retraído de celebrar el contrato, o inducido a estipular condiciones más onerosas, producen la nulidad relativa del seguro.

Si la declaración no se hace con sujeción a un cuestionario determinado, la reticencia o la inexactitud producen igual efecto si el tomador ha encubierto por culpa, hechos o circunstancias que impliquen agravación objetiva del estado del riesgo.

Si la inexactitud o la reticencia provienen de error inculpa del tomador, el contrato no será nulo, pero el asegurador sólo estará obligado, en caso de siniestro, a pagar un porcentaje de la prestación asegurada equivalente al que la tarifa o la prima estipulada en el contrato represente respecto de la tarifa o la prima adecuada al verdadero estado del riesgo, excepto lo previsto en el artículo 1160.

Las sanciones consagradas en este artículo no se aplican si el asegurador, antes de celebrarse el contrato, ha conocido o debido conocer los hechos o circunstancias sobre que

ARTÍCULO 5°. Régimen Sancionatorio. La Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con las funciones establecidas en el artículo 21 de la ley 1581 de 2012 y la Superintendencia Financiera de Colombia, de acuerdo al régimen sancionatorio administrativo que prevé el artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, definirán las sanciones y procedimientos para hacer control efectivo y garantizar lo estipulado en la presente ley.

ARTÍCULO 6. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS
 Senador de la República

SENADO DE LA REPUBLICA
 Secretaria General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
 El día 22 del mes Noviembre del año 2023
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N°. 201 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: H. Pedro Flórez Porras.

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El propósito de esta ley es establecer y garantizar el derecho al olvido oncológico con la finalidad de que este sea un elemento que contribuya a la inclusión y no discriminación de todos los pacientes sobrevivientes del cáncer en Colombia.

1. De la naturaleza jurídica de la actividad aseguradora y sus límites en el Estado Social de Derecho Colombiano.

La Constitución Política en su artículo 335, establece entre otras, a la actividad aseguradora como de interés público, así:

“Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito”.

(Negritas fuera del texto original).

De lo anterior se infiere que el Constituyente del 91 le otorgó el máximo interés al desarrollo de la actividad aseguradora como actividad comercial que se desarrolla en el mercado financiero, a tal punto, que sobre el derecho a la libertad de la actividad económica y la iniciativa privada¹ le impuso el límite de solo poder ser ejercida previa autorización y bajo la continua fiscalización Estatal.

Un aspecto que nos ayuda a entender la naturaleza jurídica de la actividad aseguradora es el que tiene que ver con el criterio tripartito de su objeto, el cual ha venido siendo identificado por la jurisprudencia constitucional² así:

¹ Constitución Política, artículo 333.
² Corte Constitucional. Sentencia C-432 de 2010.

(iii) el interés personal, en el que se ubica el seguro de vida, se refiere a todas aquellas amenazas que atentan en contra de la integridad física, la vida o la capacidad laboral de las personas”.

Ahora bien, la actividad aseguradora en su criterio formal, se concretiza fundamentalmente en el contrato de seguro, que en Colombia se encuentra regulado por el título V del Código de Comercio. Se trata pues, de un contrato que tiene la característica de ser: Nominado, de adhesión, bilateral, oneroso y de carácter indemnizatorio, en virtud del cual, una persona jurídica llamada asegurador, asume, a cambio de una prima, un riesgo que le es trasladado por una persona natural o jurídica llamado tomador y en el cual este tiene un interés asegurable, con el fin de indemnizarlo, en el evento de que ocurra la realización del riesgo previsible

Dentro de la múltiple regulación del contrato de seguro tenemos el artículo 1058 del Código de Comercio, el cual establece, sin distinción, la obligación de los tomadores de seguros de declarar su estado de riesgo, al momento de tomar el seguro, so pena de que si este no detalla esos hechos y circunstancias que provean a la aseguradora la existencia del riesgo que existe particular, el contrato sea declarado en nulidad relativa.

Es decir, si desde una hermenéutica literal, si le damos lectura al artículo 1058 del C.Com, tenemos que existe una libertad absoluta del asegurador de escoger y proponer las condiciones del contrato sobre a quien asegura, y que si el tomador o asegurado no expone su riesgo verdadero, se considera en reticencia y el contrato es nulo.

En nuestro ordenamiento no existen derechos de ejercicio absoluto, y por supuesto, el derecho a ejercer la actividad aseguradora no es la excepción, puesto que todo derecho tiene límites frente a otros derechos positivos, implícitos o tácitos del bloque de constitucionalidad, para lo cual, se utiliza la ponderación Alexyana⁴, con el fin de revisar los pesos concretos y abstractos que hacen que un derecho prevalezca sobre en un único contexto fáctico.

La H. Corte Constitucional⁵ definió tal límite a la actividad aseguradora así:

⁴ Robert Alexy. “Derechos Fundamentales, Ponderación y Racionalidad”.
⁵ Corte Constitucional, sentencia T-342 de 2013.

- Criterio material: En razón a la naturaleza del riesgo.
- Criterio formal: En razón a la formalidad jurídica del contrato de seguro.
- Criterio orgánico: En razón a su pertenencia al sector financiero.

Por lo anterior, tenemos que la naturaleza jurídica de la actividad aseguradora se caracteriza: Por su pertenencia al sector financiero, por contar con un marco jurídico reglado, y que su esencia, es el riesgo, desde el cual se concreta general y particularmente dicha actividad.

El criterio orgánico nos indica que pertenece al sector financiero y que su fiscalización, en razón al interés público de la actividad aseguradora corresponde a la Superintendencia Financiera.

Desde el criterio material, ese riesgo, es la probabilidad de que, aleatoriamente, ocurra un evento o un hecho dañino que provoque una modificación en el patrimonio del asegurado. Este riesgo debe tener una serie de características básicas:

- Debe ser futuro y posible.
- Fortuito, es decir, causal, que no esté previsto.
- Que sea concreto y lícito.
- Que sea incierto. No se conoce si va a ocurrir (como un incendio por ejemplo) y, en caso de que vaya a ocurrir (el fallecimiento de una persona), no se conozca la fecha en que va a tener lugar.
- No puede depender de la voluntad de la persona asegurada.
- Que suponga una consecuencia económica desfavorable para el asegurado.

Por su parte, la sentencia T-490 de 2009³ clasifica el riesgo asegurable de acuerdo a su interés, en tres (3) tipos de riesgo:

- “el interés real, entendido como el interés que recae sobre la integridad física de una mercadería, un bien inmueble o los derechos que recaigan en estos;*
- de interés patrimonial, cuando se presenta un deterioro económico que genera algún tipo de responsabilidad civil, o la indemnización por un lucro cesante.*

³ Corte Constitucional. Sentencia T-490 de 2009.

“En conclusión, la Constitución otorgó la libertad de realizar la actividad aseguradora, pero dicha actividad tiene límites, principalmente, cuando se encuentre involucrado en ella valores y principios constitucionales, la protección de derechos fundamentales o en pro del interés general.

Es por esto, que una vez agotados los mecanismos ordinarios o con la finalidad de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable la acción de tutela es el mecanismo idóneo para proteger los derechos fundamentales de los beneficiarios de la actividad aseguradora”.

(Negritas fuera del texto original).

Al respecto manera breve, se menciona un resumen de las tres (3) grandes posturas de la Corte Constitucional que recoge la sentencia T-245 de 2014⁶ sobre la naturaleza del contrato de seguros y los límites que tiene su actividad contractual frente a la protección efectiva de los derechos constitucionales como materialización del Estado Social de Derecho:

- En un primer pronunciamiento, señaló el respeto absoluto por la autonomía contractual que gozan las compañías aseguradoras en el momento de la celebración y ejecución del contrato de seguros.
- Luego, dijo que prevalecían los derechos de los asegurados sobre la libertad de empresa y la autonomía contractual, y por ello, se obliga a las aseguradoras a celebrar o ejecutar un contrato de esta naturaleza con una persona que por sus condiciones personales no sería viable para ser asegurada, bajo las mismas condiciones de una persona que si lo es.
- Finalmente, estableció una postura donde existe una mixtura entre el respeto total a la autonomía contractual de la actividad aseguradora y la obligación de esta de contratar o ejecutar un contrato de seguros con quien ellos no lo desean, al considerarlo como inviable desde el punto de vista del riesgo asegurable, es decir, en principio se reconoce el respeto por la autonomía contractual, pero la actividad aseguradora debe desarrollarse conforme los valores, principios constitucionales y el respeto por los derechos fundamentales. De no ser así, la tutela es el mecanismo idóneo para proteger los derechos de los asegurados ante la negativa

⁶ Corte Constitucional, sentencia T245 de 2014.

de celebrar o ejecutar el contrato sin que medie una justa causa o justificación objetiva por parte de la compañía de seguros, de existir una justa causa, la tutela se tronaría improcedente”.

(Negrita fuera de contexto).

Por todo lo anterior se concluye, que la actividad aseguradora en Colombia cuenta con una autonomía relativa para ejercerla en términos potestativos, pues, existen límites dados por ciertos principios y valores constitucionales que deben respetarse y garantizarse, concretamente, ese límite está dado por la relación desigual entre tomador – asegurador y la materialización de intereses generales en cabeza del Estado dentro del espectro deontológico del Estado Social de Derecho.

Pero es claro que hoy, en el ordenamiento jurídico Colombiano, las normas legales no expresan tal límite de forma directa, sino que, de acuerdo a la H. Corte Constitucional, corresponde al juez de tutela de forma abstracta, determinar la posible violación de tales principios y derechos fundamentales en el marco de la relación contractual de seguros.

Que hoy no exista regulación directa de tales límites en el Código de Comercio no significa que el legislador no pueda establecerlos. De hecho, recurriendo a una interpretación teleológica de la línea jurisprudencial de la Corte, se tiene que, esta recurrió a la función constitucional del juez de tutela como mecanismo idóneo debido precisamente a la omisión legislativa, pero deja claro la Corte, para lo que nos interesa en este proyecto de ley, que ante la negativa de las compañías aseguradoras de celebrar contratos sin justa causa, deben existir límites, pues deben respetarse principios y derechos fundamentales.

En el marco de la existencia del Estado Social de Derecho se tiene que uno de esos derechos Constitucionales es el de la igualdad⁷, que pretende darle en “términos simples” a los ciudadanos un “trato igual a los iguales y desigual a los desiguales” como elemento fundamental de la teoría de la justicia.

Cuando no existan justas causas u objetivas para denegar el acceso a los servicios financieros como el contrato de seguros a personas o grupo de personas que por su condición social tienen una manifiesta debilidad en razón a las particularidades fácticas, es doble en el Estado Social de Derecho y teniendo en cuenta el interés público de esta actividad, dar trato

⁷ Constitución Política, artículo 13.

diferenciales con el fin de que sus derechos puedan ejercerse en términos de equidad, eso sí, sin que se vea afectado el núcleo esencial de la autonomía contractual del que gozan este tipo de compañías y el riesgo asegurable propio de ese sector.

2. Las personas que han superado el cáncer como población con debilidad manifiesta. Límites a la actividad aseguradora que son constitucionalmente válidos.

De acuerdo a la OMS,⁸ el cáncer fue la primera causa de muerte del mundo en 2020, en donde casi 10 millones de defunciones se dieron por esta enfermedad, es decir, casi una de cada seis de las muertes en ese año fueron por esa patología. El cáncer es una enfermedad que se puede originar en cualquier órgano o tejido del cuerpo, a cualquier edad y que se presenta en todas las escalas sociales⁹.

Cuando alguien vence esa terrible enfermedad es exaltada socialmente como una persona guerrera, luchadora, valiente o aguerrida, pero luego, una vez, que supera esa terrible y dura enfermedad se encuentra con una serie de barreras sociales y jurídicas que la misma sociedad le impone, y que surten en su vida, una nueva carga patológica, pero esta vez, por las restricciones que el sistema financiero y comercial les impone.

No existen en nuestro país datos específicos sobre las condiciones sociales de los sobrevivientes de cáncer y su no acceso a los servicios financieros, lo cual, no significa que no exista tal fenómeno, sino que hasta ahora se pretende colocar el tema por medio de este proyecto en la agenda pública del país, sin embargo, haciendo una analogía para entender la dimensión del problema, en España, un estudio de la Fundación Josep Carreras encontró que:

“un 83% de los sobrevivientes del cáncer manifestó que había tenido dificultades para tramitar un seguro de vida, el 47% un préstamo y el 70% un seguro de decesos”.
(...)

“el 50% de los jóvenes de entre 18 y 35 años que han sufrido un cáncer en la sangre se encuentran con inconvenientes a la hora de reincorporarse de nuevo al mercado laboral y el 80 % para contratar un producto bancario o un seguro”¹⁰.

⁸ Organización Mundial para la salud. Véase: https://www.who.int/es/health-topics/cancer#tab=tab_1.

⁹ Organización Mundial para la salud. Véase: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/cancer>.

¹⁰ Véase: <https://www.fcarreras.org/es/lovenesylucemia>.

Ese dispositivo social en el que se desenvuelve la persona sobreviviente de cáncer es cercenador de derechos, puesto que se discrimina, se rechaza y se restringe el acceso a servicios financieros por la condición de haber sufrido esa enfermedad, y es claro, que el Estado ha sido omisivo ante tal situación de ese grupo poblacional en debilidad manifiesta.

Se hace entonces necesario entender el concepto de debilidad manifiesta, pues es clave en relación a que la justificación de este proyecto se basa también, en afirmar que la población sobreviviente de cáncer es un grupo social en debilidad manifiesta que requiere de una protección especial.

Este concepto parte del deber constitucional de proteger que tiene el Estado para buscar una igualdad real y efectiva, en virtud del inciso 3° del artículo 13 superior cuando señala:

“(…) El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

(Negrita fuera del texto).

Del texto anterior tenemos que esa obligación se concretiza en brindarle el derecho a todas las personas que “se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta” a ser protegidas “especialmente” con miras a promover las condiciones que hagan posible una igualdad “real y efectiva”.

Además, la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional¹¹ sobre la debilidad manifiesta explicó que:

“Este derecho no se circunscribe tampoco a quienes experimenten una situación permanente o duradera de debilidad manifiesta, pues la Constitución no hace tal diferenciación, sino que se refiere genéricamente incluso a quienes experimentan ese estado de forma transitoria y variable”.

(Negrita fuera del texto).

¹¹ Corte Constitucional, sentencia SU-049 de 2017.

Desde ese derecho constitucional a ser protegidos especialmente cuando se tiene una debilidad manifiesta se sustenta iusfilosóficamente el derecho al olvido oncológico que se propone establecer en este proyecto, toda vez que para poder brindarle a los sobrevivientes del cáncer una protección especial debido a la desmejora del campo de desarrollo individual de su condición económica por su exclusión de acceso a los servicios financieros se deben tomar acciones afirmativas de inclusión que palién tal debilidad en el ejercicio de sus derechos.

El derecho al olvido oncológico se presenta como una de las formas del derecho al olvido (en general), que se desprende en esencia a su vez del derecho del habeas data, el cual, ha sido definido por la H. Corte Constitucional¹² como:

“(…) la imposibilidad de que informaciones negativas acerca de una persona tengan vocación de perennidad, razón por la cual, después de algún tiempo, deben desaparecer totalmente del banco de datos respectivo. De ahí que, este derecho, también conocido como el principio de la caducidad del dato negativo, haya sido entendido como aquel derecho que tiene el titular de la información, a que por el paso del tiempo, se eliminen los datos negativos que reposen en las centrales de riesgo”.

Ello nos lleva a afirmar que el derecho al olvido oncológico a regular en este proyecto se deriva de la aplicación del artículo 15 constitucional, como aquel derecho que busca, que por el paso del tiempo (ocho años) no se tenga en cuenta el historial médico del sobreviviente del cáncer para denegar y/o discriminar el acceso de este a servicios financieros.

Ahora bien, es claro que existe una burocratización que revictimiza e impide que los sobrevivientes del cáncer puedan cumplir sus proyectos de vida cuando quieren sacar un crédito de vivienda y para ello necesitan obligatoriamente un seguro o un plan de medicina prepagada (entre otros) y no pueden, aunque están curados del cáncer, el cáncer (por las barreras sociales y jurídicas) los persigue de por vida.

Por ello, se propone que para esta población en debilidad manifiesta, una vez transcurridos ocho (8) años de la remisión total de superación de un cáncer (o cuatro años si al momento de la remisión fuere menor de edad) sin que se presentasen nuevos cánceres, su pasado de la enfermedad no sea tomado en cuenta como reticencia a la hora de signar un contrato de

¹² Corte Constitucional, sentencia T-699 de 2014.

seguro como motivo para denegar el acceso a un servicio financiero o como causal para declarar nulo el contrato por no haber declarado "su condición real de riesgo", ello, sin duda sería un gran avance como acción afirmativa de protección especial hacia ese grupo poblacional que se encuentra en debilidad frente al resto del conglomerado social.

Debe entenderse además como argumento sobre el cual se sustenta esta iniciativa de ley, que como población en debilidad manifiesta, mantener la obligación legal de declarar su pasado clínico es una invasión desproporcionada al derecho fundamental de la intimidad de esas personas. Como se dijo en el punto anterior, la actividad aseguradora tiene límites en los derechos y principios constitucionales, como el de la igualdad por la discriminación (que ya abordamos) pero también en la intimidad y la dignidad humana.

No puede ser posible que un Estado Social de Derecho mantenga aún normas que discriminan y limitan el ejercicio de derechos de una población en debilidad manifiesta, puesto que actualmente no existen medidas efectivas de inclusión que les permitan en términos de equidad, un ejercicio pleno de derechos.

Debe decirse, además, que el proyecto de olvido oncológico y los términos en años de recuperación de la enfermedad que se plantean en este proyecto son apenas un comienzo en la regulación y cumplimiento del deber estatal de "proteger especialmente" a estas personas en debilidad manifiesta y buscar incluirlos en los servicios financieros. Sin embargo, se dejan para discusión dentro del trámite de los debates legislativos o para una regulación posterior, preguntas como: ¿Qué pasa con los cánceres que se cronifican? O por ejemplo, tratándose de seguros de vida ¿Qué pasa con los pacientes que toman una pastilla al día el resto de su vida y tienen una esperanza de vida igual que el resto de la población? Son temas que deben abordarse en su momento, y que debe dársele progresivamente una regulación.

Se trata entonces de señalar que es constitucionalmente válido, que la autonomía contractual tratándose de la actividad aseguradora se limite levemente para que el Estado pueda incluir a una población en debilidad manifiesta al acceso a los servicios financieros en términos de materializar derechos constitucionales como la igualdad -equidad, habeas data, la intimidad, la no discriminación y el supra principio de la dignidad humana. Además se busca que toda actividad contractual en los diferentes ámbitos (comerciales, laborales, civiles) sean nulas las cláusulas cuando excluyan o discriminen a quien haya padecido cáncer entre otras medidas de inclusión y protección especial.

3. El derecho al olvido oncológico es una tendencia legislativa principalmente europea.

Limitar la actividad aseguradora para que personas sobrevivientes del cáncer puedan acceder a servicios financieros y no sean estos discriminados en comparación con otros consumidores es una medida que se viene implementando en diversos países del mundo, en donde Francia fue el pionero en establecer esta regulación. De hecho, existen países que incluyen el VIH-Sida y otras enfermedades de importante mortalidad dentro de ese ámbito de protección especial.

Por ejemplo, el Parlamento Europeo expidió la resolución 2020/2267 (INI) "Sobre el esfuerzo de Europa en la lucha contra el cáncer: hacia una estrategia global y coordinada" del 16 de febrero de 2022¹³, en donde pidió que para el año 2025 todos los países Europeos debían garantizar el derecho al olvido oncológico en sus legislaciones internas.

De hecho, de los 27 países de la Unión Europea, solo Islandia y Malta, son los únicos países que no tienen regulación específica sobre el derecho al olvido oncológico según un informe del mismo Parlamento Europeo¹⁴, ya que España recientemente acaba de aprobar su regulación en junio de 2023¹⁵.

Al ser una tendencia legislativa relativamente nueva, no existen regulaciones en países de América Latina, sería Colombia, el primer país de la región en adoptarla.

En los presentes términos se presenta este proyecto de ley para su estudio y consideración.

Cordialmente,

PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRAS
 Senador de la República

¹³ Véase: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0001_ES.html.

¹⁴ Véase: <https://comercioyjusticia.info/justicia/derecho-al-olvido-oncologico-europa-ya-lo-garantiza-casi-en-bloque/>.

¹⁵ Véase: <https://elpais.com/espana/2023-05-13/sanchez-se-compromete-con-las-asociaciones-de-lucha-contra-el-cancer-a-implantar-en-junio-el-derecho-al-olvido-oncologico.html>.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de noviembre de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.201/23 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE Y GARANTIZA EL DERECHO AL OLVIDO ONCOLÓGICO EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – NOVIEMBRE 22 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 202 DE 2023 SENADO

por medio del cual se modifica la Ley 1909 de 2018 y se otorgan derechos adicionales a las organizaciones políticas declaradas en independencia.

Bogotá, D.C., 23 de noviembre de 2023

Doctor
Gregorio Eljach Pacheco
 Secretario General
 Senado de la República
 Ciudad

Asunto: Proyecto de Ley Estatutaria "Por medio del cual se modifica la Ley 1909 de 2018 y se otorgan derechos adicionales a las organizaciones políticas declaradas en independencia"

Respetado secretario,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta. de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración del Honorable Senado de la República, el Proyecto de Ley Estatutaria "Por medio del cual se modifica la Ley 1909 de 2018 y se otorgan derechos adicionales a las organizaciones políticas declaradas en independencia".

Lo anterior, con la finalidad de que se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la Ley.

De los honorables congresistas,

 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR BOGOTÁ Partido Dignidad
 ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Partido Conservador	 Juan Sebastián Gómez Góñezales Representante a la Cámara Nuevo Liberalismo

 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara Departamento Santander Partido Alianza Verde	 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde
 Julián Peinado Ramírez Representante a la Cámara por Antioquia Partido Liberal	 Luis Miguel López Aristizabal Representante a la Cámara por Antioquia Partido Conservador
 Wadith Alberto Manzur Imbett Representante a la Cámara por Córdoba Partido Conservador	 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá
 JUAN ESPINAL Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 Germán Blanco Álvarez Senador de la República Partido Conservador
 DAVID LUNA SÁNCHEZ Senador de la República	 HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA Senador de la República

 PALOMA VALENCIA LASERNA Senadora de la República	 ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C. Senador de la República
 ARIEL AVILA Senador de la República	

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NO. 202 DE 2023

"Por medio del cual se modifica la Ley 1909 de 2018 y se otorgan derechos adicionales a las organizaciones políticas declaradas en independencia"

El Congreso de Colombia

DECRETA

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley estatutaria otorga derechos adicionales a las organizaciones políticas declaradas en independencia, con la finalidad de dotarlas de más garantías en el ejercicio de sus actividades de control político.

ARTÍCULO 2. ALCANCE. Los destinatarios de esta ley serán las organización políticas declaradas en independencia en el país. Las disposiciones aquí consagradas empezarán a regir desde el 20 de julio de 2026.

ARTÍCULO 3. FINALIDAD DE LA INDEPENDENCIA. La independencia política en el espectro de opiniones de nuestra democracia pluralista es la posición propositiva, autónoma y crítica específica que adoptan las organizaciones políticas en ejercicio de su control político, respecto de cada gestión desempeñada por el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales, distritales y municipales. En ningún escenario se entenderá que esta declaración es igual o asimilable a la de gobierno o de oposición.

ARTÍCULO 4. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1909 de 2018, el cual quedará así:

ARTÍCULO 26. ORGANIZACIONES POLÍTICAS INDEPENDIENTES. Las organizaciones políticas que cuentan con representación en las corporaciones públicas de elección popular, que no hacen parte del Gobierno, ni de la oposición, deberán declararse como independientes. Sin perjuicio de los que le asisten a toda organización política, tendrán los siguientes derechos:

a) Participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular. Este derecho les permitirá, en la instalación de las sesiones del Congreso por parte del Presidente de la República, luego de la transmisión oficial, acceder a un tiempo de diez (10) minutos para presentar sus observaciones y dar a conocer los planteamientos alternativos en los mismos medios de comunicación social utilizados para la transmisión oficial.

b) Postular los candidatos a las mesas directivas de los cuerpos colegiados previstos en este Estatuto, en ausencia de organizaciones políticas declaradas en oposición, o de postulaciones realizadas por estas últimas.

c) Para la selección de los miembros de la Cámara de Representantes en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se elegirá al menos un principal y un suplente de las organizaciones políticas declaradas como independientes y con representación en dicha cámara, de los cuales uno será mujer. Los candidatos solo podrán ser postulados por dichas organizaciones.

Si la organización modifica su declaración política, las corporaciones públicas de elección popular elegirán nuevo miembro de la mesa directiva y se reemplazará la participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, en caso de ser procedente.

d) Participar en la agenda de las corporaciones públicas. Los voceros de las bancadas de las organizaciones políticas declaradas en independencia y con representación en la respectiva corporación pública de elección popular, según sus prioridades y de común acuerdo entre ellos, tendrán derecho a determinar el orden del día de la sesión plenaria y comisiones permanentes, una (1) vez durante cada legislatura del Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 138 de la Constitución Política.

La fecha será escogida por los partidos independientes e informada con al menos ocho (8) días de antelación a la mesa directiva. Esta disposición se aplicará también para el orden del día de los partidos declarados en oposición.

En ambos escenarios, el orden del día podrá incluir debates de control político. La mesa directiva deberá acogerse y respetar ese orden del día.

El orden del día que por derecho propio determinan los voceros de las bancadas de las organizaciones políticas declaradas en independencia sólo podrá ser modificado por ellos mismos.

PARÁGRAFO. Será considerada falta grave la inasistencia, sin causa justificada, por parte del funcionario del Gobierno nacional o local citado a debate de control político durante las

sesiones en donde el orden del día haya sido determinado por las organizaciones políticas declaradas en independencia.

ARTÍCULO 5. VIGENCIA Y DEROGACIONES. La presente ley rige a partir del veinte (20) de julio de 2026 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

D. Carvalho

Jennifer Pedraza
Repres. x Bogotá
Dignidad y Compromiso

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 23 del mes Noviembre del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 202 Acto Legislativo N° _____ con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: *H. R. Daniel Carvalho, Jennifer Pedraza, Andrés Felipe Jiménez, Juan Sebastián Gómez y otros*

[Firma]

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

Este Proyecto de Ley Estatutaria tiene como objeto aumentar los derechos de las organizaciones políticas declaradas en independencia, derechos consagrados en la Ley 1909 del 2018, con la finalidad de otorgar mayores garantías a los independientes en su ejercicio del control político al Gobierno de turno, ya sea en el nivel nacional o territorial. Lo anterior se pretende lograr aumentando de 3 a 5 los derechos de las organizaciones declaradas en independencia, aumento que representa la mitad de los derechos que goza la oposición.

II. ANTECEDENTES

Antes de la expedición de la Ley 1909 de 2018, más conocida como Estatuto de la Oposición, se presentaron desde 1991 en el Congreso de la República once (11) iniciativas legislativas que buscaban este mismo propósito. Después de la firma del Acuerdo Final para la Paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), se generó un ambiente propicio que permitió materializar esta intención en una ley de la República.

El Estatuto de la Oposición se sustenta en los artículos 1, 2, 13, 40, 111, 112 y 152 de la Constitución Política de Colombia y constituye un avance legal significativo en nuestro país, pues busca fortalecer la participación política en vía del reconocimiento del amplio espectro de posiciones políticas democráticas. Esta ley reglamenta el derecho fundamental a la oposición y otorga algunos derechos a la independencia política, establece los lineamientos en los que deberían enmarcarse, los mecanismos de protección estatal que merece el ejercicio de estos por parte de partidos y los movimientos políticos con personería jurídica y el régimen de inhabilidades.

III. JUSTIFICACIÓN

A. Del aumento de los derechos a las organizaciones declaradas en independencia

La principal razón para aumentar los derechos de las organizaciones declaradas en independencia es la desproporcionalidad entre el número de partidos y de congresistas declarados en independencia y en oposición vs el número de derechos que cada una de estas dos declaraciones otorga. La segunda razón es la ambigüedad y la poca efectividad de los derechos que le otorga la Ley 1909 a aquellas organizaciones que deciden declararse en independencia.

1. Número de partidos declarados en independencia y en oposición vs el número de derechos que le otorga la Ley 1909 a los independientes y los opositores

La necesidad de reformar la Ley 1909 se debe a las menores garantías que tienen los partidos declarados en independencia en comparación con el número de garantías que

tienen los partidos declarados en oposición. Para sustentar esta afirmación, es importante revisar el número de derechos que la Ley 1909 le otorga a los independientes así como el porcentaje de partidos que se declaran en independencia en los niveles nacional y territorial así como. Todo esto permitirá afirmar que no es proporcional el número de derechos otorgados a las organizaciones que se declaran en independencia con base en su representación histórica dentro de los concejos, asambleas y en el Congreso de la República.

Al revisar los derechos que la Ley 1909 del 2018 le otorga a los partidos que se declaran en oposición y en independencia, se observa que la oposición goza de 10 derechos, mientras que los independientes gozan sólo de 3, es decir, los independientes gozan de sólo un 30% de los derechos que goza la oposición. Lo anterior se observa en la gráfica 1:

Gráfica 1

Derechos de las organizaciones políticas según la Ley 1909 del 2018		
	De la oposición	De los independientes
1	Financiación adicional del 5%	No aplica
2	Acceso a medios de comunicación en instalación del Congreso por VEINTE (20) minutos	No aplica
3	Acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales por TRES (3) veces al año	No aplica
4	Acceso a la información y a la documentación oficial por un término de CINCO (5) días	No aplica
5	Derecho de réplica	No aplica
6	Participación de mínimo un miembro de la oposición en las mesas directivas de las corporaciones	Solo si no hay organizaciones declaradas en oposición en la respectiva corporación.
7	Participación en la agenda de las corporaciones públicas por TRES (3) veces por cada legislatura	No aplica
8	Pueden postular un titular y un suplente en la Comisión de Relaciones Exteriores en Senado	Pueden postular un titular y un suplente en la Comisión de Relaciones Exteriores en Cámara
9	Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas	Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas
10	Derecho a la sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y Presupuesto	No aplica

Fuente: elaboración propia con base en los artículos 11 y 26 de la Ley 1909 de 2018.

Este número de derechos tampoco es proporcional con la participación porcentual que representan las organizaciones declaradas en independencia en las diferentes corporaciones públicas del país. Como se observa en las gráficas 2 y 3, el Congreso de la República ha estado conformado mayoritariamente, desde que se expidió la Ley 1909, por partidos declarados en gobierno, luego en independencia y luego en oposición. En el nivel territorial se sigue la misma lógica, tal y como se evidencia en la gráfica 4: primero están los partidos declarados en gobierno, después siguen los partidos declarados en independencia y luego los de oposición. En todos los niveles la independencia es el segundo tipo de declaración más común, representando incluso, en algunos casos, un porcentaje demasiado bajo (mírese por ejemplo la conformación del actual Congreso donde los independientes representan apenas el 31%).

Gráfica 2

Número de congresistas por tipo de declaración (2019-2022)		
Tipo de declaración	Número de congresistas	Porcentaje
Gobierno	134	49%
Independencia	97	36%
Oposición	42	15%
Total	273	100%

Fuente: elaboración propia con base en información entregada por el CNE a través de derecho de petición

Gráfica 3

Número de congresistas por tipo de declaración (2022-2026)		
Tipo de declaración	Número de congresistas	Porcentaje
Gobierno	104	43%
Independencia	76	31%
Oposición	62	26%
Total	242	100%

Fuente: elaboración propia con base en información entregada por el CNE a través de derecho de petición

Gráfica 4

Partidos por tipo de declaración a nivel territorial 2019-2023		
Tipo	Número	Porcentaje
Gobierno	3262	52%
Independiente	2372	38%
Oposición	685	11%

Total general	6319	100%
---------------	------	------

Fuente: elaboración propia con base en información entregada por el CNE a través de derecho de petición.

De allí que sea razonable proponer que la Ley 1909 le otorgue mayores derechos a las organizaciones políticas que se declaren en independencia debido a que, aún siendo la segunda fuerza minoritaria luego de aquellos declarados en oposición, los derechos no son proporcionales. Por ello tiene sentido que los derechos de los independientes al menos representen el 50% de los derechos otorgados a la oposición.

2. Los derechos de los independientes: ambiguos y poco efectivos

La segunda razón que justifica aumentar el número de derechos de las organizaciones declaradas en independencia es la ambigüedad y poca efectividad de los derechos consagrados en el artículo 26 de la Ley 1909. Este artículo dice:

ARTÍCULO 26. ORGANIZACIONES POLÍTICAS INDEPENDIENTES. Las organizaciones políticas que cuentan con representación en las corporaciones públicas de elección popular, que no hacen parte del Gobierno, ni de la oposición, deberán declararse como independientes. Sin perjuicio de los que le asisten a toda organización política, tendrán los siguientes derechos:

- a) Participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular.
- b) Postular los candidatos a las mesas directivas de los cuerpos colegiados previstos en este Estatuto, en ausencia de organizaciones políticas declaradas en oposición, o de postulaciones realizadas por estas últimas.
- c) Para la selección de los miembros de la Cámara de Representantes en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se elegirá al menos un principal y un suplente de las organizaciones políticas declaradas como independientes y con representación en dicha cámara, de los cuales uno será mujer. Los candidatos solo podrán ser postulados por dichas organizaciones.

Si la organización modifica su declaración política, las corporaciones públicas de elección popular elegirán nuevo miembro de la mesa directiva y se reemplazará la participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, en caso de ser precedente.

Son especialmente ambiguos y poco efectivos los literales a) y b) de este artículo.

El literal a) es ambiguo en la medida en que no indica cuándo, cómo y de qué manera los independientes pueden participar de las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas. Por ello la eficacia de este derecho es mínima en la realidad pues la misma redacción del artículo no permite que dichos derechos se traduzcan en acciones reales y concretas. Es importante tener en cuenta que la oposición sí tiene un claro acceso a los medios de comunicación, tal y como se observa en el artículo 14 (acceso a medios en la instalación del Congreso), artículo 15 (acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales) y el artículo 16 (derecho de réplica) de la Ley 1909. Por ello, una de las propuestas de este proyecto de ley estatutaria es desarrollar este artículo permitiéndole a

los independientes acceder a los medios de comunicación en la instalación del Congreso y en las alocuciones presidenciales.

El literal b) es poco efectivo. Es poco probable que dentro de una corporación pública haya ausencia de organizaciones declaradas en oposición o que ellas no postulen miembros para participar en las mesas directivas. La consecuencia es entonces que aquellos que se declaren en independencia no tienen la posibilidad de hacer parte de las mesas directivas y, por tanto, de no poder incidir efectivamente en la dirección y administración de los concejos, asambleas y del Congreso de la República. Por ello, dentro de los derechos que se pretende otorgarle a los independientes dentro de este proyecto de ley estatutaria es que tengan la potestad para poder participar en la agenda de las corporaciones públicas una (1) vez por cada legislatura.

B. Comparación entre los derechos que otorga la Ley 1909 y los derechos que este proyecto de ley estatutaria pretende otorgar

Finalmente, realizando un ejercicio comparativo entre los derechos que otorga la Ley 1909 y este proyecto de ley estatutaria, en la siguiente gráfica se evidencia la forma en que quedarían consagrados los derechos de las organizaciones declaradas en independencia en el nivel nacional y territorial:

Gráfica 5

Derechos de las organizaciones políticas				
En la Ley 1909		En este PLE		
	De la oposición	De los independientes	De la oposición	De los independientes
1	Financiación adicional del 5%	No aplica	Financiación adicional del 5%	No aplica
2	Acceso a medios de comunicación en instalación del Congreso por VEINTE (20) minutos	No aplica	Acceso a medios de comunicación en instalación del Congreso por VEINTE (20) minutos	Acceso a medios de comunicación en instalación del Congreso por DIEZ (10) minutos
3	Acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales por TRES (3) veces al año	No aplica	Acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales por TRES (3) veces al año	No aplica
4	Acceso a la información y a la documentación oficial por un término de CINCO (5) días	No aplica	Acceso a la información y a la documentación oficial por un término de CINCO (5) días	No aplica
5	Derecho de réplica	No aplica	Derecho de réplica	No aplica
6	Participación de mínimo un miembro de la oposición en las mesas directivas de las	Solo si no hay organizaciones declaradas en oposición en la respectiva	Participación de mínimo un miembro de la oposición en las mesas directivas de las corporaciones	Solo si no hay organizaciones declaradas en oposición en la

	corporaciones	corporación		respectiva corporación
7	Participación en la agenda de las corporaciones públicas por TRES (3) veces por cada legislatura	No aplica	Participación en la agenda de las corporaciones públicas por TRES (3) veces por cada legislatura	Participación en la agenda de las corporaciones públicas por UNA (1) vez por cada legislatura
8	Pueden postular un titular y un suplente en la Comisión de Relaciones Exteriores en Senado	Pueden postular un titular y un suplente en la Comisión de Relaciones Exteriores en Cámara	Pueden postular un titular y un suplente en la Comisión de Relaciones Exteriores en Senado	Pueden postular un titular y un suplente en la Comisión de Relaciones Exteriores en Cámara
9	Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas	Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas	Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas	Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas
10	Derecho a la sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y Presupuesto	No aplica	Derecho a la sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y Presupuesto	No aplica
Total derechos	10 de 10	3 de 10	10 de 10	5 de 10

Fuente: elaboración propia con base en los arts. 11 y 26 de la Ley 1909 del 2018

Como se observa, los derechos de las organizaciones declaradas en independencia aumentan de 3 a 5, llegando al 50% de los derechos otorgados a la oposición. Los derechos adicionales son: acceder a los medios de comunicación en la instalación del Congreso por diez (10) minutos y participar en la agenda de las corporaciones públicas teniendo la potestad para definir una (1) vez cada legislatura el orden del día. La oposición, por su lado, sigue conservando los mismos derechos.

C. Sobre la entrada en vigencia del P.L.O.

Con el objetivo de evitar modificaciones en el panorama electoral nacional y de incurrir en un posible conflicto de interés, el presente proyecto de ley estatutaria entrará a regir desde el 20 de julio del 2026, es decir, a partir de la conformación del nuevo Congreso de la República.

IV. NORMATIVIDAD RELACIONADA

En el nivel constitucional, la normatividad relacionada con este P.L.E., protege el derecho que tienen todos los ciudadanos colombianos a ejercer sus derechos políticos en medio de un contexto democrático, participativo, que privilegie la vida, la igualdad, la paz y el derecho a elegir y a ser elegido. Estos derechos se pueden encontrar:

- En el preámbulo de la Constitución Política, en donde el pueblo de Colombia le asegura a sus integrantes la vida, la justicia, la igualdad, la libertad y la paz, entre otros derechos.
- En el artículo 1 de la Constitución Política. Allí se consagra a Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana.
- En el artículo 2 de la Constitución Política. Se consagra como fines esenciales del Estado, entre otros, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.
- En el artículo 13 de la Constitución Política. Allí se consagra que el Estado promoverá "las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados".
- En el artículo 40 de la Constitución Política. Aquí se desarrolla el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.
- En el artículo 111 de la Constitución Política. Allí se consagra el derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, en todo tiempo que tienen las organizaciones políticas.
- En el artículo 112 de la Constitución Política. En esta disposición se consagra que los partidos y los movimientos políticos podrán ejercer libremente la función crítica frente al Gobierno y plantear y desarrollar alternativas políticas.
- En el artículo 152 de la Constitución Política. Se dispone la competencia del Congreso de la República para regular por medio de leyes estatutarias este tipo de derechos fundamentales y la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales.

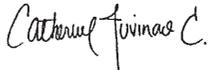
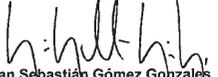
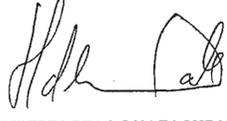
En el nivel legal, se encuentra la Ley 1909 del 2018 "Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes". Esta ley desarrolló el artículo 112 de la Constitución Política, en donde consagró, entre otros, el derecho fundamental a la oposición política, unos principios rectores, unos derechos para las organizaciones políticas declaradas en oposición y en independencia y unos mecanismos de protección para aquellos que se declaren como opositores.

A nivel jurisprudencial, la Ley 1909 del 2018 tuvo un control previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-018 del 2018 (M.P. Alejandro Linares Castillo), ley que fue declarada exequible en casi su totalidad.

V. CUADRO COMPARATIVO

Ley 1909 de 2018	Texto propuesto
Este artículo no se incorpora a la Ley 1909	ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley estatutaria otorga derechos adicionales a las organizaciones políticas declaradas en independencia, con la finalidad de dotarlas de más garantías en el ejercicio de sus actividades de control político.

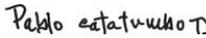
<p>Este artículo no se incorpora a la Ley 1909</p>	<p>ARTÍCULO 2. ALCANCE. Los destinatarios de esta ley serán las organizaciones políticas declaradas en independencia en el país. Las disposiciones aquí consagradas empezarán a regir desde el 20 de julio de 2026.</p>	<p>política, las corporaciones públicas de elección popular elegirán nuevo miembro de la mesa directiva y se reemplazará la participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, en caso de ser procedente.</p>	<p>Asesora de Relaciones Exteriores se elegirá al menos un principal y un suplente de las organizaciones políticas declaradas como independientes y con representación en dicha cámara, de los cuales uno será mujer. Los candidatos solo podrán ser postulados por dichas organizaciones.</p>
<p>Este artículo no se incorpora a la Ley 1909</p>	<p>ARTÍCULO 3. FINALIDAD DE LA INDEPENDENCIA. La independencia política en el espectro de opiniones de nuestra democracia pluralista es la posición propositiva, autónoma y crítica específica que adoptan las organizaciones políticas en ejercicio de su control político, respecto de cada gestión desempeñada por el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales, distritales y municipales. En ningún escenario se entenderá que esta declaración es igual o asimilable a la de gobierno o de oposición.</p>		<p>Si la organización modifica su declaración política, las corporaciones públicas de elección popular elegirán nuevo miembro de la mesa directiva y se reemplazará la participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, en caso de ser procedente.</p>
<p>ARTÍCULO 26. ORGANIZACIONES POLÍTICAS INDEPENDIENTES. Las organizaciones políticas que cuentan con representación en las corporaciones públicas de elección popular, que no hacen parte del Gobierno, ni de la oposición, deberán declararse como independientes. Sin perjuicio de los que le asisten a toda organización política, tendrán los siguientes derechos:</p> <p>a) Participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular.</p> <p>b) Postular los candidatos a las mesas directivas de los cuerpos colegiados previstos en este Estatuto, en ausencia de organizaciones políticas declaradas en oposición, o de postulaciones realizadas por estas últimas.</p> <p>c) Para la selección de los miembros de la Cámara de Representantes en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se elegirá al menos un principal y un suplente de las organizaciones políticas declaradas como independientes y con representación en dicha cámara, de los cuales uno será mujer. Los candidatos solo podrán ser postulados por dichas organizaciones.</p> <p>Si la organización modifica su declaración</p>	<p>ARTÍCULO 26. ORGANIZACIONES POLÍTICAS INDEPENDIENTES. Las organizaciones políticas que cuentan con representación en las corporaciones públicas de elección popular, que no hacen parte del Gobierno, ni de la oposición, deberán declararse como independientes. Sin perjuicio de los que le asisten a toda organización política, tendrán los siguientes derechos:</p> <p>a) Participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular. <u>Este derecho les permitirá en la instalación de las sesiones del Congreso por parte del Presidente de la República, luego de la transmisión oficial, acceder a un tiempo de diez (10) minutos para presentar sus observaciones y dar a conocer los planteamientos alternativos en los mismos medios de comunicación social utilizados para la transmisión oficial.</u></p> <p>b) Postular los candidatos a las mesas directivas de los cuerpos colegiados previstos en este Estatuto, en ausencia de organizaciones políticas declaradas en oposición, o de postulaciones realizadas por estas últimas.</p> <p>c) Para la selección de los miembros de la Cámara de Representantes en la Comisión</p>	<p>d) Participar en la agenda de las corporaciones públicas. Los voceros de las bancadas de las organizaciones políticas declaradas en independencia y con representación en la respectiva corporación pública de elección popular, según sus prioridades y de común acuerdo entre ellos, tendrán derecho a determinar el orden del día de la sesión plenaria y comisiones permanentes, una (1) vez durante cada legislatura del Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 138 de la Constitución Política.</p> <p>En ambos escenarios, el orden del día podrá incluir debates de control político. La mesa directiva deberá acogerse y respetar ese orden del día.</p> <p>El orden del día que por derecho propio determinan los voceros de las bancadas de las organizaciones políticas declaradas en independencia sólo podrá ser modificado por ellos mismos.</p> <p>PARÁGRAFO. Será considerada falta grave la inasistencia, sin causa justificada, por parte del funcionario del Gobierno nacional o local citado a debate de control político durante las sesiones en donde el orden del día haya sido determinado por las organizaciones políticas declaradas en independencia.</p>	<p>Este artículo no se incorpora a la Ley 1909</p> <p>ARTÍCULO 5. VIGENCIA Y DEROGACIONES. La presente ley rige a</p>
<p>partir del veinte (20) de julio de 2026 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>		<p>Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable mediante Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:</p>	<p>"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico ó moral, sin distinción alguna".</p>
<p>VI. COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA PRESENTAR UN P.L.E.</p> <p>El Congreso de la República es competente para presentar un proyecto de ley estatutaria con base en el artículo 150, numeral 1, y el artículo 152, literal c) de la Constitución Política de Colombia.</p> <p>El artículo 150, numeral 1, consagra lo siguiente:</p> <p>ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <p>1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.</p> <p>El artículo 152, literal c), consagra lo siguiente:</p> <p>ARTÍCULO 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:</p> <p>(...)</p> <p>c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;</p> <p>VII. SITUACIONES QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTO DE INTERÉS</p> <p>• CONFLICTO DE INTERESES.</p> <p>De conformidad con el Artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones", que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congreso pueda encontrar.</p> <p>En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, teniendo en cuenta que, la propuesta pretende modificar el artículo 15 de la Ley 1909 de 2018, con el fin de equilibrar el acceso a medios de comunicación en allocuciones presidenciales, ampliando las garantías democráticas en el uso del espacio electromagnético, y permitiendo así que las organizaciones políticas declaradas en oposición puedan controvertir la posición del Gobierno en las siguientes 48 horas, en los mismos medios, con igual tiempo, horario y espacios.</p>	<p>En el mismo sentido, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:</p> <p>"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."</p> <p>Es de aclarar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley estatutaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, no exime del deber del Congreso de identificar otras causales adicionales.</p> <p>VIII. IMPACTO FISCAL</p> <p>El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", establece que en todo proyecto de ley que se ordene gastos debe existir en la exposición de motivos el respectivo análisis del impacto fiscal de la iniciativa.</p> <p>Es importante mencionar que en la presente iniciativa no genera ningún costo fiscal a mediano o largo plazo y se deja de presente en la exposición de motivos.</p> <p>De los honorables congresistas,</p>		

 <p>DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara Departamento de Antioquia</p>	 <p>JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR BOGOTÁ Partido Dignidad</p>	 <p>Wadith Alberto Manzur Imbett Representante a la Cámara por Córdoba Partido Conservador</p>	 <p>CATHERINE JUVIANO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá</p>
 <p>ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Partido Conservador</p>	 <p>Juan Sebastián Gómez Gonzales Representante a la Cámara Nuevo Liberalismo</p>	 <p>JUAN ESPINAL Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>	 <p>Germán Blanco Álvarez Senador de la República Partido Conservador</p>
 <p>CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara Departamento Santander Partido Alianza Verde</p>	 <p>ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde</p>	 <p>DAVID LUNA SÁNCHEZ Senador de la República</p>	 <p>HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA Senador de la República</p>
 <p>Julián Peinado Ramírez Representante a la Cámara por Antioquia Partido Liberal</p>	 <p>Luis Miguel López Aristizabal Representante a la Cámara por Antioquia Partido Conservador</p>	 <p>PALOMA VALENCIA LASERNA Senadora de la República</p>	 <p>ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C. Senador de la República</p>
 <p>ARIEL AVILA Senador de la República</p>	<p align="center">SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 23 de noviembre de 2023</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.202/23 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1909 DE 2018 Y SE OTORGAN DERECHOS ADICIONALES A LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS DECLARADAS EN INDEPENDENCIA”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Representantes DANIEL CARVALHO MEJÍA, JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL, ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS, JUAN SEBASTIAN GÓMEZ GONZÁLES, CRISTIAN DANILI AVENDAÑO FINO, ALEJANDRO GARCÍA RÍOS, JULIÁN PEINADO RAMÍREZ, LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZABAL, WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT, CATHERINE JUVIANO CLAVIJO, JUAN ESPINAL; y los Honorables Senadores GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ, DAVID LUNA SÁNCHEZ, HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA, PALOMA VALENCIA LASERNA, ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO, ARIEL AVILA. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p align="center">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – NOVIEMBRE 23 DE 2023</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>		
<p align="center">SENADO DE LA REPUBLICA Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>23</u> del mes <u>Noviembre</u> del año <u>2023</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. <u>202</u> Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>H. Daniel Carvalho, Jennifer Pedraza, Andres Felipe Jimenez, Juan Sebastian Gomez y otros</u> Consenso</p> <p align="center">_____ SECRETARIO GENERAL</p>			

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 47 DE 2022 SENADO

por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C, 27 de noviembre de 2023</p> <p>Honorables Senadores y Senadoras</p> <p>Asunto: Remito concepto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural del 2 de octubre de 2023 al Proyecto de Ley 047 DE 2022.</p> <p>Cordial saludo.</p> <p>De manera respetuosa remito a ustedes el concepto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural del 2 de octubre de 2023 a la propuesta de Proyecto de Ley de mi autoría No. 047 DE 2022 DE SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN, FOMENTO, FORTALECIMIENTO, TRANSFORMACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN TRADICIONAL DE PANELA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>Muchas gracias por la atención y diligencia.</p> <p style="text-align: right;">  PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA Senador de la República CC No 14.990.220 de Cali </p>	<p>Bogotá, D.C.</p> <p>Honorable Senador PABLO CATATUMBO TORRES V. pablo.catatumbo@senado.gov.co Senado de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ciudad</p> <p style="text-align: right;">Asunto: Concepto Proyecto de Ley No. 047 de 2022 Senado "Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Respetado senador, reciba un cordial saludo;</p> <p>En atención a la solicitud de concepto sobre el Proyecto de Ley No. 047 de 2022 de Senado "Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela, su transformación y comercialización", y de conformidad con las competencias señaladas en el Decreto 1985 de 2013¹, se emite respuesta en los siguientes términos:</p> <p>I. Contenido del Proyecto de ley</p> <p>El Proyecto de Ley puesto en consideración de esta cartera ministerial con informe de ponencia positiva para segundo debate del 9 de junio del 2023, tiene por objeto proteger, fomentar, fortalecer la pequeña producción tradicional de panela, su transformación y comercialización, preservando las prácticas y saberes asociados a este tipo de actividad.</p> <p>Para el efecto, el proyecto de ley está conformado por veintiséis (26) artículos.</p> <p>II. Análisis del contenido del Proyecto de Ley</p> <p>En primer lugar, es de buen recibo que en el Congreso de la República se estén planteando iniciativas y propuestas para fomentar, fortalecer y proteger la pequeña producción panelera tradicional, más aún cuando complementa aspectos que no se contemplaron en la Ley 2005 de 2019.</p> <p>En ese sentido, se observa que la estrategia planteada en el proyecto de Ley sobre el sello de pequeños productores tradicionales y artesanales de panela sirve de impulso para el posicionamiento del producto en el mercado comunitario. Sin embargo, en la implementación de esta iniciativa no deben descuidarse los estándares de calidad previstos en la normatividad técnica para la producción de panela (Resolución 779 del 2006), dicha resolución aplica en casos de promover el uso industrial y no en producción tradicional.</p> <p><small>¹ Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.</small></p>
<p>Es de vital relevancia para el sector panelero la comercialización del producto en dos canales de mercado diferentes, por un lado tenemos el canal industrial, el cual permitirá la subsistencia económica del sector panelero, gracias a la capacidad instalada que se ostenta para aumentar la demanda del producto, en particular, como sustituto del azúcar y otros endulzantes; por otra parte, debe desarrollarse un canal de alto valor agregado que se apalanque en ubicaciones geográficas, denominaciones de origen, especialidades tradicionales, elementos especiales de producción, con la intención de preservar usos y costumbres ancestrales en la producción de panela.</p> <p>En ese orden de ideas, frente a la prohibición que se establece en el artículo 16, "sobre la comercialización de cualquier producto que en su nombre tenga la palabra "panela" o alguna de sus variaciones, o que en su empaque o en medios publicitarios se promocióne como un producto endulzado con panela, pero entre sus ingredientes se incluya cualquier otra sustancia edulcorante"; se estima conveniente reservar el uso de la palabra "panela" para el canal de alto valor agregado, buscando mantener la tradicionalidad del producto y haciendo esfuerzos asociados en generar estatus para su consumo, lo cual justifica la prohibición de la expresión "panela" o similares en la elaboración industrial de productos que contengan edulcorantes.</p> <p>Sin embargo, el sector industrial debería poder utilizar expresiones como "contiene panela", o "hecho a base de panela", pero no apalancar su actividad publicitaria o comercial principalmente sobre la expresión "panela" o similares, la cual debería mantenerse como bien común reservado para la fabricación tradicional de panela dirigida al canal de alto valor que se mencionó anteriormente.</p> <p>Este ministerio propendiendo por el desarrollo de los pequeños productores de panela busca incentivar el uso de este producto en segmentos que son exclusivos del azúcar como es el uso industrial en la fabricación de productos de consumo masivo y de otro lado, dado que, las actuales tendencias de los consumidores muestran que estos prefieren productos elaborados de forma artesanal con materia primas sin refinar.</p> <p>Es conveniente que los empaques puedan indicar que el producto es endulzado con panela o contiene panela, pero NO es aceptable que su elemento distintivo o promocional principal contenga la expresión "panela" o variaciones que puedan confundir al consumidor.</p> <p>No obstante, la utilización de las expresiones "endulzado con panela", "sabor a panela" o similares, solo se podrá dar cuando el producto correspondiente contenga un porcentaje de panela mayoritario en los endulzantes presentes en la composición de cada producto.</p> <p>Es necesario que toda reglamentación que se desarrolle guarde estrecha relación con la actual problemática que afronta el subsector panelero y propenda por masificar el uso de la panela en diferentes segmentos y el desarrollo de un canal de alto valor en la comercialización de panela.</p> <p>Ahora bien, en el proyecto de Ley 047 del 2022 se busca priorizar la estabilización de precios de los pequeños productores tradicionales de panela y sus derivados en forma individual, familiar, comunitaria y asociativa en su condición de microfundistas, minifundistas, agricultores familiares y pequeños productores cuyos predios sean igual o menor a 1.5 hectáreas, pequeña producción tradicional mayor a 1.5 hectáreas y menor o igual a 25 hectáreas. En lo referente, es necesario tener en cuenta los trabajos que se</p>	<p>adelantan en la reglamentación de la Ley 2227 del 2022, en la cual se contemplan las contribuciones parafiscales ² que es la manera de captar recursos para el fondo, que provienen del ejercicio de la comercialización realizada por los productores y esto solo es posible mediante la formalidad en la comercialización del producto. Esto con el fin de compensar el precio a los productores en los momentos de crisis.</p> <p>De esta manera la priorización de la estabilización de los precios de la panela, estará enfocada en la comercialización formal del producto, esto es, a los productores a los que se les haya cesionado, entendiéndose que este es un mecanismo de fomento y desarrollo, creado por la ley, que busca el equilibrio del precio de un producto, con miras a fortalecer su comercialización. Por esto, es importante también fomentar el establecimiento de lineamientos que incentiven la asociatividad y cooperativismo de aquellos productores que aún no pertenecen al Fondo. Así las cosas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural recomienda que los comentarios esbozados frente al Proyecto de Ley No. 047 de 2022 de Senado "Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones", puedan ser tenidos en cuenta.</p> <p>Para tal fin, este Ministerio se encuentra abierto a desarrollar mesas técnicas de trabajo con su equipo y demás entidades involucradas, con el propósito de fortalecer su valiosa propuesta legislativa.</p> <p>Atentamente,</p> <p style="text-align: center;">  JHENIFER MOJICA FLÓREZ Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural </p> <p><small>Proyecto: Michael Rolando Ruiz Pinzón – Cadena Agrícolas y Forestales Julián David González Jiménez – Asesor Despacho de la Ministra</small></p> <p><small>Revisó: Lorena Prieto – Despacho Viceministerio de Asuntos Agropecuarios LP Juan Sebastián Alarcón – Despacho Viceministerio de Asuntos Agropecuarios Jannina Teresa Gómez Mejica- Directora de Cadenas Agrícolas y Forestales JFM Juan Camilo Morales - Jefe Oficina Asesora Jurídica</small></p> <p><small>Aprobó: Aura María Duarte - Viceministra de Asuntos Agropecuarios Tramitó: Álvaro Forero Hurtado- Asesor Despacho de la Ministra</small></p> <p><small>²Parágrafo 2 del artículo 38 de Ley 101 de 1993.</small></p>

C O N T E N I D O

Gaceta número 1648 - Martes, 28 de noviembre de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA**PROYECTOS DE LEY****Págs.**

Proyecto de Ley número 200 de 2023 Senado, mediante la cual se reglamenta la actividad del Controlador de Tránsito Aéreo de Naturaleza Civil en Colombia y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de Ley número 201 de 2023 Senado, por medio de la cual se establece y garantiza el derecho al olvido oncológico en Colombia y se dictan otras disposiciones.	5
Proyecto de Ley Estatutaria número 202 de 2023 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1909 de 2018 y se otorgan derechos adicionales a las organizaciones políticas declaradas en independencia.	9

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto Jurídico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Proyecto de Ley número 47 de 2022 Senado, por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones.	14
--	----