



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 1199

Bogotá, D. C., viernes, 22 de diciembre de 2017

EDICIÓN DE 64 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	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 183 DE 2017 SENADO

(noviembre...)

*por medio de la cual se establece la asignación de placas de servicio consular para los vehículos de los cónsules honorarios acreditados por Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Los Cónsules Honorarios acreditados ante el gobierno colombiano son funcionarios consulares conforme al derecho internacional, particularmente, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

Artículo 2°. En virtud del artículo anterior y en los términos del inciso segundo del artículo 44 de la Ley 769 de 2002, el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá suministrar placas de servicio consular a los vehículos destinados al servicio de los Cónsules Honorarios acreditados ante el gobierno colombiano.

Parágrafo. El Ministerio de Relaciones Exteriores establecerá los casos en los que el mal uso de las placas consulares conlleve sanciones, o la suspensión temporal o definitiva de las mismas según la gravedad de la falta cometida.

Artículo 3°. Si el vehículo destinado al servicio del Cónsul Honorario hubiese sido previamente matriculado como de otro servicio, podrá realizarse el respectivo cambio para efectos de dar cumplimiento a la presente ley.

Artículo 4°. Facúltase al Gobierno nacional para que dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley reglamente lo pertinente a las formalidades y los procedimientos aplicables.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La actividad consular está regulada en la Convención de Viena de 1963, conforme a lo dispuesto por el artículo 1° de la Convención, los funcionarios consulares pueden ser de dos clases, de carrera y/o honorarios. De esta forma, dentro del esquema estructural de la Convención, el tema de las oficinas y funcionarios consulares honorarios es regulado por las disposiciones generales de la Convención y de forma especial, por el Capítulo III el cual regula todo lo referente a la temática.

Los Cónsules Honorarios son funcionarios consulares que no reciben remuneración por el desarrollo de su actividad pero tienen las mismas atribuciones que los Cónsules de carrera.

El objetivo de esta iniciativa es que estos funcionarios tengan placas consulares en sus automóviles con los beneficios que ello implica en materia de movilidad e identificación.

Conforme al artículo 58 de la Convención de Viena precitada, a los Cónsules Honorarios les aplican la mayoría de prerrogativas previstas para los Cónsules de carrera, entre ellas la del artículo 34 que establece la libertad de tránsito así: “Sin perjuicio de lo dispuesto en sus leyes y reglamentos relativos a las zonas de acceso prohibido o limitado por razones de seguridad nacional, el Estado receptor

*garantizará la libertad de tránsito y de circulación en su territorio a todos los miembros de la oficina consular”.*

En virtud de lo anterior, se considera que el beneficio debe continuar, pero en el caso de que se presenten irregularidades deberán aplicarse sanciones según la gravedad de la falta cometida.

Actualmente, numerosos Estados con los que Colombia mantiene relaciones diplomáticas, han acreditado Cónsules Honorarios ante el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Estado colombiano a través del Ministerio de Relaciones Exteriores le ha concedido por más de 40 años el privilegio de asignarle placas consulares a los automóviles de propiedad de los Cónsules Honorarios acreditados por Colombia, permitiéndoles de esta manera tener la movilidad necesaria para cumplir eficazmente con la misión consular encomendada.

Por esto, asignar placas consulares a dichos vehículos, obedece al fin primordial de identificarlos plenamente y hacerlos más visibles ante las autoridades competentes, a fin de que se le otorguen las inmunidades y privilegios previstos en la Convención de Viena, evitando así que se presenten equivocaciones, dudas o errores, respecto a los demás vehículos automotores en circulación. De esta manera el Estado receptor, garantiza plenamente al Estado acreditante lo que taxativamente establece el artículo 34 de la Sección I, del Capítulo II, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares precitado.

Debe tenerse en cuenta que a los Cónsules Honorarios, deben brindárseles las facilidades necesarias para el cumplimiento de su misión, tal como lo señala el artículo 28 de la Sección I, del Capítulo II, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares que establece: *“El Estado receptor concederá todas las facilidades para el ejercicio de las funciones de la oficina consular”.*

A su vez, el artículo 64 del Capítulo III, que trata sobre la Protección de los Funcionarios Consulares Honorarios, establece que *“El Estado receptor tendrá la obligación de conceder al funcionario consular honorario la protección que pueda necesitar por razón de su carácter oficial”.*

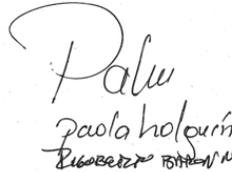
Además, el Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002) en el artículo 44 del Capítulo IV contempla la asignación de placas consulares al señalar que *“Las placas de servicio diplomático, consular y de misiones especiales serán suministradas por el Ministerio de Transporte o por la entidad que delegue para tal fin, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores”.*

Finalmente, los Cónsules Honorarios acreditados por Colombia fomentan el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas del Estado acreditante, por lo que cumplen una positiva labor dentro de las circunscripciones consulares que les han sido atribuidas, lo que redundando tanto en beneficio de los ciudadanos del respectivo Estado acreditante, como del Estado colombiano y teniendo

en cuenta que, como ya dijimos, los Cónsules Honorarios, como sus oficinas consulares, no reciben salarios ni presupuestos del país acreditante para cubrir los gastos que ocasionen el servicio y funcionamiento de ellos, su labor es apreciable y honorífica como su nombre lo señala.

De los honorables Congressistas,

  
MARÍA DEL ROSARIO GUERRA

  
Paola Holguín

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El 12 del mes de diciembre del año 2017 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 183, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *María del Rosario Guerra de la Espriella, Paola Holguín Moreno, Thania Vega de Plazas, Rigoberto Barón Neira.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

##### SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 12 de diciembre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 183 de 2017 Senado, *por medio de la cual se establece la asignación de placas de servicio Consular para los vehículos de los Cónsules Honorarios acreditados por Colombia y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *María del Rosario Guerra, Paola Holguín Moreno, Rigoberto Barón Neira, Thania Vega de Plazas.* La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 12 de diciembre de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto

de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 184 DE 2017 SENADO

*por el cual se crean y desarrollan las zonas regionales de transformación agropecuaria, se garantiza su sostenimiento y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

### CAPÍTULO I

#### Zonas regionales de transformación agropecuaria (ZORTA)

Artículo 1°. *Definición.* Las zonas regionales de transformación agropecuaria (ZORTA) son un modelo de producción dirigido a los pequeños y medianos productores rurales, que busca incentivar la competitividad, innovación y asociatividad empresarial, por medio de una normatividad especial en materia tributaria y un reordenamiento de la oferta institucional de cada una de las entidades vinculadas al sector (Red Estatal).

Parágrafo 1°. Estas zonas serán creadas, en concertación con las comunidades (poseedores, tenedores o propietarios de tierras), dependiendo de su potencial agropecuario, y bajo la Dirección y asesoría permanente de la Entidad que para tal fin se designe. Quien seleccionara o conformara en organizaciones de economía solidaria.

Parágrafo 2°. Las zonas regionales de transformación agropecuaria deben estar conformadas por cadenas productivas, hasta su terminación del producto final (ZORTA).

Parágrafo 3°. Los proyectos presentados para el desarrollo de las ZORTA deben incluir la construcción de centros de acopio y transformación primaria donde reciban la materia prima que se procesará en las diferentes líneas de producción de acuerdo con los objetivos de cada proyecto (cadenas productivas o clúster agropecuarios). La maquinaria que se requiera para el buen desarrollo del proyecto hasta su comercialización, (tractores, segadoras, vehículos de transporte de materia prima y alimentos procesados etc.), mientras no estén en servicio deben permanecer en la sede central, la cual contara con un área administrativa, de servicios y asistencia técnica y de investigación.

Artículo 2°. Créase la Red Estatal compuesta por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –

(ADR, ICA y Banco Agrario)–, Ministerio de Minas y Energía (IPSE o UPME), Ministerio de Trabajo Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y el SENA, Ministerio de Comercio Exterior y Ministerio de Comunicaciones.

Parágrafo 1°. La Red Estatal deberá generar las políticas y acuerdos necesarios para la aprobación y desarrollo de los proyectos presentados por los interesados en crear Zonas Regionales de Transformación Agropecuaria.

Parágrafo 2°. La Red Estatal establecerá los lineamientos de funcionamiento del Estado, específicos al sector rural en cuanto a investigación, infraestructura, acceso a nueva tecnología, comercialización, creación de empresas, asociatividad, innovación, emprendimiento, capacitación, bancarización, cultura, recreación y manejo y conservación ambiental. La Red Estatal determinará los cambios que sean necesarios en las áreas rurales de todo el territorio nacional para educar al campesino de hoy y del mañana con mentalidad empresarial.

Parágrafo 3°. Las Comisiones Regionales de Competitividad de cada departamento, en coordinación con las entidades seccionales que componen la Red Estatal, evaluarán en primera instancia qué proyectos pueden ser viables para ser presentados al comité que integra la Red Estatal de los ministros o sus delegados.

Artículo 3°. Se entenderá por Clúster Agropecuario, el conjunto de pequeños y medianos productores campesinos del sector rural asociados en torno a unas mismas prácticas empresariales y productivas, que comparten una visión estratégica sobre su desarrollo y que deciden asociarse dentro de una Zona Regional de Transformación Agropecuaria. Para poder constituir un clúster agropecuario, los usuarios que lo deseen deberán presentar un proyecto a la red estatal en la que se sustente el compromiso de desarrollar procesos agroindustriales con los que puedan generar empleo, materia prima y la transformación de la materia prima hasta la comercialización (clúster agropecuario). Así propiciarán desarrollo económico a la zona regional en donde se despliegue el proyecto.

Parágrafo 1°. La totalidad de los recursos que se requieran para invertir en los proyectos en las Zonas Regionales de Transformación Agrícola (ZORTA) deberán ser autorizados por la Red Estatal creada para ello y tendrán como ente rector a la entidad que se determine.

Artículo 4°. *Objeto.* Las Zonas Regionales de Transformación Agropecuaria tendrán como finalidad:

1. Crear condiciones legales especiales para promover, desarrollar y ejecutar procesos productivos de transformación agropecuaria;
2. Generar centros de desarrollo regionales enfocados a la innovación productiva y la inversión en investigación biológica y agroindustrial, favoreciendo la generación de empleo rural y el bienestar de la sociedad.

3. Capacitar a todos los actores involucrados en los procesos de transformación agropecuaria, con el fin de profesionalizar la actividad rural;
4. Aprovechar las condiciones naturales del territorio nacional como fuente de empleo y desarrollo rural;
5. Aumentar la inversión en maquinaria, insumos, infraestructura y educación rural, por medio del reordenamiento de la oferta institucional y la implementación de incentivos tributarios concedidos por la presente ley;
6. Crear un mecanismo que permita establecer rápidamente zonas beneficiarias para que el efecto de la presente ley se pueda ver en el corto y mediano plazo, consolidándose como cimiento de la nueva cultura empresarial del sector rural en todo el territorio nacional.
7. Fortalecer el campo colombiano y el mercado local e internacional (TLC) para hacerlo más competitivo y resistente ante los retos y desafíos que se le presenten.
8. Promover la creación de empresas y asociatividad de los pequeños y medianos productores en coordinación con los Planes Regionales de Competitividad, con el fin de suscitar el mayor desarrollo en las regiones del sector agropecuario, al tiempo que se genera valor agregado a los productos locales;
9. Darles mejores herramientas a los departamentos, municipios y/o zonas regionales donde estén más concentrados los problemas de pobreza y orden público, para que por medio de la inversión en lo rural, se les reste espacio al narcotráfico y los grupos armados al margen de la ley, y un espacio importante para desarrollar programas empresariales que den oportunidad a estos de reintegrarse a la sociedad e iniciar su vida como empresarios del campo colombiano. Esto en el tema del posconflicto.
10. Incentivar la conformación o el fortalecimiento de redes solidarias, circuitos económicos agroalimentarios para agricultura familiar y consolidación de comercios justos.

Parágrafo. Este proyecto está en marcado dentro del plan nacional de economía social y solidaria y cumple con todos parámetros del documento PLANFES y que beneficiará a todos los involucrados en el conflicto de más de 50 años.

Artículo 5°. *Usuarios*. Son usuarios de las Zonas Regionales de Transformación Agropecuaria (ZORTA), todas aquellas organizaciones de economía solidaria en las áreas rurales, clústeres agropecuarios o cadenas productivas que hayan sido escogidas por la entidad designada con el beneplácito de la Red Estatal para hacer parte de las ZORTA, por considerarlas estratégicas e innovadoras para el desarrollo de los departamentos, municipios o

zonas regionales (alianza de dos o más municipios o departamentos).

Parágrafo 1°. Los usuarios de las ZORTA deberán constituirse bajo la normativa de la economía solidaria existente en la legislación colombiana.

Artículo 6°. *Plan de Negocios*. Los pequeños y medianos productores que se quieran conformar como un clúster o red agropecuaria, para hacer parte de las ZORTA, deberán presentar el Proyecto productivo con el acompañamiento de la entidad que para tal fin defina la red estatal. Esta debe ser la hoja de ruta a mediano y largo plazo, definiendo metas claras que permitan medir su desempeño. Adicionalmente, deberán estar estructurados bajo los principios de competitividad, innovación y asociatividad empresarial.

Parágrafo 1°. Bancoldex, dentro de su programa Impulsa Colombia, deberá crear una herramienta para aprovechar su experiencia en la creación de hojas de ruta de clústeres, apoyando el proceso en los 32 departamentos haciendo énfasis en el sector agropecuario.

Parágrafo 2°. Los proyectos agropecuarios que se pierdan por causas naturales serán asumidos por el proyecto, sustentando las causas que ocasionaron la pérdida ante la entidad designada, quien a su vez comunicará a la Red Estatal y contará con delegados regionales para certificar lo expresado por los afectados y así obtener el seguro agropecuario que protegerá todos los proyectos de las ZORTA.

Parágrafo 3°. La Contraloría General de la República vigilará el cumplimiento de la metas y podrán hacer controles a los clústeres agropecuarios para asegurar el éxito de los proyectos.

Artículo 7°. El órgano que estudiará los proyectos de los proponentes y decide si se pueden asociar bajo la modalidad de clúster agropecuario para ser favorecidos con los beneficios contemplados en esta ley será la entidad designada por la Red Estatal quien coordinará en cada una de las regionales en las que han dividido el país para su atención en primera instancia, quienes además estarán encargadas de establecer los requisitos mínimos que debe cumplir cada proyecto, acordes a las necesidades y a los objetivos de los departamentos, municipios y zonas regionales de acuerdo con los parámetros establecidos por la Red Estatal que será quien lo apruebe.

Parágrafo. Las entidades del Estado tienen la obligación de asesorar a cada uno de los pequeños y medianos productores en la elaboración y presentación de los proyectos.

Artículo 8°. Los proyectos que se presenten para el desarrollo de las ZORTA en la Orinoquia y en la Amazonia incluirán la adecuación de las tierras y por ello tendrán hasta 3 años en la preparación de

ella, por lo cual tendrán un programa especial que les facilitará el tiempo para entrar a utilizarlas.

## CAPÍTULO II

### Financiación de las Zonas Regionales de transformación agropecuaria

Artículo 9°. Los operadores de telefonía celular en todo el territorio nacional aportarán el valor equivalente a un segundo por cada minuto que el usuario final consume, (de acuerdo con el plan que posea) para el financiamiento de los proyectos de las Zonas Regionales de transformación agropecuaria.

Parágrafo 1°. Esta contribución incluirá las llamadas locales, nacionales e internacionales.

Parágrafo 2°. Los valores de los recaudos por la contribución estarán a cargo de la Comisión Reguladora de Comunicaciones (CRC) y serán depositados en una cuenta bancaria designada para tal fin.

Parágrafo 3°. Los operadores de telefonía celular que presten el servicio por segundo contribuirán con un segundo por cada minuto que los usuarios consuman.

Artículo 10. Todos los proyectos agrícolas aprobados estarán subsidiados, siempre y cuando cumplan con los parámetros de los planes de negocios presentados y aprobados.

## CAPÍTULO III

### Requisitos para la conformación de clústeres agropecuarios dentro de las zonas regionales de transformación agropecuaria

Artículo 11. Aprobado el proyecto por la Red Estatal, los proponentes deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Constituir una asociación de integración agropecuaria de conformidad con el artículo quinto parágrafo primero de esta ley en cuya razón social se incluyan todos los asociados y se haga explícita la actividad principal que realizará el Clúster Agropecuario al interior de la ZORTA, acorde a lo expuesto en el Proyecto Productivo.

Todas las organizaciones campesinas o de pequeños productores que quieran hacer parte del clúster agropecuario podrán hacer parte del mismo sin restricción alguna, siempre y cuando cumplan con los requisitos de ley.

2. Los clústeres agropecuarios deben estar constituidos por pequeños y medianos productores asociados y para programas de producción transformación y comercialización en lo relacionado con los TLC, participarán los anteriormente mencionados y podrán entrar los grandes empresarios si los productores asociados lo aprueban.

Parágrafo. Los grandes empresarios no podrán pertenecer a las asociaciones de pequeños y medianos productores para los que es creada esta ley. Solo

podrán hacer alianzas para la transformación de las materias primas y para la comercialización.

## CAPÍTULO IV

### Otras disposiciones

Artículo 12. Los centros administrativos de las organizaciones solidarias creadas por medio de esta ley deberán contar con un portafolio de sus productos actualizado con las ofertas públicas y privadas que puedan ser útiles para los potenciales compradores en las ZORTA.

Parágrafo 1°. Este portafolio será dirigido, orientado y reglamentado por la entidad que para ello designe la Red Estatal como parte de su trabajo en la asesoría a los asociados y será virtual.

Artículo 13. Los clústeres agropecuarios creados dentro de las Zonas Regionales de Transformación Agropecuaria serán cobijados por el artículo 240-1 del Estatuto Tributario y sus bienes quedarán exentos del pago de impuestos sobre las ventas acorde al Título VI del mismo estatuto, lo cual dispone fijar en quince por ciento (15%) la tarifa única del impuesto sobre la renta gravable y dar tratamiento tributario especial a los proyectos de investigación científica y tecnológica o a programas de desarrollo social como lo contempla el artículo 359 del Título VI del Estatuto Tributario.

Parágrafo 1°. Este beneficio será otorgado durante los diez (10) años siguientes a la creación de la Zona Regional de Transformación Agropecuaria.

Parágrafo 2°. Para los departamentos que tengan su índice NBI superior al 40% este beneficio se otorgará por 15 años.

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

  
Jorge Eduardo GECHÉM TURBAY      Hernán PENAGOS GIRALDO  
Senador de la República      Representante a la Cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### ZONAS REGIONALES DE TRANSFORMACIÓN AGROPECUARIA

#### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Si recordamos cuáles eran los cultivos que se desarrollaban en Colombia por los años 1960 y 1970 y los comparamos con la presente década, podemos concluir que algo grave está pasando en un país eminentemente agrícola; es muy triste que el área cultivada en los años 60 cuando teníamos una población de 16 millones de habitantes sea la misma de ahora que tenemos más de 45 millones de colombianos. Hoy el mundo necesita de alimentos y es la oportunidad para que Colombia inicie un programa para revolucionar el sector agrícola, es sorprendente ver el comportamiento del cultivo de palma africana. Para los años 70 era de 50 mil hectáreas, en los 80, 100 mil hectáreas, para los años

90, 150 mil hectáreas para el año 2005 más de 250 mil hectáreas lo que demuestra claramente cómo hemos estado perdiendo nuestra autonomía alimentaria. Con los tratados de libre comercio firmados por nuestro país (TLC), entendemos que será muy difícil competir y todos lo comprendemos pero tenemos que empezar en algún momento y estamos seguros de que el primer paso es el desarrollo de procesos productivos que generarán empleo para fortalecer la paz, pero para lograr todo este propósito debemos acudir a la búsqueda de recursos que no afecten el Presupuesto General de la Nación. No podemos seguir aplicando más impuestos que en su mayoría afectan a la clase media; por eso es importante empezar a competir con mayor razón ahora con la globalización para mejorar el esquema agrícola.

Los países industrializados subsidian al sector agricultor con objeto de defender los productos y ser competitivos en el mercado internacional, por lo cual nuestra política en el sector agropecuario debe proteger la producción agropecuaria con dos puntos fundamentales: la seguridad alimentaria y la oportunidad de competir en el mercado internacional.

### INTRODUCCIÓN

Uno de los sectores menos favorecidos en Colombia es el agropecuario y particularmente los pequeños productores; en esta materia el país aún tiene una deuda grande por resolver y un sinnúmero de realidades tales como inversión, seguridad, desempleo, inequidad, narcotráfico, desplazamiento forzado y en general todo lo relacionado con desarrollo rural y seguridad social.

La realidad en Colombia evidencia que el Estado no ha podido cubrir todo el territorio nacional a cabalidad y que serán pocos los esfuerzos económicos y legislativos que en esta materia se hagan; por consiguiente, es responsabilidad de los gobernantes del Estado proveer a todos sus ciudadanos con las herramientas necesarias para que puedan suplir sus necesidades básicas.

Una solución en este sentido llevaría a que las personas fueran mucho menos vulnerables ante las situaciones conflictivas del campo. En este orden de ideas, invirtiendo en el desarrollo rural y agropecuario, Colombia tiene ante sus ojos la posibilidad de sacar a un gran número de personas (familias) de la pobreza y de las manos de los grupos al margen de la ley al tiempo que se afirma la seguridad alimentaria del país.

Resumiendo, lo que busca este proyecto de ley es prender las alarmas ante la crítica situación del campo que, con voluntad política, educación e inversión, se pueda aportar a la solución de ese gran número de necesidades presentes en el sector agropecuario, particularmente en los pequeños productores, además de contribuir a la disminución de la brecha social que los diferencia negativamente de otros sectores.

### LA SITUACIÓN RURAL EN COLOMBIA

El sector agropecuario de los pequeños productores en Colombia históricamente ha estado marcado

por la combinación de buenas intenciones en la distribución de recursos, las ayudas y subsidios que evidentemente no han logrado alcanzar su objetivo de convertirlo en libre sector fuerte y competitivo, ya sea porque los recursos son insuficientes o porque las condiciones presentes (violencia, narcotráfico, corrupción, etc.), no permiten el desarrollo esperado. Por lo anterior, la conclusión parece ser clara en torno a la necesidad de liberar esa gran porción del territorio de situaciones que la desangran, para ponerla al servicio de todo el país.

Cabe resaltar que en este sector vive la tercera parte del país y, de esta, según el DNP, la mitad se encuentra en la pobreza y el 25% en la indigencia o pobreza extrema.

La tierra en Colombia se ha convertido en un escenario de especulación de precios, altos costos de producción y de transporte y ganadería extensiva, por lo que se hace necesaria la intervención del Estado para incentivar la innovación, la inversión y la libre competencia, promoviendo la búsqueda de precios más competitivos que permitan la entrada de la economía de mercado al agro colombiano con miras a la competitividad.

El PNUD recientemente en el Informe Nacional de Desarrollo Humano señaló que en Colombia hace falta una amplia expansión del Estado hacia el campo, que genere oportunidades más equitativas y que lleve las características competitivas del mercado, con las que se incentiva la producción, la investigación, la inversión y la disminución en los precios.

### Así es la Colombia rural

Durante más de cuatro décadas el campo ha sido escenario de violencia, pobreza y reformas fallidas o inconclusas. El 84 por ciento del territorio del país es rural y el 32 por ciento de la población vive allí.

Estas son algunas de las cifras más preocupantes de la situación del agro en Colombia:

1. La informalidad entre los pequeños productores supera el 40%.
2. El 80% de los pequeños productores tienen menos de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), es decir que son Microfundistas, y, aun así, son estos los que producen el 70% de los alimentos del país.
3. El índice Gini rural en Colombia, que mide la desigualdad, es de 0,88 según el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico - Cede, de la Universidad de los Andes, y la mayor concentración de la propiedad está en las zonas ganaderas y en las que se explotan recursos naturales.
4. El 77% de la tierra está en manos de 13% de propietarios, pero el 3,6% de estos tiene el 30% de la tierra.
5. Alrededor de 6,6 millones de hectáreas fueron quitadas a los campesinos por la violencia en las últimas dos décadas, esto es el 15% de la superficie agropecuaria del país.

6. De los 20 millones de hectáreas de tierra con capacidad agrícola, solo se usan 4,9 millones.
7. En el campo los pobres son el 50% y los indigentes el 25%, además el 60% del empleo rural es informal, el 55% de los campesinos pobres nunca ha recibido asistencia técnica, el 11% no tiene vivienda y el 16% tiene vivienda en mal estado.

#### **OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY**

El ánimo del proyecto de ley es dotar a Colombia de una herramienta que permita la creación de estructuras regionales en forma de centros de desarrollo, de forma planificada e integral a través del redireccionamiento de la oferta institucional representada en programas, proyectos y convocatorias que promuevan la inversión en infraestructura, tecnificación y vivienda entre otros, de tal forma que se expanda el Estado sobre el sector rural y se les quiten espacio e insumos a las problemáticas del campo colombiano y se pueda consolidar la paz.

El sector agropecuario colombiano significa una fuente potencial de riqueza para todo el país que por sí mismo puede autoproverseer un verdadero salto social y económico, pero necesita que se unan esfuerzos para crear empleos formales y promuevan la creación de empresas en torno a modelos asociativos como los clústeres agropecuarios; de acuerdo con la experiencia internacional, se producen excelentes resultados cuando en un mismo lugar confluyen empresarios, entidades asesoras especializadas y entidades educativas, pues se generan procesos de competencia positiva que de manera endógena desarrollan a todos los participantes de dichos modelos.

El avance económico que ha tenido el país en los últimos años ha logrado no solo mejorar las condiciones de vida de los colombianos; también nos ha puesto en la mira internacional como ejemplo de progreso y nos ha convertido en un receptor de inversiones, gracias a la estabilidad y seriedad que hemos demostrado con el manejo económico de los recursos y las excelentes condiciones para la inversión directa extranjera (IDE). Este buen desempeño que ha tenido el país también lo ha llevado a aumentar sus relaciones diplomáticas y, con estas, la firma de acuerdos comerciales que pueden llegar a ser muy favorables, pero al mismo tiempo exigen un trabajo serio e integral para que ningún sector de la sociedad se vea relegado de los beneficios o, aun peor, se vea afectado irónicamente por el buen momento por el que pasa el país.

Sin duda, la minería y la prestación de bienes y servicios han sido fundamentales para lograr el buen momento en el que está el país y asegurar un continuo ascenso económico, pero estos no pueden ser los únicos pilares sobre los que se cimienta el país. Hay dos cosas que no se pueden desconocer: Por un lado, el potencial incalculable que tiene Colombia en la producción agropecuaria, gracias a que su geografía posee todos los climas y se encuentra sobre una tierra fértil y sin escasez de agua, y, por otro lado, el agro

ha sido un sector históricamente descuidado y que no ha tenido el protagonismo que merece a pesar de su potencial nacional e internacional.

Con la entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos y posiblemente con otras potencias como la Unión Europea, el triángulo del Pacífico y los demás tratados vigentes y por conseguir, es necesario que el país ponga sus ojos sobre el sector más vulnerable y que más beneficios le puede brindar. Para esto se requieren políticas públicas claras y leyes robustas que blinden el sector y que además le transfieran las bondades de la economía de mercado para que sea esta la que incentive la producción y la transformación de materias primas con la que se deje un valor agregado en las regiones y en el país.

Es el momento de solucionar los problemas del campo y de dejar de verlo solo como un campo de batalla, pues la mejor forma de superar los conflictos que lo afectan es resolviendo las necesidades de los campesinos, brindándoles oportunidades de trabajo y capacitándolos para que profesionalicen su labor y así puedan obtener mejores beneficios económicos, puedan resistir la competencia con países que cuentan con infraestructura, tecnología y subsidios agrícolas como en los Estados Unidos.

Para todo lo anterior, se requiere un modelo de cooperación público-privada, en la que el Estado entregue los recursos necesarios para invertir en educación, tecnología, y los pequeños productores pongan su trabajo para desarrollar proyectos innovadores adecuados a las características de cada región.

Consideramos que el mejor comienzo es la creación de las zonas regionales de transformación agropecuaria, que buscan, a través del modelo aplicado de clústeres agropecuarios, organizar y volver competitivos a los pequeños productores, sumado a los incentivos tributarios, se quiere llegar a ser autosostenibles. Este modelo se basa en encender pequeñas chispas que, mediante la tecnología y la educación, fomenten la economía rural y la transformen de expansiva a intensiva, elevando la producción e introduciendo a los campesinos en la dinámica de la oferta y la demanda, para que en el futuro sean ellos mismos quienes direccionen su actividad sin la asistencia del Estado.

La nueva política adelantada estimula el desarrollo de proyectos mineros y de producción de biocombustibles y hemos olvidado lo más importante: La autonomía alimentaria; nuestro país tiene un potencial agropecuario inmenso y un campesino que está esperando la oportunidad de mostrar su potencial. Es la oportunidad de entrar el campo en los mercados de los TLC; tenemos que profesionalizar al campesino y darle la oportunidad de ser competitivo en un mercado que lo necesita con urgencia. Los alimentos cada vez más escasos son la debilidad en muy poco tiempo de países como China, India, Corea, España, Francia Portugal, etc.; dependen de la despensa africana y cada vez más el consumo aumenta. ¡Ahí está nuestra oportunidad!

Es importante tener en cuenta que el petróleo y el carbón están perdiendo su sitio en los mercados internacionales y estos se están reemplazando por otras alternativas más amigables con el medio ambiente, lo que nos permite impulsar con mayor fuerza el sector agropecuario ya que las prioridades en los mercados internacionales serán el agua y los alimentos orgánicos.

#### POTENCIAL INTERNACIONAL

Actualmente hay 20 millones de hectáreas en el país que podrían tener un uso más organizado y planificado en torno al tema agropecuario y forestal, pero están siendo subexplotadas en ganadería extensiva. La tierra se ha convertido en un terreno de especulaciones, producto de la falta de Estado y de proyectos de amplio impacto que organicen la producción en Colombia. Esta ausencia es la que reproduce factores negativos para la competitividad en cuanto a precios y afecta mayoritariamente al pequeño productor; es sumamente importante tener trabajadores calificados y precios competitivos en el estado actual del mundo, en el que impera la globalización y aumenta vertiginosamente la demanda de alimentos.

La FAO, en su más reciente informe titulado *Cómo alimentar al mundo 2050*, expresa una enorme preocupación frente a cómo atender el crecimiento en la demanda alimenticia, al mismo tiempo que se combate el hambre en el mundo. La conclusión del estudio es que el planeta se debe preparar para alimentar 2.300 millones de personas adicionales, en un contexto de recursos cada vez más escasos y haciéndole frente al cambio climático. Es perfectamente entendible que estas conclusiones provoquen miedo en el mundo y más en los países que están creciendo en su demanda de alimentos como China y la India, no sólo por su crecimiento demográfico, sino por su crecimiento económico que continuamente está sacando a personas de la pobreza, en una especie de efecto dominó en el que al mejorar las condiciones de vida de las personas se ve automáticamente un incremento en la demanda de bienes y servicios que ponen a prueba el modelo de seguridad alimentaria y nuestra sobrevivencia como especie.

Según Hafez Ghanem, Director Adjunto de la FAO, poder alimentar a toda la población no se logrará automáticamente y, por el contrario, se tendrán que sortear grandes retos en varias materias: Indiscutiblemente hay que adecuar el agro a las nuevas condiciones ambientales y en este mismo orden de ideas hay que crear nuevas herramientas que permitan una producción limpia de alimentos. Ghanem también llama la atención sobre la necesidad de hacer cambios de tipo socioeconómico con los que se les pueda hacer frente a las desigualdades y desequilibrios que reproducen la pobreza. Estos cambios los propone la FAO en forma de inversiones de peso que mejoren el acceso a los alimentos por parte de todas las personas.

Dentro del informe hay varios subcapítulos, uno de los cuales habla sobre la tierra y cuánto debe aumentarse el área cultivable del planeta hacia 2050. El estudio indicó que se debían poner a producir 120 millones más de hectáreas en todo el mundo, que solo pueden salir de lugares donde aún existen tierras improductivas como África subsahariana y Latinoamérica.

Otro de los subcapítulos hacía referencia al agua y cómo la demanda de esta aumentará en un 11% para los cultivos de riego. En este tema la preocupación de la FAO no se centra en la falta del líquido, sino en la forma como está distribuido en el mundo, pues son pocos los países que cuentan con suficiente agua dulce para no sufrir escasez ni para el consumo humano ni para el uso en la agricultura. Y Colombia en este punto es privilegiada.

**No hay que ser un experto para darse cuenta de que la situación alimentaria en el mundo es preocupante**, pero sí hay que ser muy ciego para no darse cuenta de que el informe de la FAO parece ser el mejor estudio de mercado que le han podido hacer a Colombia. La primera preocupación que muestra el estudio es por el cambio en el modelo socioeconómico que permitiría acabar con la inequidad en el campo y claramente Colombia se encuentra en esta línea con la política bandera del Gobierno Santos que es la Ley de Restitución de Tierras. Con la adecuada aplicación de esta ley, se resolvería la perjudicial contrarreforma agraria provocada por el narcotráfico y la violencia de los grupos al margen de la ley en el campo; se resolvería así una situación de tensión interna muy grande y, al mismo tiempo, se iría en el camino indicado frente a las preocupaciones de tenencia de la tierra en el mundo que agobian a la FAO. Si a esto se le suman iniciativas parlamentarias, como este proyecto de ley, que refuercen la llegada del Estado y la economía de mercado al campo, especialmente con los pequeños productores, **Colombia podría convertirse en una potencia en exportación de alimentos a esos países que han crecido en población y que tienen los recursos para alimentar a sus poblaciones. Es sabido que China e India se encuentran comprando terrenos cultivables en todo el mundo para suplir sus necesidades de alimentos, porque son plenamente conscientes de lo que hasta el momento aquí se ha expuesto y sería nefasto que el país dejara pasar la oportunidad de oro que tiene ante sus ojos.** Continuando con el estudio de la FAO, de los 120 millones de hectáreas que estima el estudio se necesitan hacia 2050, Colombia con sus 20 millones de hectáreas cultivables dormidas queda como poseedora del 17% de la necesidad total del mundo en esta materia. Tal encrucijada es envidiable por cualquier país.

#### Conveniencia del proyecto

Este proyecto se enmarca en el esfuerzo institucional y económico que debe hacer el país, en primer lugar por la deuda que el país tiene con el campo y la necesidad de sacar al agro de la pobreza, la improvisación y la violencia causada por la falta de

Estado y de oportunidades brindadas por la economía de mercado. Y en segundo lugar, por la oportunidad que invertir en esa materia representa para el país en el contexto internacional; el futuro de Colombia tiene una de sus bases innegablemente en el campo y es el momento de impulsar la locomotora del agro con esta y muchas iniciativas más, que la alimenten a diario de tal forma que podamos responder a todos los retos que se vienen. Sería imperdonable que como dirigentes de Colombia desconozcamos esta circunstancia nacional e internacional y no la pongamos a nuestro favor, al tiempo que aseguramos la estabilidad alimentaria colombiana y contribuimos con la demanda y la reducción de pobreza en el mundo.

### INFORMACIÓN AL MARGEN

**De acuerdo con estimativos de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), el país paga anualmente alrededor de US\$6.000 millones para traer los productos básicos y procesados que llegan a los comedores de las familias.**

Desde carne, pescado, pasando por lácteos, quesos, legumbres y hortalizas hasta café y otros 300 productos llegan de EE. UU., Chile, México y 20 países más donde Colombia 'merca' casi a diario.

Nuestro país produce 31,6 millones de toneladas de alimentos al año, exporta 4,4 millones, pero importa 10,3 millones de toneladas.

Según la SAC, si hubiera una verdadera política agraria, por lo menos el 50% de esas importaciones se podrían sustituir.

El caso más insólito es del maíz, ya que la mayoría del que se consume (en harinas, arepas, sopas y procesados, etc.) viene de EE. UU. Sólo en maíz se importan 4,4 millones de toneladas/año, pese a que el país tiene 20 millones de hectáreas para su cultivo.

A decir de la SAC, los Tratados de Libre Comercio, TLC, han acelerado esa demanda cada vez más cara.

**El vicepresidente técnico de la SAC, Alejandro Vélez, admite que muchos productos no se pueden sembrar acá por condiciones climáticas como el trigo y la cebada, por lo que hay que importarlos de EE. UU. y Argentina.**

Por su parte, el director de estudios económicos de la Escuela de Ingeniería Julio Garavito, Eduardo Sarmiento, dice que el peso de esos importados en la canasta familiar es hoy más preocupante. "Ese 28% de productos extranjeros golpeará este año los bolsillos".

### Cereales

US\$1.689 millones gastó Colombia durante el 2014 en importaciones de maíz, trigo, cebada, avena, centeno, arroz, millo y otros cereales. Entre enero y mayo del 2015 esas compras sumaron US\$866 millones. El 50% de esas importaciones proviene de EE. UU. Solo en maíz se compran 4,4 millones de toneladas al año. Colombia importa arroz del Ecuador.

### Grasas y aceites vegetales US\$593 millones

En este tipo de productos básicos y procesados importó el país en 2014. Incluyen margarinas y aceites a base de soya, maíz, de oliva, cacao y coco.

En los primeros cinco meses del 2015 esas compras fueron de US\$203 millones, especialmente a EE. UU., España, Ecuador y Bolivia.

### Importaciones de frutas en el país

US\$287 millones costaron en el 2014 las importaciones de melones, manzanas, peras, uvas, duraznos, dátiles, sandías, mangostinos, cerezas y nueces. En los primeros cinco meses del 2015, traer esos productos, incluyendo frutas en conservas, le ha costado al país US\$95 millones. Colombia compra esas frutas en Chile, EE. UU., Canadá y España.

### Pescados y crustáceos US\$262 millones

Este valor pagó Colombia el año pasado en importaciones desde EE. UU., Ecuador, Chile, Perú, México, Argentina y Vietnam. Figuran en este renglón compras de salmón fresco, atunes, sardinas, filete de basa, pulpo, calamares y otros moluscos enlatados (en aceite o agua). De enero a mayo esas compras sumaron US\$96 millones.

### Carnes

US\$242 millones se destinaron en 2014 en compras externas de cortes especiales de res, tocinos, filetes de cerdo, ternera y conejo. A mayo pasado las compras totalizaron US\$80 millones, en especial a Argentina y los EE. UU.

### Productos lácteos

US\$121 millones sumaron las importaciones de estos productos en 2014. Son leches, quesos de diferentes tipos, mantequillas, sueros, yogures y preparaciones especiales. En este ítem el Dane incluye huevos y miel para su medición.

De enero a mayo Colombia gastó US\$47 millones a este renglón de alimentos. La mayoría proceden de EE. UU., Holanda, Argentina y México.

### Cacao y preparaciones

US\$35 millones alcanzó la facturación de enero a mayo del 2015. Figuran compras en grano, pastas y preparaciones en polvo, chocolatinas, galletas, etc.

El año pasado, el gasto ascendió a US\$79 millones. Colombia hace esas compras principalmente en los EE. UU.

### Legumbres y hortalizas

US\$151 millones compró en estos productos en 2015; la mayoría proceden de México, Ecuador y Chile. Se incluyen zanahorias, remolachas, lechugas, cebollas, nabos, etc.

En este ítem se incluyen algunos tubérculos. Las importaciones van este año en US\$64 millones.

### Café y té

US\$14 millones sumaron las compras de esta categoría en lo corrido del 2015. Se trata de cafés especiales, preparaciones para té y yerba mate para bebidas, lo mismo que especias como canela, clavo, vainilla, cardamomo y nuez moscada. En el 2014 esas importaciones fueron de US\$54 millones, procedentes de EE. UU., China, Argentina y Uruguay.

### Harinas y preparaciones

US\$208 millones totalizaron las importaciones de este renglón en 2014, el cual incluye, asimismo, otros cereales, almidones y similares. El país trae

estos productos desde EE. UU. principalmente. De enero a mayo, Colombia destinó US\$85 millones a estas compras.

#### **Azúcares**

US\$28,1 millones costaron entre enero y abril del 2014 las importaciones de azúcar de caña, remolacha y sacarosa, a pesar de que Colombia es productor. Ese tipo de compras se hicieron a EE.UU., Brasil y Bolivia.

En este año van US\$14 millones destinados a la compra de 26.065 toneladas.

#### **Colombia: país agrícola que importa alimentos transgénicos**

*La soberanía alimentaria amenazada por el libre comercio (2003).*

A inicios de la década del 90 se producía el 95% del maíz para el consumo propio en Colombia, pero para el año 2002 el país importó más de dos millones de toneladas, que representaron el 75% del maíz que se consume. Situación similar ocurre con la soya, cuyos exportadores son Estados Unidos y Argentina, los mayores productores de cultivos transgénicos. Eso ocurre sin que el país cuente con una norma específica para el control de alimentos transgénicos o con un tipo de control y evaluación de bioseguridad.

El Gobierno nacional parece creer que la recuperación de la profunda crisis que atraviesa el sector agropecuario se hace introduciendo en forma masiva alimentos transgénicos (organismos genéticamente modificados) como el maíz y el algodón. Ambos se han producido en otros países con diferentes condiciones ecológicas y climáticas a las de Colombia y ello genera riesgos e impactos ambientales, socioeconómicos y en la salud. En el caso del algodón Boligard (Bt), se liberó su cultivo en 2002 en la región del Caribe, sin que se hubieran realizado las investigaciones científicas adecuadas. Dicho algodón solo controla plagas de Lepidópteros, pero en la región Caribe la principal es el Picudo *Anthonomus Grandis*.

Así mismo, las compañías multinacionales de agroquímicos incluyen todo el paquete jurídico y tecnológico. En este sentido, si el agricultor quisiera volver a sembrar la semilla que produjo para “propio uso”, lo puede hacer a través del pago de una “regalía extendida”, es decir, de renunciar al derecho de sus semillas para su propio uso y también utilizar Roundup Ready como único herbicida.

En este contexto, se presenta una cadena de irregularidades que comienza cuando el Consejo Técnico Natural (TCN) del ICA (Instituto Colombiano Agropecuario), en su sesión de marzo de 2002 y en votación secreta, elige al representante de Monsanto (compañía multinacional de agroquímicos) como su vicepresidente; esa situación coloca a Colombia como el único país en el que Monsanto hace parte de las directivas del órgano que analiza los resultados de investigaciones sobre transgénicos y recomienda al Estado su aprobación comercial, actuando como juez y parte en el proceso.

Sin embargo, varias organizaciones sociales, entre ellas el grupo Semillas, grupo de acciones públicas de la Universidad del Rosario, y Consumidores

Colombia (COCO), interpusieron una Acción Popular (mecanismo constitucional de participación y denuncia pública y directa de las comunidades y organizaciones sociales) ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en contra de la autorización que dio el ICA a la empresa Monsanto para la siembra comercial del bioplaguicida transgénico algodón Bt. En esta Acción Popular se destaca lo siguiente: Que el Ministerio de Agricultura revoque la autorización para la siembra de algodón Bt en el país y suspenda la importación de semillas; que se declare en el territorio nacional una “moratoria” a la liberación comercial de transgénicos, hasta tanto el país cuente con una “Ley Nacional de Bioseguridad Integral”, que incluya las evaluaciones de impactos ambientales, socioeconómicos y en la salud.

Colombia todavía puede llegar a una situación catastrófica como la de México, país que vive la contaminación de muchas de las variedades nativas con maíz transgénico importado de Estados Unidos. Pero el Gobierno de Uribe insistió en esa línea; tiene afán de ir más rápido en materia de cultivos transgénicos que ponen en riesgo la soberanía y seguridad alimentaria de los colombianos.

En este sentido, mientras existan fuertes cuestionamientos sobre los organismos transgénicos, la adopción o no de estas tecnologías debe basarse en la aplicación del Principio de Precaución: Ante la duda, la incertidumbre y la falta de certeza sobre la seguridad de estas tecnologías, tenemos derecho a decir “NO”, en forma preventiva. (Jairo Pinto Gutiérrez, Ing. Mecánico. 2015).

#### **Proposición**

Es por esto que presentamos al Congreso de la Republica este proyecto de ley, *por el cual se crean y desarrollan las zonas regionales de transformación agropecuaria, se garantiza su sostenimiento y se dictan otras disposiciones*, para que a través de la Comisión respectiva, se proceda a darle trámite para primer debate, proyecto tendiente a mejorar las condiciones actuales de la comunidad campesina, industrializar el campo y tener la oportunidad de aprovechar los TLC, propiciando desarrollo económico en todo el territorio nacional.

  
Jorge Eduardo GECHEM TURBAY  
Senador de la Republica

Hernán PENAGOS GIRALDO  
Representante a la Cámara

#### **SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día ... del mes de ... del año ... se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 184, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por ...

El Secretario General,

...

#### **SENADO DE LA REPÚBLICA**

##### **SECRETARÍA GENERAL**

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 13 de diciembre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 184 de 2017 Senado, *por el cual se crean y desarrollan las zonas regionales de transformación agropecuaria, se garantiza su sostenimiento y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Jorge Eduardo Géchem Turbay* y el Representante a la Cámara *Hernán Penagos Giraldo*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 13 de diciembre de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 185 DE  
2017 SENADO**

*por el cual se crea el Fondo para la protección de la propiedad privada en la propiedad horizontal, se garantiza su sostenimiento y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**CAPÍTULO I**

**Fondo para la protección de la propiedad  
privada en la propiedad horizontal**

Artículo 1°. *Definición.* El Fondo para la Protección de la Propiedad Privada en la Propiedad Horizontal es un modelo de seguridad para la convivencia de los residentes en la propiedad horizontal y cuyo objeto es lograr la tranquilidad y la armonía entre los habitantes que convivan en propiedad horizontal, enriquecer la función social en la copropiedad y la protección de la unidad familiar.

Parágrafo. Dicho fondo será creado como reconocimiento a los residentes de la propiedad horizontal por ser los mayores generadores de empleo en todo el territorio después del Estado y los aportes al fondo serán compartidos entre los copropietarios y el Estado.

Artículo 2°. Crease la Junta Directiva para la Protección de la Propiedad Privada en la Propiedad

Horizontal que estará integrada por el Ministerio de Vivienda, Ministerio del interior, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Hacienda y el ICBF.

Parágrafo 1°. La Junta Directiva para la Protección de la Propiedad Privada en la Propiedad Horizontal deberá generar las políticas y acuerdos necesarios para el buen manejo del Fondo de Protección de la Propiedad Privada en la Propiedad Horizontal en todo el territorio nacional cumpliendo con los objetivos del fortalecimiento de la unidad familiar y haciendo parte del Sistema Integrado Nacional de Propiedad Horizontal.

Parágrafo 2°. El Fondo de Protección de la Propiedad Privada en la Propiedad Horizontal generará los lineamientos de funcionamiento y manejo de estos recursos que serán distribuidos en el Municipio y Distritos Especiales y Capital de acuerdo con la cantidad de Propiedad Horizontal con que se cuente y los recaudos que se efectúen en cada uno de ellos.

Parágrafo 3°. En los Municipios, Distritos Especiales y Capital donde existan organizaciones ciudadanas de propiedad horizontal-instancias de participación, reconocidas estas deberán registrarse ante La Junta Directiva para la Protección de la Propiedad Privada en la Propiedad Horizontal para ser escuchados con sus inquietudes y propuestas para la ejecución y manejo adecuado de los recursos en cada una de las áreas de influencia.

Parágrafo 4°. La totalidad de los recursos que se recauden se dirigirán a la protección de las copropiedades en tres (3) circunstancias: **1.** Para garantizar la estabilidad financiera cuando la cartera morosa afecte la sostenibilidad de la copropiedad. **2.** Para cubrir daños en la copropiedad ocasionados por desastres naturales, y **3.** Como protección a la unidad familiar en caso de remate de la vivienda. Esta última condición solo será aplicable siempre y cuando el afectado no cuente sino con esa única propiedad familiar.

Artículo 3°. *Participación y Atención Ciudadana de Propiedad Horizontal.* Se implementará en los municipios donde existan Desarrollos Urbanísticos bajo el Régimen de Propiedad Horizontal o se superen las cinco mil soluciones de vivienda y para ello créase:

- a) El Sistema Nacional Integrado de Propiedad Horizontal, dependiente del Ministerio del Interior.
- b) El Sistema Nacional de Inspección, Vigilancia y Control de Propiedad Horizontal -IVCph-, dependiente de Supersolidaria. La Oficina de Atención Municipal Ciudadana implementará en ella el área de Inspección, Vigilancia y Control de Propiedad Horizontal -IVCph-.
- c) La Oficina de Atención Municipal Ciudadana de propiedad horizontal; La cual llevará el Registro de las Copropiedades, Sus Consejos de Administración, Comités de Convivencia,

Administrador y Revisor Fiscal de cada una de las Copropiedades previamente existentes y las que a futuro existan en el municipio a la promulgación de la presente ley, reportando tal registro al Ministerio del Interior.

- d) La Oficina de Atención Municipal Ciudadana, dispondrá del área de acceso a la Justicia y Solución de Conflictos en Propiedad Horizontal, dependiente del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- e) La Oficina de Atención Municipal Ciudadana implementará en ella el área de Promoción y Fortalecimiento de acciones organizativas (de la Participación Ciudadana) y de acciones pedagógicas en Propiedad horizontal, articuladas al Sistema Nacional Integrado de Propiedad Horizontal.
- f) La Oficina de Atención Municipal Ciudadana tendrá a su cargo la coordinación de la Mesas Zonales Ciudadanas y Municipales Ciudadanas y de ellas derivará los denominados Consejos Zonales y Municipales de Propiedad Horizontal a quienes se deben y desarrollarán sus directrices.

Artículo 4°. *Objeto:* El Fondo la Protección de la Propiedad Privada en la Propiedad Horizontal tendrá como finalidad:

1. Reconocer a la Propiedad Horizontal como el mayor generador de empleo después del Estado colombiano.
2. Crear condiciones legales especiales para promover la convivencia y el bienestar de los habitantes de la Propiedad Horizontal.
3. Generar garantías suficientes para la sostenibilidad de la copropiedad.
4. Capacitar a todos los residentes en propiedad horizontal para que conozcan plenamente sus derechos y deberes.
5. Fomentar el respeto y la solidaridad en la convivencia de la Propiedad Horizontal.
6. Motivar la organización por los Municipios, Distritos Especiales y Capital de la Propiedad Horizontal en coordinación con las alcaldías.
7. Darle mejores herramientas a los departamentos y municipios para facilitar los trámites a las copropiedades organizadas bajo el régimen de Propiedad Horizontal.

## CAPÍTULO II

### **Financiación del fondo de protección de la propiedad privada en la propiedad horizontal**

Artículo 5°. Entre los Copropietarios de la Propiedad Horizontal y el Estado colombiano a través del Ministerio de Hacienda aportarán el 3% del valor de la administración para el Fondo de Protección de la Propiedad Privada en la Propiedad Horizontal.

Parágrafo 1°. El aporte del valor del 3% de la administración para el Fondo de la Protección de la

Propiedad Privada en la Propiedad Horizontal será compartido entre el Estado y los copropietarios en un 50% cada uno, es decir 1.5% el Estado y el 1.5% el copropietario.

Parágrafo 2°. Los valores de los recaudos por la contribución estarán a cargo del Ministerio de Vivienda por medio de un Fideicomiso y serán depositados en una cuenta bancaria designada para tal fin.

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

  
 Jorge Eduardo GECHÉM TURBAY Senador de la República  
 Hernán PENAGOS GIRALDO Representante a la Cámara.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*La cuestión de qué tipo de ciudad queremos no puede estar divorciada de la que plantea qué tipo de lazos sociales, de relaciones con la naturaleza, de estilos de vida, de tecnologías y de valores estéticos deseamos. El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización. La libertad de hacer y rehacer nuestras ciudades y a nosotros mismos es, como quiero demostrar, uno de nuestros derechos humanos más preciosos, pero también uno de los más descuidados.*

*El Derecho a la Ciudad. David Harvey*

Hacia La Carta de Ciudad De México

### **FONDO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN LA PROPIEDAD HORIZONTAL**

#### **1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

La Administración Pública requiere cada vez más de una Política de Estado que consolide una Política de Gobierno que dirija progresivamente el **Régimen de Propiedad Horizontal-PH en Colombia.**

El crecimiento económico y social generó un vector de amplio crecimiento urbano, lo cual acompañado de un proceso expansivo de desplazamiento social y de asentamientos humanos, ha limitado cada vez más el suelo urbano destinado a Vivienda. El agotamiento ha llevado a los gobiernos locales y al nacional a densificar las ciudades, lo que ha generado nuevas formas de vida y de dinámicas humanas que se han interesado tanto en la calidad de vida como en procesos organizativos que favorezcan la convivencia, y ello ha sido el fundamento para organizar el **Régimen de Propiedad Horizontal** en el país.

Consecuencialmente, una política de gobierno que densifique las ciudades requiere necesariamente de una política pública comprensiva para enfrentar

los retos de los bienes compartidos, las áreas comunes, las nuevas demandas de servicios públicos domiciliarios y de la seguridad ciudadana, con regulación del Estado en donde confluya la participación de organizaciones ciudadanas y sociales.

Sin embargo, en las últimas décadas, esta gran realidad urbana, ante el crecimiento poblacional, las distorsiones de sociedades constructoras, las presiones de grupos sociales y los conflictos por servicios públicos, ha observado limitaciones institucionales, por lo que las políticas gubernamentales y la participación ciudadana y social confluyente, deben ser adecuadamente enmarcadas en una **Política Nacional** y en una **Mesa Nacional Ciudadana de Propiedad Horizontal-MNCdePH**.

#### MARCO LEGAL

El Marco Legal de la PH, lo constituyen las siguientes normas:

La Constitución Política de Colombia: el Preámbulo y varios artículos: 2°, 22, 23, 29, 51, 58, 83, 86, 95, 241, 258.

El Decreto-ley 1421 de 1993.

La Ley 152 de 1994.

El Acuerdo Distrital 12 de 1994.

El Acuerdo Distrital 13 del 2000.

La Ley 675 del 2001.

El Decreto 546 de 2007, por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital, puede ser convocado para tal fin.

La Ley 1474 del 2011 la cual establece la democratización en la administración pública involucrando a ciudadanos y organizaciones civiles en la formulación, ejecución, control y evaluación de la función pública, lo cual se complementa además con la adopción del nuevo código nacional de policía que se ha de aprobar y cursa el penúltimo debate en la Comisión Primera de Senado para su aprobación final en plenaria como Proyecto de Ley 99 de 2014.

El Acuerdo número 489 del 2012: Plan de Desarrollo 2012-2016 de Bogotá, D. C.

El Acuerdo Distrital 495 del 2012, promovido por la MDCdePH. CTPD.

El Acuerdo 645 de 2016, artículo 97 Plan de Desarrollo Distrital de Bogotá.

El Acuerdo Distrital 652 de 2016, por el cual se crea el Consejo Distrital de propiedad Horizontal.

Complementarios:

Consejo Local de Propiedad Horizontal, en acuerdos locales (JAL) y decretos locales (Alcaldes Locales).

Convenio de cooperación # 810 de 2012, “promoción de la participación de la población que habita en conjuntos residenciales de propiedad horizontal en Bogotá”.

“Agenda de Derechos Humanos en la Ciudad” conocidos como “Derechos de Ciudad”. Desde los derechos humanos al derecho a la ciudad, debe tenerse en cuenta:

Declaración Universal de los Derechos Humanos: el 10 de diciembre de 1948 cuando las Naciones Unidas la aprueban y proclaman.

Derecho a la Tierra: vigente en casi todas las Constituciones nacionales y con diferentes características.

Derecho a la Vivienda: Artículo 25.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos y Artículo 11 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales.

Derecho al Agua y el Saneamiento: El 28 de julio de 2010, a través de la Resolución número 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos.

Derecho a la Ciudad: Luego de largo tiempo de estudio y tratamiento, desde 1992, hasta la fecha, fue aprobada como el Estatuto de las Ciudades en Brasil en el año 2001, ha sido completada y refrendada, consecutivamente en los siguientes eventos:

Foro Social de las Américas – Quito, 2004

Foro Mundial Urbano – Barcelona, 2004

Foro Social Mundial – Porto Alegre, 2005

Sea oportuno decir que, “esta discusión comenzó en la década de los 90 y se la denominó con el nombre de “Derecho a la Ciudad”. Durante este proceso de discusión sobre el “derecho a la ciudad”, se adoptarían a partir del año 2000 varias cartas locales de derechos humanos:

- La **Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad** (Saint-Denis – Francia, 2000), firmada por más de 400 ciudades europeas;
- La **Carta Mundial del Derecho a la Ciudad**, propuesta por los movimientos sociales reunidos en Porto Alegre (Brasil) en el I Foro Social Mundial (2001);
- La **Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal** (Canadá, 2006);
- La **Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad** (México, 2010);
- la **Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad**, adoptada formalmente por el Consejo Mundial de IGLU, donde ha invitado a todos sus miembros a firmarla (Florencia, 2011);
- La **Carta de Derechos Humanos de Gwangju** (Corea del Sur, 2012).

El concepto del “derecho a una metrópolis solidaria” surgiría después con fuerza en el marco del Foro de Autoridades Locales de Periferia (FALP) y está hoy en fase de reflexión.

Mientras que la “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”, es una declaración de derechos universales del hombre en las ciudades, tanto la “Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad” y la “Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad” son no solo intenciones sino objetivos más concretos a alcanzar en cada uno de los derechos que proclama y con recomendaciones para la acción en el corto y el mediano plazo que podrá guiar a los gobiernos locales para su implementación. Por último esta también prevé que las ciudades signatarias elaboren una agenda calendarizada local y con indicadores para dar seguimiento a la aplicación de cada derecho...

Tal como lo puntualiza la Carta-Agenda, decimos que en la actual situación de crisis económica y de eventual retroceso en la garantía de los derechos, la Carta-Agenda constituye una herramienta al servicio de los Gobiernos locales para contribuir a construir sociedades más inclusivas, democráticas y solidarias en diálogo con sus habitantes. Esperando que así como fueron 400 las ciudades europeas que suscribieron a la Carta Europea de Salvaguarda de Derechos Humanos en la Ciudad, existan cada vez más ciudades que suscriban y adopten la Carta-Agenda como guía para sus gobiernos locales. De este modo, entre todos, con la participación solidaria de la ciudadanía en pleno iremos construyendo un futuro mejor.”

#### ANTECEDENTES

En el Código Civil, es decir la Ley 57 de 1887, que versaban sobre la disposición de los comuneros para que el “administrador” dispusiese de la “alícuota”, para lo que en el bien de los comuneros ejecutase y estuviese para lo dispuesto a hacerse, se puede decir, entonces que ya habían normas que nos permiten afirmar existía propiedad común simple una anticipación al denominado régimen de propiedad horizontal.

La Propiedad Horizontal en Colombia formalmente, surgió mediante la Ley 182 del 29 de diciembre de 1948, la cual puntualizó como objeto: “Sobre el régimen de la propiedad de pisos y departamentos de un mismo edificio”, y que permitía que se podía construir y hasta contar entonces con financiación del 60%, con lo cual promovía de esa manera la construcción horizontal.

Posteriormente se divulgaron la Ley 16 de 1985, el Decreto número 1365 de 1986, y la Ley 428 de 1998, a partir de lo cual se optó por recoger en una sola norma lo legislado y es así como surge el denominado “**Régimen de Propiedad Horizontal**” con la Ley 675 de 2001, la cual conjuntamente se reforzó con el Decreto número 1380 del 2002.

Sin embargo este sistema no consideró dos aspectos importantes: el primero, las dinámicas cotidianas de la propiedad horizontal, y el segundo, que además la norma no se reglamentó, dejando vacíos que hacen urgente un ajuste de la misma.

Así, por ejemplo, las relaciones y organizaciones sociales que han surgido como producto de los asentamientos, por disposición de una decisión gubernamental o por una decisión de particular, y que conforman nuevas ciudadanías, ante la necesidad de hacer uso de un recurso escaso como es el suelo urbano destinado para vivienda bien sea como dueños o como residentes, *buscan hoy una mayor participación* dentro de este Régimen de Vivienda de Propiedad Horizontal.

Como elementos de tales “*nuevas ciudadanías*”, presentan la convivencia, la solidaridad, la necesidad de solución de conflictos y de la capacitación, aspectos todos que requieren de un tratamiento y especial atención por parte de las políticas públicas de la Propiedad Horizontal a promover y desarrollar, como retribución de los gobiernos locales y nacionales.

Adicionalmente es necesario tener en cuenta que, junto a la PH, también existen los casos de los Condominios, los Centros Comerciales, como desarrollos de nuevas tendencias considerados como turísticos; los hoteles y hostales, otras como Comerciales sean: Consultorios y Oficinas, Parques Industriales, Plazas de Mercado, Cementerios, Zonas francas, terminales de transporte donde áreas del espacio público que deben ser consideradas en las tendencias del desarrollo urbano y las cuales deberán ser articuladas a los tratamientos que realicen las políticas nacionales al respecto.

Ahora, como el Régimen de Propiedad Horizontal está organizado y legalmente constituido por el Estado colombiano, pues en la Ley 675 del 2001 en su Artículo 1° se define: “objeto. La presente ley regula la forma especial de dominio, denominada propiedad horizontal, en la que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes, con el fin de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad”, cabe destacar aquí dos elementos: uno constructivo a partir del uso del suelo en construcción para vivienda, y **el otro social** como un régimen que reglamenta los aspectos y relaciones entre las formas de propiedad, los propietarios, los usuarios y sus formas de organización e interacción.

Mientras tanto, en Colombia, en medio del desarrollo de ciudades, observando las cifras del DANE y de Camacol, tendencialmente ellas vienen evidenciando el crecimiento de la construcción y la notoria escasez del suelo urbano, lo cual ha disminuido cada vez más las posibilidades de ofrecer un número mayor de viviendas frente a las demandas sociales crecientes.

Específicamente, para la VIP-Vivienda de Interés Prioritario y la VIS-Vivienda de Interés Social, como soluciones al déficit existente de Vivienda, el Gobierno nacional mismo ha planteado que la opción prioritaria es la Propiedad Horizontal.

Ilustrativamente, lo que se ha planteado para Bogotá, la redensificación de la ciudad y la revitalización de los espacios públicos, como parte de la renovación urbana y como estrategias de los recientes Planes de Desarrollo Distrital y Local con principios de respeto ambiental, la inclusión social y de valoración de la vida de los ciudadanos, son condiciones totalmente válidas para los municipios y ciudades a nivel nacional. A este respecto es importante tener como referente la Ley 1551 del 2012 para tener en cuenta la modernización en los mandatos legales locales y las posibilidades regionales.

No está demás tener presente, en esta tarea que se propone en el logro de una política pública de Estado de propiedad horizontal, la premisa como en palabras como lo señala el profesor Raúl Velásquez, en la presentación realizada el 17 de julio/2013, en el proceso de formación desarrollado en el marco del Convenio Foro – IDPAC # 810 de 2012: “la definición de un problema que merezca la atención de una política pública es una construcción social. Se requiere un esfuerzo no solo por definirlo sino también por intentar insertarlo en la agenda del gobierno y para lograr construir o utilizar marcos de interpretación que permitan entenderlo”.

#### **REFERENTES DE PLANES Y DE POLÍTICAS**

Los referentes son: la Constitución Nacional de Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley 675 del 2001, la Ley 1551 del 2012, los Acuerdos Distritales temáticos relacionados de Bogotá, y los componentes misionales del Mininterior y de las Instituciones relacionadas.

#### **OBJETIVO GENERAL**

El Objetivo General es elaborar la Política Nacional de Propiedad Horizontal en Colombia y establecer su programación en coordinación con las instituciones y comunidades regionales y locales, un sistema. Regular la prestación del servicio de operación y funcionamiento de la copropiedad a los copropietarios y residentes en los diferentes Conjuntos en el país en su relación con el Estado en los territorios.

#### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Están entre otros:

1. Realizar un diagnóstico del estado del arte de la operación y funcionamiento de las Copropiedades operantes en el país.
2. Socializar el diagnóstico de la agenda pública para la implementación de lineamientos de política pública que regulen la operación y funcionamiento de las copropiedades. (Foros y/o encuestas y/o reuniones en Copropiedades).

3. Suscitar opiniones sobre la Ley 675 de 2001 a nivel regional y local.
4. Diseñar las formas, mecanismos e instrumentos de culminación y ajuste de la Ley 675 del 2001 a nivel nacional. (Foros Regionales).
5. Diseñar y promover un proyecto de ley que busque mejores garantías y condiciones que cubra los problemas más sentidos de la población residente en el régimen de propiedad horizontal, para ser socializado y discutido en las Comunidades PH y el Congreso de la República.
6. Delinear instrumentos y suscitar a los grupos e instituciones objetivo de Propiedad Horizontal en organización, gerencia, gestión (normatividad complementaria), aspectos legales, convivencia y solución de conflictos propios de la Propiedad Horizontal.
7. Diseñar y crear un sistema nacional ciudadano de Propiedad Horizontal en Colombia.
8. Diseñar y proponer un Documento Conpes de la PH en Colombia.

#### **TEMAS Y SUBTEMAS**

Marco Constitucional, leyes, reglamentos, órganos de administración y de dirección, tipos de propiedad horizontal: residencial, mixta, VIP, VIS, VIPA y Vivienda Comercial, Condominios, centros comerciales, consultorios y oficinas, hoteles y hostales, parques industriales, otros tipos de desarrollos bajo PH (plazas de mercado, cementerios, zonas francas, terminales de transporte).

Convivencia, solución de conflictos, economía solidaria, organización y participación social-comunitaria y política.

#### **POBLACIÓN POTENCIAL**

La Población Potencial es la población que vive y vivirá bajo el Régimen de Propiedad Horizontal, los usuarios funcionales del mismo régimen, las instituciones y las autoridades relacionadas en el territorio nacional.

Se plantea desarrollar una revisión preliminar en Bogotá, D. C., Cali, Pereira, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga y Soacha para consolidar información que es soporte fundamental para lograr fortalecer lineamientos hacia un Documento Conpes de propiedad horizontal.

#### **IMPACTOS**

El Proyecto tendrá cobertura nacional, implementará el conocimiento real de los efectos a partir de la Ley 675 del 2001 por decirlo así y orientará a la ciudadanía vinculada a la propiedad horizontal, afianzará a los usuarios funcionales de la propiedad horizontal y propiciará la consolidación de las nuevas culturas surgidas desde sus propias dinámicas en el encuentro de sus soluciones.

### POBLACIÓN DE IMPACTOS

La Población de Impactos serán la ciudadanía vinculada a la Propiedad Horizontal, los usuarios funcionales de la PH, el gobierno nacional y local, y las instituciones relacionadas. Se fundamentará en la consolidación de información preliminarmente, de Bogotá, D. C., Cali, Pereira, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga y Soacha para consolidar información que es soporte fundamental para lograr fortalecer lineamientos hacia un Documento Conpes de propiedad horizontal.

### LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

La implementación y aplicación final de este Proyecto se realizará en el territorio colombiano con la cobertura de 32 Departamentos y el Distrito Capital (es decir 33 territorios), los cuales podrán ser agrupados en las denominadas Regiones Naturales de Colombia. La ubicación de la gestión principal se hará desde las capitales de los Departamentos y al estar las Regionales constituidas será desde dicha Ciudades Regionales o en donde se consensue sea sede temporal o permanente.

### REQUERIMIENTOS

La organización y operación del Proyecto requiere de recursos humanos, recursos tecnológicos, equipos de comunicación, materiales, suministros de oficina, transportes, pasajes aéreos, alojamientos, alimentos, honorarios, entre otros.

### FINANCIACIÓN Y PRESUPUESTO

De acuerdo con lo planteado, se considera que bajo la idea o el esquema de Consultoría se debe elaborar un documento producto de un trabajo de investigación que permita consolidar información que genere insumos suficientes en los planteamientos de un documento que consolide la puesta en desarrollo de una política de Estado de propiedad horizontal. (Conpes).

La propuesta básica, contempla una reunión final de cierre presentando las conclusiones en Bogotá de lo compilado en los siete (7) procesos de trabajo regional realizadas en el territorio nacional.

### CUADRO DE INDICADORES

Se acordarán conjuntamente con el DNP de acuerdo con las metas definidas conjuntamente.

### PLANES POR ETAPAS E INFORMES PROGRESIVOS

La planeación del proyecto se establecerá de acuerdo con las metas definidas, y se atenderá al criterio de programación por regiones para optimizar los recursos, los desplazamientos y los apoyos institucionales que se requieran.

### Proposición

Es por esto que presentamos al Congreso de la República este proyecto de ley, *por el cual se crea el Fondo para la Protección de la Propiedad Privada en la Propiedad Horizontal, se garantiza su sostenimiento y se dictan otras disposiciones*, para que a través de la Comisión respectiva, se proceda

darle trámite para primer debate al proyecto tendiente a mejorar la estabilidad financiera y protección de la propiedad privada en la copropiedad horizontal.

*Jorge Eduardo Géchem Turbay*  
Jorge Eduardo GECHEM TURBAY  
Senador de la República

Hernán PENAGOS GIRALDO  
Representante a la Cámara

### SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 13 del mes de diciembre del año 2017 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 185, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Jorge Eduardo Géchem* y el honorable Representante *Hernán Penagos G.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

### SENADO DE LA REPÚBLICA

#### SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 13 de diciembre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 185 de 2017 Senado, *por el cual se crea el Fondo para la Protección de la propiedad privada en la propiedad horizontal, se garantiza su sostenimiento y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Jorge Eduardo Géchem Turbay* y el Representante a la Cámara *Hernán Penagos Giraldo*. La materia de que 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.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 13 de diciembre de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 186 DE 2017**  
**SENADO**

*por medio de la cual se crea un requisito adicional para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, relacionados con el área de la salud y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., diciembre 13 de 2017

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Cuidad

**Referencia: Radicación proyecto de ley**

Respetado doctor:

Comedidamente me permito adjuntar tres copias del proyecto de ley, *por medio de la cual se crea un requisito adicional para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, relacionados con el área de la salud y se dictan otras disposiciones.*

En Colombia, el marco normativo del proceso de convalidación de títulos otorgados en el extranjero se encuentra reglamentado en la Resolución número 20797 del 9 de octubre de 2017, la cual concibe la convalidación como “el reconocimiento que el gobierno colombiano, a través del Ministerio de Educación Nacional, efectúa sobre un título de educación superior, otorgado por una institución de educación superior extranjera, legalmente reconocida por la autoridad competente del respectivo país, para expedir títulos de educación superior”<sup>1</sup>.

Actualmente el modelo de convalidaciones se basa en reconocer programas oficiales de alta calidad de otros países, es decir, que los títulos de programas y/o instituciones de Educación Superior reconocidos oficialmente por las entidades homólogas al Ministerio en cada país y por sus sistemas de aseguramiento de calidad, serán convalidables, no obstante, algunos títulos seguirán evaluándose bajo el criterio de equivalencia como los del área de la salud.

En nuestro país, el trámite que se debe seguir para lograr la convalidación de un título del área de la salud, ya sea de pregrado o de posgrado es muy flexible por basarse netamente en una evaluación documental de la información allegada por el solicitante, como quiera que su fin único es avalar la **idoneidad académica** de quien obtuvo un título en el exterior, hecho este que no permite asegurar la **idoneidad del profesional**, aspecto que urge ser evaluado en nuestro país, con el fin verificar el desempeño del solicitante ante las particularidades presentadas en el sistema de salud colombiano.

En consideración a lo anterior, esta iniciativa legislativa tiene por objeto crear una evaluación de competencias, como requisito para convalidar

títulos obtenidos en el extranjero, relacionados con el área de la salud, mediante la cual se establezca de forma objetiva, si el profesional cumple con las competencias necesarias para prestar sus servicios en el territorio colombiano.

La evaluación de competencias es una valoración práctica que se crea con el objeto de determinar si el examinado posee las habilidades mínimas para ejercer su profesión en Colombia. La evaluación estará a cargo de las Instituciones de Educación Superior del territorio colombiano que cuenten con programas en el área de la salud, debidamente acreditados, correspondientes al título que se pretenda convalidar, su aprobación constituye un requisito dentro del trámite de convalidación y no acredita por sí solo idoneidad para el ejercicio de la profesión.

De igual forma, los encargados de la reglamentación de la evaluación serán el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, quienes tendrán la labor de diseñar, actualizar, establecer los criterios a evaluar, así como los mecanismos de vigilancia y control de la evaluación de competencias. Es importante precisar que en la labor de reglamentación, específicamente en el proceso de diseño y actualización de la evaluación, los Ministerios deberán consultar a diversos grupos de interés, entre ellos, las Sociedades Científicas o de Profesionales de la Salud, la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (Ascofame), la Academia Nacional de Medicina, Colegios Profesionales, y las Instituciones de Educación Superior con facultades del área de la salud, con el fin de recibir sus recomendaciones.

De otra parte, es significativo precisar que según el Ministerio de Educación, el área de la salud es la que “representa la mayor parte de las solicitudes de convalidación, con el 21%, seguida por Ingeniería que equivale al 20%, y Ciencias Sociales y Humanidades con el 16%”<sup>2</sup>.

Así las cosas, llegó la hora de que el Estado colombiano replantee el mecanismo que actualmente viene aplicando para la convalidación de títulos, incorporando el nuevo requisito, esto es, la evaluación de competencias la cual permitirá medir las habilidades del profesional formado en el extranjero.



**ERNESTO MACÍAS TOVAR**  
Senador de la República  
Autor Proyecto de Ley

<sup>1</sup> Respuesta Ministerio de Educación Nacional, Derecho de Petición. 28/junio/2017.

<sup>2</sup> Información disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-363182.html>

PROYECTO DE LEY NÚMERO 186 DE 2017  
SENADO

*por medio de la cual se crea un requisito adicional para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, relacionados con el área de la salud y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear la evaluación de competencias, como requisito para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, relacionados con el área de la salud.

**Artículo 2°. Ámbito de aplicación.** La presente ley aplica para todos los profesionales del área de la salud, que hayan obtenido sus títulos de pregrado o posgrado en una Institución legalmente autorizada por la autoridad competente del respectivo país.

**Artículo 3°. Evaluación de competencias.** Para efectos de la presente ley se entenderá como evaluación de competencias, la valoración práctica que se realizará al profesional de la salud en un entorno hospitalario real o simulado. La aprobación de la evaluación constituye un requisito dentro del trámite de convalidación y no acredita por sí solo idoneidad para el ejercicio de la profesión.

**Parágrafo 1°.** El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará el diseño, actualización, criterios a evaluar, costos, mecanismos de vigilancia y control, así como los demás aspectos relacionados con la evaluación de competencias.

Para tal efecto, deberá consultar a las Sociedades Científicas o de Profesionales de la Salud, la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (Ascofame), la Academia Nacional de Medicina, Colegios Profesionales, y las Instituciones de Educación Superior con Facultades del área de la salud, entre otros diversos grupos de interés, con el fin de recibir recomendaciones para el diseño y permanente actualización de la evaluación de competencias.

**Parágrafo 2°.** La evaluación de competencias estará a cargo de las Instituciones de Educación Superior del territorio colombiano que cuenten con programas en el área de la salud, debidamente acreditados, correspondientes al título que se pretenda convalidar. La entidad deberá certificar la aprobación de la evaluación de competencias de que trata la presente ley.

**Parágrafo 3°.** Los costos relacionados con la evaluación deben ser asumidos por el solicitante.

**Artículo 4°.** Ámbito temporal. La aprobación de la evaluación será requisito aplicable a las solicitudes de convalidación que se encuentren en trámite y a las radicadas una vez entre en vigencia la presente ley.

**Artículo 5°. Criterios de equivalencia para la evaluación académica.** El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social definirá los criterios de

equivalencia, aplicables por la autoridad competente en la evaluación académica, a los títulos obtenidos en el extranjero, relacionados con el área de la salud.

**Artículo 6°. Inscripción en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud.** Una vez agotado el trámite de convalidación del título, la decisión deberá inscribirse en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud de que trata el artículo 23 de la Ley 1164 del 3 de octubre de 2007.

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

Presentado por:



**ERNESTO MACÍAS TOVAR**  
**Senador de la República**  
**Autor Proyecto de Ley**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**FUENTE NORMATIVA EN COLOMBIA**  
**TRÁMITE DE CONVALIDACIONES**

El presente proyecto obedece a la necesidad de crear un mecanismo que le permita a la sociedad colombiana, tener certeza sobre la idoneidad de los profesionales del área de la salud, que han cursado sus estudios de “pregrado y posgrado”<sup>1</sup> en instituciones de educación superior extranjeras, como quiera que actualmente no existe un instrumento que permita evaluar de manera efectiva, las competencias del profesional que aspire ejercer su profesión en Colombia.

En consideración a lo anterior, esta iniciativa legislativa tiene por objeto crear una evaluación de competencias, como requisito para convalidar títulos obtenidos en el extranjero, relacionados con el área de la salud, mediante el cual se establezca de forma objetiva, si el profesional cumple con las competencias necesarias para prestar sus servicios en el territorio colombiano.

<sup>1</sup> La educación superior se imparte en dos niveles: pregrado y posgrado.

El nivel de **pregrado** tiene, a su vez, tres niveles de formación:

- Nivel Técnico Profesional (relativo a programas Técnicos Profesionales).
- Nivel Tecnológico (relativo a programas tecnológicos).
- Nivel Profesional (relativo a programas profesionales universitarios).

La educación de **posgrado** comprende los siguientes niveles:

- Especializaciones (relativas a programas de Especialización Técnica Profesional, Especialización Tecnológica y Especializaciones Profesionales).
- Maestrías.
- Doctorados.

Ahora bien, resulta necesario indicar que el proceso de convalidación de títulos de educación superior otorgados en el extranjero, tuvo como primer fuente normativa el Decreto-ley 081 de 1980 “*Por medio del cual se reorganiza el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes)*”<sup>2</sup>, disponiendo este cuerpo normativo que una de las funciones del Instituto era homologar y convalidar títulos de estudios cursados en el exterior.

Posteriormente, se expide la Ley 30 de 1992 “*Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*”, la cual indica que es función del Estado desarrollar procesos de evaluación que apoyen y fomenten la educación superior, así como también velar por la calidad y el adecuado cubrimiento de ese servicio, no obstante, esta normativa tan solo se limitó a reiterar la delegación efectuada al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), en el Decreto-ley de 1980, sin que se hiciera una referencia expresa a alguna normativa que de manera particular regulará los requisitos y el procedimiento que debía llevarse a cabo para la convalidación de títulos.

En el año 2003, surge a la vida jurídica el Decreto número 2230 “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones*”<sup>3</sup>, delegando a partir de esa fecha en el Ministerio de Educación Nacional la competencia para convalidar títulos de educación superior otorgados por instituciones extranjeras<sup>4</sup>. Es así, como el 3 de junio de 2004 en uso de sus facultades, el Ministerio de Educación expide la Resolución número 1567, siendo esta el primer cuerpo normativo que definió el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, así mismo, fue la primera normativa que estableció un proceso especial para la convalidación de títulos de programas en el área de la salud<sup>5</sup>.

Seguidamente, el Ministerio de Educación expide la Resolución número 5547 del 1° de diciembre de 2005, mediante la cual se define el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, no obstante, esta fue derogada en el año 2014 por la Resolución número 21707, cuerpo normativo que también fue suprimido de la vida jurídica el 15 de mayo de 2015 por la Resolución número 06950.

El 9 de octubre de 2017, el Ministerio de Educación Nacional decide derogar la Resolución número 06950 de 2015 y cambiar el proceso de convalidación que se venía aplicando en Colombia, expidiendo la Resolución número 20797.

En la parte motiva del cuerpo normativo del año 2017 enunciado, el Ministerio de Educación Nacional señaló: “*la convalidación de títulos académicos de educación superior obtenidos en el extranjero debe concebirse como un proceso de reconocimiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad de los países de donde provengan los títulos académicos, el cual consiste en el análisis de estos con base en la garantía de calidad de los programas y las instituciones que los ofrecen, de acuerdo con lo establecido por las autoridades competentes en el país de origen. Sin embargo, dado el riesgo social de*

*LOS DE PREGRADO Y POSGRADO.* Para efectos de la convalidación de títulos de pregrado se deberá hacer una evaluación de la información y verificar cuál de los siguientes criterios se aplica para de esta forma proceder al trámite correspondiente: (...) 5. CONVALIDACIÓN DE PROGRAMAS EN EL ÁREA DE LA SALUD.- Si revisada la documentación no procede el criterio de caso similar, estos títulos se someterán a evaluación de la Sala de Área de Ciencias de la Salud de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), de acuerdo con lo dispuesto en el inciso final del artículo séptimo. Para efectos de la convalidación de títulos en esta área, además de la documentación señalada en el artículo primero de esta resolución, se deberá acreditar lo siguiente:

- a. La realización del año de internado rotatorio (o su equivalente en el país de origen).
- b. Pénsum académico de los programas cursados en las áreas clínicas.
- c. Una vez se convalide el título el convalidante deberá solicitar, ante el Ministerio de la Protección Social, una plaza para adelantar el año de servicio social obligatorio. Para la convalidación de títulos de posgrados en el área de la salud, adicionalmente se deberá anexar lo siguiente:
  - a. Respecto de postgrados en general, certificación sobre las actividades prácticas de la especialización, incluido el tiempo de actividad práctica.
  - b. En cuanto a postgrados quirúrgicos, el récord de cirugías durante el período de entrenamiento.
  - c. Especialidades médicas el programa académico, actividades asistenciales (consultas-cirugías, etc.) desarrolladas según nivel de residencia. Se admite récord quirúrgico o de consulta. Adicionalmente se deben documentar las actividades académicas y asistenciales que el convalidante desarrolló durante el programa, desglosar programa académico por año.

Este trámite, se adelantará en un término no mayor a cinco (5) meses contados a partir de la radicación, en debida forma de la documentación.

<sup>2</sup> Decreto número 81 de 1980 (enero 22). Artículo 10. Sin perjuicio de lo previsto en los convenios internacionales vigentes, la convalidación de títulos de educación superior obtenidos en el extranjero y la homologación de materias allí mismo cursadas, serán de competencia exclusiva del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior; para lo cual contará con la colaboración de las instituciones del sistema. Para la convalidación de títulos y la homologación de materias, se podrán aceptar traducciones que a juicio del Icfes sean fieles.

<sup>3</sup> Decreto número 2230 de agosto 8 de 2003. Artículo 2°. *Funciones.* El Ministerio de Educación Nacional, además de las funciones establecidas en la Constitución Política y la ley, tendrá las siguientes: (...) 2.19 Legalizar los documentos expedidos por instituciones de educación superior colombianas para ser acreditadas en el exterior, homologar los estudios y la convalidación de títulos cursados u obtenidos en el exterior.

<sup>4</sup> Mediante el Decreto número 5012 de 2009 “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias*”, se reitera que es el Ministerio de Educación Nacional el encargado de formular la política y adelantar los procesos de convalidación de títulos otorgados por Instituciones de Educación Superior extranjeras.

<sup>5</sup> CAPÍTULO II DE LA CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS. ARTÍCULO 5°. *CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS.*

*los programas en áreas de la salud y las diferencias sustanciales identificadas en algunos otros tipos de programas, es necesario mantener para estos la equivalencia de la formación adquirida en el exterior comparándola con los programas ofrecidos en Colombia”.*

Lo anterior permite indicar que el nuevo modelo de convalidaciones se basa en reconocer programas oficiales de alta calidad de otros países, dejando a un lado el modelo de equivalencia, mediante el cual el Ministerio de Educación evaluaba la equivalencia de los planes de estudio y la carga académica (número de créditos e intensidad horaria) de los programas en el exterior con respecto a la oferta de las Instituciones de Educación Superior (IES) en Colombia, aspecto que se aplicará únicamente a los programas en áreas de la salud.

Resulta necesario señalar que en el año 2009 se expide el Decreto número 5012 “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias*”, el cual dispuso que el Ministerio de Educación contaría con órganos de asesoría y coordinación sectorial, entre ellos la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (Conaces), la cual fue creada mediante el Decreto número 2230 de 2003 y se encuentra integrada por el Ministro de Educación Nacional, el Director del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales “Francisco José de Caldas” (Colciencias), entre otros organismos asesores del Gobierno nacional en materia de educación superior y de la academia.

La Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, tiene diversas funciones y entre ellas se encuentran: “la coordinación y orientación del aseguramiento de la calidad de la educación superior, la evaluación del cumplimiento de los requisitos para la creación de instituciones de educación superior, su transformación y redefinición, sus programas académicos”<sup>6</sup>, no obstante, esta Comisión también cumple una función de gran importancia como lo es “apoyar el proceso de evaluación de convalidación de títulos de educación superior y de los programas de formación complementaria, conforme la norma vigente que rige y reglamenta el procedimiento en la materia, emitiendo para ello conceptos de recomendación que requiera el Ministerio de Educación Nacional”<sup>7</sup>.

#### CONVALIDACIÓN Y HOMOLOGACIÓN DE TÍTULOS

Ahora bien, una vez descrito el marco normativo del proceso de convalidación de títulos otorgados en el extranjero, es importante conocer cuál es la diferencia entre la homologación y convalidación de un título, definiéndose el primero como “el reconocimiento que las instituciones de educación superior colombianas en el marco de la autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política y la Ley 30 de 1992, otorgan a los estudios parciales realizados en una institución de educación superior

nacional o extranjera con el fin de dar continuidad a estudios superiores (Pregrado o Posgrado)”<sup>8</sup>.

Por otra parte, la **convalidación** “es el reconocimiento que el Gobierno colombiano, a través del Ministerio de Educación Nacional, efectúa sobre un título de educación superior, otorgado por una institución de educación superior extranjera, legalmente reconocida por la autoridad competente del respectivo país, para expedir títulos de educación superior”<sup>9</sup>.

Lo enunciado, permite señalar que la homologación y la convalidación son trámites de diferente naturaleza, pues mientras el primero hace referencia al reconocimiento por parte de una institución en particular, de estudios parciales cursados en una institución nacional o extranjera, de acuerdo a su reglamento interno, el segundo está orientado al reconocimiento de un título de educación superior por parte del Estado.

#### CONVALIDACIÓN DE UN TÍTULO CUANDO MEDIA CONVENIO

Para la convalidación de títulos provenientes de países con los cuales el Estado colombiano ha ratificado convenios o tratados internacionales de reconocimiento mutuo de títulos, se tendrán en cuenta los requisitos y criterios establecidos en la Resolución 20797 de 2017, y por lo tanto, el procedimiento aplicable será el general contemplado en la regulación vigente<sup>10</sup>, siendo el Ministerio de Educación Nacional la entidad competente de tramitar la solicitud de convalidación<sup>11</sup>.

En consideración a lo anterior, resulta significativo indicar que según la dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, a 31 de julio de 2017, Colombia ha suscrito convenios de reconocimiento mutuo de títulos con 7 países<sup>12</sup>, los cuales se encuentran vigentes y ellos son:

<sup>8</sup> Respuesta Ministerio de Educación Nacional derecho de Petición. 28/junio/2017.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Resolución número 20797 del 9 de octubre de 2017.

<sup>11</sup> Respuesta Ministerio de Educación Nacional Derecho de Petición. 7/noviembre/2017. “De acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 30 de 1992, la Ley 1753 de 2015 en su artículo 62, el Decreto número 5012 de 2009 y la Resolución número 20797 de 2017, no se tiene previsto un trámite especial para llevar a cabo una solicitud de convalidación en virtud de un convenio suscrito con otro país, salvo la previsión del artículo 10 de la Resolución número 20797 de 2017 en el que se establece “Una vez recibido el pago de la tarifa del trámite, el Ministerio iniciará el examen de legalidad de la solicitud analizando información como: (...) V) la existencia de convenios o tratados internacionales de reconocimiento mutuo de títulos que se encuentran reglamentados para su efectiva aplicación”, por lo tanto, el procedimiento aplicable será el general contemplado en la regulación vigente.

<sup>12</sup> Respuesta Ministerio de Educación Nacional derecho de Petición. 8/agosto/2017.

<sup>6</sup> Decreto número 5012 de 2009 (diciembre 28).

<sup>7</sup> Resolución número 06950 del 15 de mayo de 2015. Artículo 5° y Resolución número 3179 de 3 de marzo de 2017. Artículo 4°. Numeral 3.

PAÍS	CONVENIO	LEY APROBATORIA
Argentina	3/diciembre/1992 (Protocolo adicional de 1/diciembre/1995)	<u>Ley 147 de Julio 13 de 1994</u> "Por medio de la cual se aprueba el "Convenio de Reconocimiento Mutuo de Certificados, Títulos y Grados Académicos de Educación Primaria, Media y Superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Argentina", suscrito en Buenos Aires el 3 de diciembre el 3 de diciembre de 1992."
Bulgaria	16/septiembre/1982	<u>Ley 35 de Enero 30 de 1985</u> "Por medio de la cual se aprueba el "Convenio de reconocimiento mutuo de títulos, diplomas y grados académicos entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de Bulgaria", firmado en Bogotá el 16 de septiembre de 1982."
Costa Rica	13/octubre/1926	<u>Ley 56 de Octubre 8 de 1928</u> "Por medio de la cual se aprueba un Convenio de reconocimiento mutuo de validez de títulos profesionales y de incorporación de estudios entre Colombia y Costa Rica."
España	4/diciembre/2010	<u>Ley 1611 de Enero 2 de 2013</u> "Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de reconocimiento mutuo de títulos y grados académicos de educación superior universitaria entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno del Reino de España", suscrito en Mar del Plata, Argentina, el 4 de diciembre de 2010."
México	7/diciembre/1998	<u>Ley 596 de Julio 14 de 2000</u> "Por medio de la cual se aprueba el "Convenio de Reconocimiento Mutuo de Certificados de Estudios, Títulos y Grados Académicos de Educación Superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el
		Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos", suscrito en la ciudad de México, el siete (7) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998)."
Perú	26/abril/1994	<u>Ley 574 de Febrero 7 de 2000</u> "Por medio de la cual se aprueba el "Convenio de Reconocimiento Mutuo de certificados, títulos y grados académicos de educación superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú", suscrito en Lima, el veintiséis (26) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994)."
Uruguay	28/abril/1922	<u>Ley 71 de Noviembre 14 de 1922</u> "Por la cual se aprueba una Convención sobre intercambio de profesores y alumnos y sobre equivalencia de títulos académicos entre la República de Colombia y la República Oriental del Uruguay."

De lo expuesto se puede concluir, que así medie un convenio de reconocimiento mutuo de títulos con algún país, la normatividad aplicable siempre será la Resolución número 20797 de 2017, como quiera que actualmente en Colombia no existe una regulación adicional.

#### REQUISITOS Y PROCEDIMIENTO PARA LA CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS

Como ya se explicó, el cuerpo normativo que actualmente define los requisitos y trámite para la convalidación de títulos otorgados en el exterior, es la Resolución número 20797 del 9 de octubre de

2017, normatividad que en su artículo 4°, establece cuáles son los requisitos generales que debe acreditar el solicitante, ante el Ministerio de Educación Nacional para que su título, tanto de pregrado como de posgrado, sea convalidado, veamos:

1. *"Haber obtenido concepto positivo de viabilidad del trámite de convalidación, por parte del Ministerio de Educación Nacional, según lo señalado en el artículo 8° de la presente resolución.*
2. *Formato de solicitud diligenciado en debida forma, según lo establecido por el Ministerio de Educación Nacional.*
3. *Original o fotocopia del diploma del título, sello de apostilla o legalización por vía diplomática del documento, y su traducción de acuerdo con lo señalado en el parágrafo 1° del presente artículo.*
4. *Original o fotocopia del certificado de calificaciones. Para los títulos de programas de doctorado se debe radicar en su lugar un certificado de actividades de investigación académica realizada durante el proceso de formación emitido por la institución. Los anteriores documentos deberán estar apostillados o legalizados, junto con su respectiva traducción, de acuerdo con lo señalado en el parágrafo 1° del presente artículo.*
5. *Original o fotocopia del certificado del programa académico, el cual debe corresponder con lo plasmado en el certificado de calificaciones expedido por la institución formadora. Si excepcionalmente la institución formadora no emite esta clase de certificados, es posible presentar un documento oficial emitido por la institución formadora en la que se describa la manera como se desarrolló el programa cursado. Estos deberán estar acompañados de su respectiva traducción, de acuerdo con lo señalado en el parágrafo 1 del presente artículo.*
6. *Fotocopia del documento de identificación, cédula de ciudadanía para los nacionales y pasaporte o cédula de extranjería para los extranjeros.*
7. *Para la solicitud de convalidación de títulos de posgrado, se debe anexar fotocopia del título de pregrado otorgado por la institución de educación superior aprobada en Colombia o indicar el número de la resolución de convalidación otorgada por el Ministerio de Educación Nacional, si el título fue obtenido en el extranjero. No es posible solicitar la convalidación del título de posgrado sin que se haya convalidado previamente el título de pregrado; por lo tanto, no se admiten solicitudes simultáneas de convalidación del título de pregrado y posgrado.*
8. *En el caso de maestrías y doctorados se debe diligenciar el formato de resumen, que esta-*

rá disponible en la plataforma por la cual se radican los documentos, donde se deberán reportar los productos de investigación, académicos o de innovación que hagan las veces de tesis o trabajos de grado como requisito para obtener el título de maestría o doctorado, donde se plasme un resumen en castellano que contenga los siguientes aspectos: título, objetivos, pregunta, problema o hipótesis de investigación, población, metodología, conclusiones, resultados o recomendaciones.

En los programas que no requieran trabajo de este tipo, se debe aportar una constancia de la institución formadora en la que se describan las características del producto que conlleva al otorgamiento del título, adjuntando los documentos que lo soportan, de acuerdo con el tipo de producto definido por la institución. Esta constancia deberá estar traducida de acuerdo con lo señalado en el parágrafo 1° del presente artículo.

Los documentos señalados en los numerales 20, 30, 0 y 70 (inciso 2°) otorgados en idioma distinto al castellano deben estar traducidos por traductor o intérprete oficial en los términos del artículo 251 de la Ley 1564 de 2012. La traducción no requiere apostilla o legalización por vía diplomática.

De acuerdo con la Ley 635 de 2000, la solicitud de convalidación implica el pago de una tarifa por la prestación de los servicios de evaluación de los documentos. El pago de la tarifa no asegura la convalidación del título y no es reembolsable.

Con la radicación de la solicitud se entiende que el solicitante manifiesta bajo la gravedad de juramento que la información y documentación radicada es verídica y auténtica y autoriza expresamente al Ministerio de Educación Nacional para efectuar su verificación ante las respectivas autoridades o instituciones del exterior. El Ministerio de Educación Nacional pondrá en conocimiento de las autoridades competentes las presuntas alteraciones, inconsistencias o irregularidades en torno a la veracidad o autenticidad de los documentos, para que determinen la responsabilidad penal, civil, administrativa o disciplinaria a que haya lugar.

Para el proceso de convalidación de títulos del área de la salud se deberá tener en cuenta, además de lo señalado en este artículo, lo establecido en el Capítulo IV de la presente resolución”.

Una vez enunciados los documentos que deben ser allegados por el solicitante, resulta significativo indicar cuál es el proceso que este debe adelantar en Colombia para solicitar la convalidación de su título de educación superior otorgado por una institución extranjera:

1. **“Consulta de viabilidad.** Mediante la presentación o cargue de los documentos a través de la plataforma VUMEN o en el sistema que defina el Ministerio, el ciudadano consulta al Ministerio de Educación Nacional sobre la

viabilidad de iniciar o no el proceso de convalidación de un título.

Para lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional realizará una revisión de las condiciones y requisitos presentados por el solicitante, lo cual conlleva a la verificación de presupuestos jurídicos, tales como:

- i) La existencia y autorización de la institución;
  - ii) La existencia de un programa académico semejante activo en Colombia;
  - iii) La verificación de la oferta educativa nacional en el sistema de información de calidad de la educación superior, y
  - iv) El reconocimiento oficial del título como formación de educación superior. La consulta de viabilidad no genera costo alguno para el ciudadano.
- Revisada la documentación completa y correcta por parte del Ministerio, el solicitante recibirá una comunicación del sistema de información y un correo electrónico con el concepto positivo y las indicaciones del procedimiento para realizar el pago, así como la tarifa que dispone el parágrafo 2° del artículo 4° de la presente resolución<sup>13</sup>. El concepto positivo de viabilidad no implica ni significa la convalidación positiva del título.

De generarse un concepto negativo de viabilidad, el Ministerio de Educación Nacional, mediante comunicación, indicará las causas por las cuales no es posible iniciar el trámite de convalidación. En este caso no aplica el cobro de tarifa.

- El término para desarrollar la consulta de viabilidad será el establecido en el numeral 2 del artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>14</sup>.
- Si el solicitante, para la consulta de viabilidad, no adjunta los documentos completos o estos no son los correctos, el Ministerio de Educación Nacional, a través del sistema VUMEN o el definido por el Ministerio y por correo electrónico, dentro de los 10 días siguientes a la presentación o cargue de los documentos solicitará la completitud de los

<sup>13</sup> Respuesta Ministerio de Educación Nacional derecho de Petición. 7/noviembre/2017: En virtud de la Resolución 2590 de 2012, las tarifas establecidas para el trámite de convalidación de títulos extranjeros en 2017 son:

**PREGRADO:** 540.700 pesos colombianos.

**POSGRADO:** 614.500 pesos colombianos.

Las tarifas no sufrieron ninguna modificación con el cambio de normativa.

<sup>14</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 14. Numeral 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

*documentos. La falta de respuesta o completitud de documentos por parte del usuario conlleva a la aplicación de desistimiento tácito, en los términos del artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*<sup>15</sup>.

- *En el caso que exista concepto negativo de viabilidad por parte del Ministerio de Educación Nacional pero el ciudadano, en aplicación del inciso tercero del artículo 15 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*<sup>16</sup>, insista

<sup>15</sup> **Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 17. Peticiones incompletas y desistimiento tácito.** En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta pero la actuación puede continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes. A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos comenzará a correr el término para resolver la petición.

Cuando en el curso de una actuación administrativa la autoridad advierta que el peticionario debe realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, lo requerirá por una sola vez para que la efectúe en el término de un (1) mes, lapso durante el cual se suspenderá el término para decidir.

Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

Vencidos los términos establecidos en este artículo, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.

<sup>16</sup> **Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones.** Las peticiones podrán presentarse verbalmente o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este Código.

Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten. Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes.

**Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.**

Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios por su diseño no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados

*en radicar la solicitud de convalidación del respectivo título, podrá continuar el proceso siguiendo las instrucciones que el Ministerio enviará con el concepto de no viabilidad, y el ciudadano deberá realizar el pago y cancelar la tarifa que dispone el parágrafo 2° del artículo 4° de la presente resolución, la cual se aclara, no será reembolsable.*

2. **Inicio del trámite.** *Con el pago de la tarifa que dispone el parágrafo 2° del artículo 4° de la presente resolución, se iniciará el trámite del proceso de convalidación del título. En caso de que no se acredite el pago de la tarifa dentro de los 30 días siguientes al recibido de la comunicación que da viabilidad al trámite de convalidación, operará el desistimiento tácito, en los términos del artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y se procederá a deshabilitar la opción de pago.*

3. **Examen de legalidad.** *Una vez recibido el pago de la tarifa del trámite, el Ministerio iniciará el examen de legalidad de la solicitud analizando información como:*

- i) *La naturaleza jurídica de la institución que otorga el título;*
- ii) *La naturaleza jurídica del título otorgado;*
- iii) *La autorización dada por la autoridad competente en el país de origen para el funcionamiento y expedición de títulos de educación superior;*
- iv) *La existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad o de las condiciones de calidad de la educación superior en el país de origen y la acreditación de la institución o de título que se solicita convalidar;*
- v) *La existencia de convenios o tratados internacionales de reconocimiento mutuo de títulos que se encuentran reglamentados para su efectiva aplicación;*
- vi) *Las condiciones y características de los documentos radicados (formatos, contenidos, escritura original, país de origen, logos, sellos, firmas, denominaciones, fechas, duración, etc.); y,*
- vii) *Cualquier otra que el Ministerio determine relevante.*

*Durante la totalidad de la actuación administrativa el Ministerio de Educación Nacional conserva la potestad de revisar la legalidad de la institución, del programa y de los documentos que hacen parte del expediente de convalidación.*

---

más allá del contenido de dichos formularios.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, autenticada por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.

**Términos para decidir.** De conformidad con el artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, las solicitudes de convalidación que se estudien mediante el criterio de acreditación o reconocimiento, de que trata el numeral 1 del artículo 11 de esta resolución, se resolverán en un término no mayor a 2 meses. Así mismo, y conforme con la disposición legal citada anteriormente, las solicitudes de convalidación que se estudien mediante los demás criterios que trata el artículo 11 de esta resolución, se resolverán en un término no mayor a 4 meses.

**Decisión.** El Ministerio de Educación Nacional mediante resolución motivada decidirá de fondo la solicitud, convalidando o negando la convalidación del título, la cual será notificada en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o el que haga sus veces.

Contra el acto administrativo que decide la solicitud de convalidación procede el recurso de reposición ante la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y el de apelación ante la Dirección de Calidad de la Educación Superior, los cuales deben ser interpuestos en los plazos y con las formalidades previstas en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o el que haga sus veces.

**Concepto académico en el recurso de apelación.** La Dirección de Calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, en caso de requerir concepto académico en sede de apelación, además de la Conaces, órganos o pares evaluadores, podrá acudir a los órganos consultivos y asesores del Gobierno nacional<sup>17</sup>.

Se debe precisar que las “autoridades competentes del trámite de convalidación”<sup>18</sup> una vez superado el examen de legalidad determinarán cuál de los siguientes criterios resulta aplicable para evaluar el título que se pretende convalidar:

**“1. Acreditación o Reconocimiento de Calidad.** Este criterio es aplicable cuando el título sometido a convalidación corresponde a un programa acreditado o es expedido por una institución acreditada por parte de una entidad gubernamental u organización privada autorizada oficialmente para ello en el país de origen del título.

Así mismo, este criterio se aplica para los títulos otorgados por programas o instituciones que cuentan con un reconocimiento oficial de altos estándares de calidad avalados por una entidad gubernamental en el país de origen del título y que sean analizados por el Ministerio de Educación Nacional. La fecha de obtención del título debe estar comprendida dentro del término de vigencia de la acreditación de la institución o del programa académico, o del reconocimiento.

**2. Precedente Administrativo.** Este criterio es aplicable cuando el título sometido a convalidación es similar a títulos que han sido evaluados académicamente, de acuerdo con el criterio de que habla el numeral 3 del presente artículo, por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), órganos o pares evaluadores, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Debe tratarse del mismo programa académico, es decir tener la misma denominación, contenidos, intensidad horaria, duración de los periodos académicos, número de créditos y metodología;
- b) Debe tratarse de la misma institución que otorgó el título;
- c) Debe existir al menos tres (3) evaluaciones académicas en el mismo sentido, en las que haya sido analizado el i) nivel de formación; ii) la carga de trabajo académico; iii) el perfil pretendido; iv) el propósito de formación o el resultado del aprendizaje; y, v) la correspondencia con el nivel de formación del producto que conlleve al otorgamiento del título;
- d) Debe existir una diferencia no superior a cuatro (4) años entre la fecha de otorgamiento del título sometido a convalidación y al menos una de las tres (3) evaluaciones académicas.

Una vez verificado el cumplimiento de las condiciones señaladas anteriormente, la solicitud de convalidación se resolverá en el mismo sentido de las decisiones que sirvieron como referencia (positiva o negativamente). Una decisión de un proceso de convalidación a la que se le aplicó el criterio de precedente administrativo no puede servir de soporte a una solicitud posterior de convalidación.

Para la aplicación del criterio de precedente administrativo, se tendrán en cuenta las evaluaciones académicas realizadas a procesos de convalidación

<sup>17</sup> Resolución 20797 del 9 de octubre de 2017. Artículos 8° al 10, 12, 13 y 14.

<sup>18</sup> Respuesta Ministerio de Educación Nacional derecho de Petición. 28/junio/2017: En el proceso de convalidación de títulos de educación superior otorgados en el extranjero intervienen:

- El Ministerio de Educación Nacional, como responsable directo del trámite, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 30 de 1992, la Ley 1753 de 2015 artículo 62, el Decreto número 5012 de 2009 y la Resolución número 06950 de 2015.
- La Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – Conaces, que de acuerdo con el Decreto número 5012 de 2009 y la Resolución número 3179 de 2017, tiene la función de orientar la evaluación académica de las solicitudes de convalidación de títulos de educación superior mediante la emisión de conceptos de recomendación.
- Las asociaciones, órganos y pares evaluadores a solicitud del Ministerio de Educación Nacional, quienes pueden emitir conceptos académicos adicionales a las evaluaciones de la Conaces, conforme al numeral 3 del artículo 3° de la Resolución número 06950 de 2015.

de hasta un (1) año de anterioridad a la entrada en vigencia de la presente resolución.

3. **Evaluación académica.** La evaluación académica es el proceso por medio del cual la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), órganos o pares evaluadores estudia, valora y emite un juicio sobre la formación académica adquirida en el exterior por la persona que solicita la convalidación de un título con la finalidad de determinar la existencia de diferencias sustanciales con los programas ofertados en el territorio nacional que permitan o impidan la convalidación de este.

En la evaluación académica se realiza un análisis técnico integral de los siguientes aspectos:

- i) Nivel de formación;
- ii) Carga de trabajo académico;
- iii) Perfil de egreso;
- iv) Propósito de formación o el resultado del aprendizaje, y
- v) La correspondencia con el nivel de formación del producto que conlleve al otorgamiento del título.

La evaluación académica también resulta procedente para:

- i) Determinar con certeza el nivel académico o de la formación obtenida;
- ii) Establecer la denominación del título a convalidar;
- iii) Aclarar evaluaciones académicas, anteriores o presentes, que sean contrarias respecto de títulos con la misma denominación;
- iv) Establecer la existencia de diferencias o similitudes entre títulos obtenidos por un mismo solicitante, en virtud de programas que otorguen doble titulación del mismo nivel de formación.

Si el título no se enmarca en alguno de los criterios de acreditación o reconocimiento de calidad, o precedente administrativo, este se someterá al criterio de evaluación académica. Para la convalidación de títulos en el área de la salud, el proceso se surtirá bajo el criterio de evaluación académica al que se hace referencia en el numeral 3 del presente artículo<sup>19</sup>.

De lo expuesto se logra colegir que Colombia es un país donde el trámite que se debe seguir para lograr la convalidación de un título ya sea de pregrado o de posgrado es muy flexible por basarse netamente en la evaluación documental de la información allegada por el solicitante, comoquiera que su fin único es avalar la **idoneidad académica** de quienes obtuvieron títulos en el exterior, hecho este que no

permite asegurar la **idoneidad del profesional**, aspecto que urge ser evaluado en nuestro país, con el fin verificar el desempeño del solicitante ante las particularidades presentadas en el sistema de salud colombiano.

#### REQUISITOS Y PROCEDIMIENTO PARA LA CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS DE PROGRAMAS EN EL ÁREA DE LA SALUD

Los profesionales del área de la salud que requieran convalidar su título de pregrado o posgrado en Colombia deberán, además de cumplir con los requisitos generales y el procedimiento ya expuesto, acreditar unos requisitos adicionales y pasar por un procedimiento de evaluación académica especial, el cual, es importante precisar, es eminentemente **documental**, es decir, que no permite verificar plenamente las competencias y destrezas del profesional; veamos:

##### Requisitos especiales

1. Para títulos de pregrado: Certificado de prácticas profesionales o internados rotatorios para programas de medicina, con su correspondiente sello de apostilla o legalización por vía diplomática y su traducción oficial si el documento se encuentra en idioma distinto al castellano.
2. Para títulos de posgrado:
  - i) Récord de consulta y procedimientos;
  - ii) Certificado de actividades académicas y asistenciales;
  - iii) Certificado de programa académico para programas de especialización médicas y quirúrgicas, odontológicas y maestrías de profundización clínicas en salud; y,
  - iv) Certificado de escenarios de práctica.
 Estos documentos deben estar acompañados de su respectiva traducción oficial, para aquellos que se encuentren en idioma distinto al castellano.
3. Para la convalidación de un título de Subespecialidad o Segunda Especialidad, se debe anexar la fotocopia del título de la Especialidad Base o Primera Especialidad otorgado por una institución de educación superior aprobada en Colombia; o la indicación del número de la resolución de convalidación otorgada por el Ministerio de Educación Nacional, si el título fue obtenido en el extranjero.
  - Para la convalidación de títulos de programas del área de la salud de especialidades médico quirúrgicas impartidos bajo metodología de ofrecimiento presencial, se debe radicar adicionalmente el certificado de movimientos migratorios o la fotocopia del pasaporte.
  - No podrán ser convalidados los títulos de educación superior de pregrado del área de la salud, especializaciones médicas y quirúrgicas y odontológicas y maestrías de profun-

<sup>19</sup> Resolución 20797 del 9 de octubre de 2017. Artículos 11 al 14.

dización clínicas en salud que no puedan ser equivalentes a programas académicos activos en Colombia.

- Los certificados de asistencia a congresos, cursos, talleres, diplomados u otras actividades que no hacen parte del programa cuyo título se presenta para convalidación no pueden ser considerados como actividad académica o asistencial.
- Cuando la formación en la Especialidad Base o Primera Especialidad corresponda, en el país de origen, a un requisito de ingreso a la Subespecialidad o Segunda Especialidad médico quirúrgica, el solicitante podrá certificar dicha formación previa, siempre y cuando corresponda a un programa formal de especialización, con las características exigidas en Colombia, y por tanto, deberá presentar el Certificado de Calificaciones obtenidas durante esa formación, con el correspondiente Certificado de Programa Académico cursado, el Récord de Consulta y Procedimientos, y el Certificado de Actividades Académicas y Asistenciales realizadas.

#### Procedimiento especial

Los profesionales de la salud deberán someterse a un procedimiento de **evaluación académica** que será realizada por la Sala del Área de Ciencias de la Salud de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), y consiste en lo siguiente<sup>20</sup>:

1. El grupo de convalidaciones, previa verificación de la legalidad y de la completitud de la información aportada por el (la) convalidante, remite a la coordinación de la Sala del Área de Ciencias de la Salud de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), la relación de las solicitudes de convalidación a estudiar en cada sesión.
2. El coordinador de la sala distribuye las solicitudes de convalidación entre los integrantes convocados a cada sesión, teniendo en cuenta su perfil de formación y experiencia.
3. El grupo de convalidaciones asigna en la plataforma VUMEN<sup>21</sup> las solicitudes de convalidación, según la distribución realizada por la coordinación. Esto debe producirse con 8 días de anticipación.
4. De acuerdo a la asignación en VUMEN, el integrante de la sala debe reportar situaciones que se configuren en conflicto de interés o impedimento para la realización de análisis académico. Esta situación se reporta a la coordinación de la sala, quien solicitará al grupo

de convalidaciones la reasignación del caso, dejando la novedad en el acta de la sesión.

5. El integrante de la Sala analiza y **evalúa académicamente** y de manera integral la información disponible en la plataforma VUMEN correspondiente a las solicitudes asignadas, atendiendo el siguiente procedimiento:
  - a) **Documento de identidad:** Se verifica que la información registrada en ese documento corresponda a la registrada en el título presentado para estudio de convalidación, así como la demás documentación académica aportada;
  - b) **Título:** Se verifica si el título corresponde a un programa de pregrado o posgrado:
    - Para el caso de convalidaciones de títulos de posgrado, se verifica que el título de pregrado requerido haya sido obtenido en Colombia o en su defecto haya sido convalidado por el Ministerio de Educación Nacional.
    - En caso de estudio de convalidación de segundas especializaciones, se verifica que el título de la primera especialización o especialización base haya sido expedido en Colombia o en su defecto haya sido convalidado por el Ministerio de Educación Nacional.
    - Se verifica la procedencia, se identifica si se trata de título oficial o propio, si cuenta con reconocimiento por parte del Ministerio de Educación o Salud del país de origen y la fecha de otorgamiento.
  - c) **Certificado de Programa Académico:**
    - Se verifica que el aportado corresponda al cursado por el (la) convalidante y al título aportado para estudio.
    - Se analizan por ejes de formación los contenidos académicos abordados en el programa cursado por el convalidante y su correspondencia con el área de formación, con el título otorgado, y su equivalencia con lo contemplado en los programas ofrecidos en Colombia.
    - Así mismo, se analizan los tiempos de exposición exigidos por el programa cursado por el convalidante, la modalidad de ofrecimiento del programa (presencial, semipresencial o a distancia), los mecanismos de supervisión docente, las actividades contempladas en el programa y su desarrollo en respuesta a un plan formativo definido, rotaciones o pasantías, duración total del programa, dedicación en horas presenciales teóricas, teórico-prácticas y prácticas y su equivalencia en créditos de acuerdo a la oferta colombiana, los escenarios donde se llevaron a cabo las prácticas y si el programa incluye la realización del trabajo de grado.
    - Para el caso de Especializaciones Médico-Quirúrgicas (EMQ), se verificará si el programa corresponde a una residencia de tiempo completo.

<sup>20</sup> Respuesta Ministerio de Educación Nacional Derecho de Petición. 7/noviembre/2017.

<sup>21</sup> VUMEN: Ventanilla Única de Trámites y Servicios en Línea.

- *Todo lo anterior hace parte del análisis académico de equivalencia entre lo cursado por el convalidante y lo exigido en los programas ofrecidos en Colombia;*
  - d) Certificado de calificaciones:
    - *Se verifica que el certificado de calificaciones haya sido expedido a nombre del convalidante y se analiza la correspondencia entre el contenido de dicho certificado y el plan de estudios presentado por el convalidante.*
    - *Se identifican las asignaturas cursadas con calificaciones aprobatorias y la exigencia de asignaturas homologadas, si las hubiere.*
    - *Se verifica el tiempo durante el cual el convalidante cursó el programa cuyo título se presenta para estudio de convalidación, de tal manera que pueda contrastarse con la fecha de expedición del título, la fecha de realización de las prácticas y se pueda identificar la simultaneidad o no con otros programas cursados por el convalidante, cuando los mismos sean presentados para estudio por parte del Ministerio de Educación Nacional;*
  - e) Récord de consulta y procedimientos:
    - *Para el caso de títulos equivalentes a Especializaciones Médico-Quirúrgicas (EMQ), se analiza académicamente y de manera integral el récord, teniendo en cuenta: que el documento en el que presenta el récord sea expedido por la institución formadora (escenario) en la que se tiene prevista la realización de las prácticas clínicas asistenciales, el tipo y el nivel de complejidad de los procedimientos realizados, así como la actuación del convalidante en el desarrollo de los mismos, ya sea como cirujano u operador principal, ayudante u observador, de tal manera que sea posible verificar la implementación de un plan de delegación progresiva de responsabilidades al estudiante a lo largo de su formación, el desarrollo directo de los procedimientos esperados para el tipo de programa cursado, según lo establecido en la oferta académica colombiana.*
    - *Así mismo, se verifica la fecha de realización de las prácticas formativas, de tal manera que correspondan estrictamente al periodo de formación del programa cursado.*
    - *Es necesario verificar que en el récord se reporte el código de identificación (número interno asignado por institución formadora) y la edad de los pacientes, así como el diagnóstico y tipo de procedimiento.*
    - *Lo aportado por el convalidante se contrasta con los procedimientos mínimos esperados contemplados en el programa cursado, si se reporta, lo establecido en algunos de los programas ofrecidos en Colombia y lo establecido como procedimientos básicos en el libro “Especialidades Médico-Quirúrgicas en Medicina - Diagnóstico, Resultados de Talleres y Estándares de Calidad”, publicado por Ascofame, el Icfes y el Ministerio de Educación Nacional en el año 2002 y la versión Web publicada por Ascofame “Especialidades Médico-Quirúrgicas en Medicina” en el año 2016 permite establecer si el récord aportado contiene los procedimientos básicos exigidos en los programas de especialización médico-quirúrgica ofrecidos en Colombia.*
  - *Para el caso de las especializaciones médicas, tales como pediatría, medicina interna, cardiología, entre otros, no se exige el record con las especificidades, como el código de identificación del paciente, diagnóstico y tipo de actuación del convalidante por cada actividad. Se exigirá el consolidado de consulta, atenciones hospitalarias y procedimientos en un documento expedido por la institución formadora, en el que se certifique que dicho récord fue desarrollado directamente por el convalidante, bajo supervisión directa y presencial de docentes del programa;*
  - f) Actividades académicas y asistenciales: *Se analiza el tiempo de exposición y dedicación a las actividades teóricas y a las prácticas asistenciales: consultas, descripción de rotaciones o pasantías obligatorias y electivas, con fecha de inicio y finalización, supervisión docente e institución hospitalaria donde fueron realizadas. El documento debe demostrar haber sido expedido por la institución formadora y se analiza en términos de su equivalencia con lo exigido en los programas ofrecidos en Colombia;*
  - g) Trabajo de grado:
    - *Se revisa la correspondencia entre las características de diseño, rigurosidad y complejidad del mismo, y el nivel de formación del programa cursado, de acuerdo a lo exigido en Colombia.*
    - *La presentación del trabajo del grado no será exigible para el caso de las EMQ, no así, para el caso de programas de maestría y doctorado.*
6. *El integrante de Sala registra su ponencia en la plataforma VUMEN. En caso de solicitudes de convalidación radicadas en físico, el integrante de Sala construye la ponencia para ser impresa en Sala, luego de la discusión, adoptando las características, estructura y componentes del formato definido para el efecto. En todo caso, el integrante de Sala mantendrá un banco de ponencias en sus archivos personales.*
  7. *Las ponencias preparadas por el integrante de Sala son presentadas en la sesión para la que son programas y se someten a discusión*

*académica. A partir de lo anterior, los integrantes de Sala convocados a la sesión, analizan la existencia o no de equivalencia entre lo cursado por el convalidante y los programas ofrecidos en Colombia. El concepto técnico académico se emite de manera consensuada y unánime. El documento impreso para el caso de los expedientes en físico es firmado por todos los participantes de la sesión de la Sala correspondiente.*

8. *El concepto académico resultante puede ser “Convalidar” o “No convalidar”.*
9. *Para el caso en que el concepto académico sea “Convalidar”, el ponente propone una denominación de título equivalente. Dicha propuesta surge del análisis académico realizado y de la revisión de las denominaciones de los títulos otorgados en Colombia. Esto último, con el propósito de evitar la proliferación de denominaciones, con los efectos que dicha situación genera en el sistema de prestación de servicios. Dadas las diferentes posibilidades en las áreas de profundización abordadas en los programas de maestría y doctorado, para estos casos se podrá sugerir al Ministerio de Educación Nacional la misma denominación del título que el convalidante presentó para estudio, siempre y cuando no existan denominaciones equivalentes dentro de la oferta colombiana.*
10. *Para el caso en que el concepto académico sea “No Convalidar”, el convalidante podrá hacer uso de su derecho a interponer los recursos de ley. La información aportada en esta instancia será objeto de análisis académico de la Sala para concepto, el cual podrá ser “Convalidar” o “No Convalidar”. Las ponencias deberán contemplar toda la trazabilidad del análisis académico, desde su primer ingreso a la Sala, según el modelo de ponencia adoptado por la Sala para el efecto.*
11. *Con la evaluación académica definitiva, se proyecta la Resolución que define de fondo la solicitud de convalidación, la cual es notificada personalmente por la Unidad de Atención al Ciudadano del Ministerio de Educación Nacional”.*

Lo expuesto lleva a colegir que el análisis realizado por el Ministerio de Educación Nacional a través del Conaces no permite verificar de manera objetiva la idoneidad del profesional que solicita la convalidación de los títulos obtenidos en el extranjero, comoquiera que la evaluación es simplemente documental, sin que exista durante el procedimiento un contacto directo con el solicitante que permita afirmar de manera contundente por parte del evaluador que no solo el título es legítimo y veraz, sino que también el titular de ese documento es idóneo para ejercer su profesión o especialidad en Colombia, más aún cuando se habla de profesiones

como las correspondientes al área de la salud, que son de alta responsabilidad social e implican un riesgo para la comunidad.

#### EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Resulta importante precisar que la experiencia internacional indica que desde hace varios años se utilizan distintos métodos para evaluar las competencias y formación de profesionales, entre los casos más sobresalientes se encuentran los del estado chileno y países de la Unión Europea, como España y Alemania, quienes han acudido a la aplicación de exámenes para la medición de competencias de aquellos profesionales formados en el extranjero que llegan a ejercer sus carreras en su territorio, específicamente en el área de la salud.

En consideración a lo anterior, a continuación se dará a conocer cuál es la metodología evaluativa que utilizan los Estados enunciados durante el trámite de convalidación de un título del área de la salud; veamos:

- Chile

La primera experiencia en Chile se llevó a cabo con egresados de la carrera de medicina, a través del Examen Médico Nacional (EMN), el cual fue implementado por la Asociación de Facultades de Medicina de Chile (Asofamech) a comienzos del año 2000. “Durante los años 2001 y 2002 se realizaron dos versiones piloto y la primera aplicación oficial se realizó el 17 de diciembre de 2003, aplicándose anualmente desde entonces”<sup>22</sup>.

El Examen Médico Nacional surgió por la necesidad de contar con un mecanismo de observación objetiva mediante el cual se pudieran verificar los conocimientos teóricos de los egresados en el momento de su titulación profesional, buscando además de ello asegurar la calidad de la educación médica. Así mismo, este examen se constituyó en un elemento que permitió dar confianza de la idoneidad de los profesionales a la opinión pública.

Posteriormente, en el año 2008 se crea el Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina (Eunacom), ya no como una iniciativa voluntaria de las escuelas de medicina, sino como un examen normado, el cual fue reglamentado mediante la Ley 20261 del 19 de abril de 2008<sup>23</sup>.

En consideración a lo anterior, resulta importante indicar que el Eunacom es un examen que consta de una sección teórica (Eunacom-ST) y una sección práctica (Eunacom-SP), y debe ser aprobado por cualquier médico titulado en Chile o en el extranjero que desee postularse a los cargos financiados por el Estado, así como a programas de perfeccionamiento de postítulo o de posgrado conducentes a grados académicos o especializaciones cuando sean

<sup>22</sup> Información disponible en [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0717-95532011000100004](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-95532011000100004).

<sup>23</sup> Ley 20261, “Crea examen único nacional de conocimientos de medicina, incorpora cargos que indica al sistema de alta dirección pública y modifica la Ley 19664”.

financiados por el Estado o bien se desarrollen en establecimientos de salud dependientes de este, y cuando cualquier institución lo exija a los postulantes a cargos o concursos ofrecidos por ellas.

De lo anterior se logra colegir que si bien el Eunacom en Chile solo se exige a aquel solicitante que pretenda acceder a un cargo público, esta experiencia internacional sirve de referente para nuestro país, especialmente en la parte práctica, la cual se pretende implementar mediante esta iniciativa a través de la evaluación de competencias.

Así las cosas, resulta significativo precisar que en Chile fue elaborado un texto denominado “Perfil de Conocimientos del Eunacom”<sup>24</sup>, en el cual se definen los aspectos que deberán ser evaluados en el examen. Estos fueron definidos mediante un procedimiento en el que participaron las diferentes escuelas de medicina y posteriormente fueron socializadas con diversos actores del sistema (Minsal, Colegio Médico, empleadores).

La metodología adoptada por el Estado chileno es precisamente la que se plantea mediante este proyecto, en el que se propone que durante el trámite de reglamentación, relacionado con el diseño y actualización de la evaluación de competencias, sean consultados diversos grupos de interés, entre ellos las Sociedades Científicas o de Profesionales de la Salud, la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (Ascofame), la Academia Nacional de Medicina, colegios profesionales y las instituciones de educación superior con facultades del área de la salud, con el fin de recibir sus recomendaciones.

En consideración a lo enunciado, se debe señalar que en el texto “Perfil de Conocimientos del Eunacom” se plantean cinco aspectos que deberán ser evaluados en la sección práctica y que se convierten en un referente importante para la reglamentación de la evaluación de competencias, que mediante esta iniciativa legislativa se crea, siendo estos:

1. Situaciones clínicas.
2. Situaciones clínicas de urgencia.
3. Conocimientos generales.
4. Exámenes e imagenología.
5. Procedimientos diagnósticos y terapéuticos.

De igual forma se debe precisar que esos aspectos se evalúan por “secciones”<sup>25</sup>, y en consideración a ello se pasará a analizar cada una:

En las secciones 1 (situaciones clínicas) y 2 (situaciones clínicas de urgencia) se define un nivel independiente para el diagnóstico, el tratamiento y el seguimiento:

- El nivel de **diagnóstico** puede tener dos valores:

**Específico:** El examinado debe ser capaz de llegar en forma autónoma al diagnóstico específico de la situación clínica mencionada. Se entiende que tiene todos los conocimientos para alcanzar dicho diagnóstico, incluidos el razonamiento clínico,

el diagnóstico diferencial y, cuando corresponda, el suficiente conocimiento de los exámenes y procedimientos.

**Sospecha:** El examinado debe ser capaz de sospechar el diagnóstico de la situación clínica mencionada. No se espera del examinado que sea capaz de confirmar esta sospecha, para lo cual deberá derivar al paciente a un especialista. Se entiende que posee los conocimientos necesarios para sospechar el diagnóstico, así como el conocimiento suficiente de los exámenes y procedimientos, cuando corresponda. Debe conocer los criterios de derivación y generalidades respecto a los estudios que deberá efectuar el especialista para estudiar el caso.

- El nivel de **tratamiento** puede tener dos valores:

**Completo:** El examinado debe ser capaz de realizar el tratamiento completo de la situación clínica mencionada, hasta su resolución, derivando a especialistas los casos más complejos. Se entiende que posee todos los conocimientos para indicar el tratamiento en forma autónoma, y que domina los criterios de derivación para los casos más complejos.

**Inicial:** El examinado no está capacitado para realizar el tratamiento de la situación clínica descrita, pero debe ser capaz de realizar el tratamiento inicial del paciente, cuando corresponda, y de derivarlo al especialista en condiciones adecuadas y oportunas, para completar el tratamiento.

- El nivel de **seguimiento** puede tener dos valores:

**Completo:** El examinado debe ser capaz de realizar el seguimiento y control del paciente con la situación clínica mencionada, derivando al especialista sólo los casos complejos, para lo cual debe conocer los criterios de derivación.

**Derivar:** El examinado no está capacitado para realizar el seguimiento y control del paciente con la situación clínica mencionada, debiendo derivarlo al especialista. Se entiende que el examinado conoce los aspectos generales del seguimiento y control que realizará el especialista. Si la situación clínica no requiere seguimiento se indica con “no requiere”.

- En la sección 3 (conocimientos generales) Se verifican conceptos y definiciones que se espera conozca el examinado.
- En la sección 4 (exámenes e imagenología) el nivel de conocimiento puede tomar uno de tres valores:

- **Realiza, interpreta y emplea:** El examinado debe conocer las indicaciones del examen y ser capaz de efectuarlo en forma autónoma. Debe saber distinguir los resultados normales de los anormales e interpretarlos en el contexto clínico del paciente. Se espera que conozca los riesgos que implica el examen, sus costos y el costo/beneficio respecto a exámenes alternativos.

- **Interpreta y emplea:** El examinado debe conocer las indicaciones del examen, pero no

<sup>24</sup> Información disponible en <http://www.eunacom.cl/reglamentacion/NormativaOficial.pdf>.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

está en condiciones de efectuarlo en forma autónoma. Debe saber distinguir los resultados normales de los anormales e interpretarlos en el contexto clínico del paciente, sin necesidad de recurrir al informe. Se espera que conozca los riesgos que implica el examen, sus costos y el costo/beneficio respecto a exámenes alternativos.

- **Emplea informe:** El examinado debe conocer las indicaciones del examen, pero no está en condiciones de efectuarlo en forma autónoma, ni de distinguir los resultados normales de los anormales sin contar con el informe. Debe saber interpretar el informe en el contexto clínico del paciente. Se espera que conozca los riesgos que implica el examen, sus costos y el costo/beneficio respecto a exámenes alternativos.
- En la sección 5 (procedimientos diagnósticos y terapéuticos) el nivel de conocimiento puede tomar uno de dos valores:
  - **Realizar:** El examinado debe ser capaz de realizar el procedimiento en forma autónoma. Esto implica conocer las indicaciones y la técnica, así como saber procesar e interpretar los resultados y eventuales muestras obtenidas. Debe conocer los riesgos que implica el procedimiento, así como la detección y manejo oportuno de las complicaciones. Debe tener conocimiento del costo/beneficio respecto a procedimientos alternativos.
  - **Derivar a especialista:** No se espera del examinado que sepa realizar el procedimiento, pero sí el conocer sus indicaciones y derivarlo a un especialista para que lo ejecute. Se espera que conozca los aspectos generales de su utilidad, así como los riesgos que implica y su costo/beneficio respecto a exámenes alternativos.

De otra parte, es significativo establecer que el Estado chileno, en el momento de realizar la evaluación práctica, la lleva a cabo con un paciente que puede ser real o simulado, en un ambiente clínico que podrá ser hospitalario o ambulatorio, es decir, real o simulado, permitiendo ello que se adopten diversos mecanismos para evaluar las habilidades clínicas del solicitante.

En consideración a lo anterior y teniendo en cuenta la experiencia chilena, mediante esta iniciativa también se establece que la evaluación puede llevarse a cabo en un entorno hospitalario real o simulado, comoquiera que en nuestro país actualmente existen diversas instituciones de educación superior que cuentan con centros clínicos de simulación, lo cual corrobora la viabilidad de esta iniciativa.

De lo indicado se desprende que la modalidad de evaluación práctica es esencial para determinar los conocimientos de un profesional del área de la salud, por ello es necesario que Colombia adopte mecanismos efectivos que permitan evaluar el

cumplimiento de un perfil profesional que le asegure a la sociedad colombiana una prestación del servicio en salud de calidad.

- Países Unión Europea

La Unión Europea cuenta con una normativa relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, la Directiva 2005/36/CE, modificada por la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013. Ese instrumento se centra en el reconocimiento recíproco o mutuo entre los Estados miembros de títulos académicos habilitantes para ejercer profesiones reguladas como la medicina. Así mismo, en el artículo 2.2 de la Directiva se señala que “*Los Estados miembros podrán permitir en su territorio, según su normativa, el ejercicio de una profesión regulada, tal como se define en el artículo 3º, apartado 1, letra a), a los nacionales de los Estados miembros que posean cualificaciones profesionales no obtenidas en un Estado miembro. Para las profesiones correspondientes al Título III, Capítulo III, este primer reconocimiento deberá realizarse cumpliendo las condiciones mínimas de formación que se establecen en dicho capítulo. En el caso de las profesiones reguladas en el Capítulo III del Título III de la Directiva 2005/36/CE (entre ellas, las especialidades médicas) el reconocimiento de la titulación deberá cumplir con los requisitos mínimos de Derecho Comunitario (p. ej. duración mínima de formación de la especialidad).*”

Según la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España, lo anterior es así “*porque el artículo 53 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) prevé el reconocimiento mutuo (esto es, entre países de la UE) de diplomas, certificados y otros títulos expedidos por los Estados miembros con el fin de acceder al ejercicio de actividades por cuenta propia, pero no el reconocimiento de títulos expedidos por terceros Estados*”<sup>26</sup>. Así mismo indica la Comisión que “*la regulación o trato desigual del reconocimiento de títulos o cualificaciones profesionales dependiendo de su lugar de expedición no pueda considerarse discriminatorio, según ha indicado expresamente la Audiencia Nacional en el caso concreto de los médicos especialistas en sus Sentencias números 294/2016 y 266/2016 de 8 y 22 de junio de 2016 (Recursos números 792/2015 y 21/2015)*”<sup>27</sup>.

Para ejemplificar cómo los países dentro de la Unión Europea han reglamentado el proceso para

<sup>26</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. España. Informe de fecha 22 de mayo de 2017 sobre la reclamación presentada, al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, contra una resolución de la dirección general de ordenación profesional del Ministerio de Sanidad por la que se desestima a un facultativo de un país extracomunitario el reconocimiento del título de especialista en cirugía ortopédica y traumatología (um/086/17). Consultado el 7 de noviembre de 2017. Disponible en: [https://www.cnmc.es/sites/default/files/1690957\\_0.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1690957_0.pdf)

<sup>27</sup> *Ibídem.*

reconocimiento de títulos expedidos por terceros Estados, y cómo esa reglamentación puede estar relacionada con la aplicación de exámenes prácticos para la certificación de conocimientos, en primer lugar se hace referencia al modelo Español que mediante el artículo 18 de la Ley 44 del 21 de noviembre de 2003 de ordenación de las profesiones sanitarias, estableció que el Gobierno a través del Ministerio de Sanidad y Política Social “establecería los supuestos y procedimientos para el reconocimiento en España de títulos de especialista obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea, previendo que el reconocimiento de dichos títulos tendría efectos profesionales”<sup>28</sup>.

En cumplimiento de lo anterior, el Ministerio de Sanidad y Política Social expide el 16 de abril de 2010 el Real Decreto 459 “Por el que se regulan las condiciones para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud, obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea”.

La normatividad enunciada establece que el encargado de llevar a cabo el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud, es un Comité de Evaluación-Órgano Asesor adscrito al Ministerio de Sanidad y Política Social, quien en dos fases resolverá la solicitud de reconocimiento, veamos:

“a) Una primera fase de análisis del expediente adjunto a cada solicitud para determinar, según los criterios previstos en el artículo 6.1.a)<sup>29</sup>, el grado de

*equivalencia existente entre la formación adquirida por el interesado y la que otorga el título español que se corresponde con el reconocimiento profesional solicitado. Esta fase concluirá con uno de los informes propuesta que se citan en el artículo 8º;*

b) **Una segunda fase de verificación final de la evaluación llevada a cabo por el correspondiente supervisor, tras la realización de un periodo complementario de ejercicio profesional en prácticas, o tras la realización de un periodo complementario de formación en la correspondiente especialidad, en los términos previstos en el artículo 9º en relación con el 13.2 de este real decreto.**

*Los informes-propuesta se harán constar en el correspondiente acta del Comité de Evaluación y se trasladarán a la Subdirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad y Política Social, que adoptará las medidas oportunas para que se dicte la resolución que proceda o, en su caso, para que se articulen los periodos de ejercicio profesional en prácticas, de formación complementaria o, de prueba teórico-práctica”<sup>30</sup>. (Negrilla por fuera del texto original).*

El Real Decreto establece que el Comité Evaluador, una vez analice el expediente del solicitante, podrá emitir alguno de los siguientes informes-propuesta en la primera fase<sup>31</sup>:

- a) Informe-propuesta negativo de evaluación del expediente. Se emitirá cuando el Comité, del análisis del expediente considere que de la documentación e historial profesional del aspirante, se desprende que las diferencias en cuanto a las características, duración y/o contenidos entre la formación alegada y la que corresponde al título español de especialista cuyo reconocimiento profesional se solicita, no son subsanables con un periodo de formación complementaria o con una prueba teórico-práctica;
- b) Informe-propuesta condicionado al resultado de la validación que otorgue este Comité a la evaluación de un periodo de ejercicio profesional en prácticas en la especialidad de que se trate, realizada por el supervisor de la correspondiente comunidad autónoma. Este informe-propuesta se emitirá cuando, del análisis del expediente se desprenda que el

<sup>28</sup> Ley 44 del 21 de noviembre de 2003.

<sup>29</sup> Real Decreto número 459 de 2010. Artículo 6º. *Comité de Evaluación. Funciones.*

1. Son funciones del Comité de Evaluación:

a) Analizar, en todos los supuestos de reconocimiento, se refieran o no a profesiones cuya formación esté armonizada en la Unión Europea, el expediente adjunto a cada solicitud para determinar, a la vista de los contenidos y duración de la formación, de la experiencia profesional adquirida en el país en el que se ha obtenido el título y demás méritos alegados y acreditados por el solicitante a través de su expediente profesional, el grado de equivalencia cualitativa y cuantitativa existente entre la formación adquirida y la que otorga el título español de la especialidad que se corresponde con el reconocimiento profesional solicitado, a cuyos efectos se tendrá en cuenta el programa español de la especialidad de que se trate, vigente en el momento de presentar la solicitud de reconocimiento, al amparo de lo previsto en este real decreto. El análisis del expediente concluirá con la emisión de uno de los informes-propuesta que se citan en el artículo 8º;

b) Determinar la duración de los periodos de ejercicio profesional en prácticas y la duración y características de los periodos de formación complementaria;

c) Emitir el informe previsto en el artículo 12.4 y calificar las pruebas que se deriven de los informes propuesta que se citan en el párrafo d) del artículo 8º;

d) La validación final de las evaluaciones otorgadas por los supervisores designados por la comunidad autónoma en la que se han realizado los periodos de ejercicio profesional en prácticas o, en su caso, de formación complementaria que se regulan en los artículos 10 y 11.

La validación de dichas evaluaciones concluirá con el informe-propuesta de verificación final.

2. Las actuaciones del Comité de Evaluación con los interesados o con cualquiera de los implicados en los procedimientos de reconocimiento para solicitar documentación complementaria, para proponer el nombramiento de asesores o para cualquier otro asunto relacionado con los expedientes que esté analizando, se llevarán a cabo a través de la Subdirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad y Política Social.

<sup>30</sup> Artículo 7º. Ley 44 del 21 de noviembre de 2003.

<sup>31</sup> Artículo 8º. Ley 44 del 21 de noviembre de 2003.

interesado ha adquirido una formación cualitativa y cuantitativamente equivalente a la que otorga el correspondiente título español de especialista.

El periodo de ejercicio profesional en prácticas tendrá la finalidad de verificar que el solicitante, con una formación equivalente a la del correspondiente título español de especialista, ha adquirido las competencias profesionales derivadas de dicho título, incluidas las habilidades clínicas y comunicativas necesarias para relacionarse con los usuarios del sistema sanitario y con los profesionales del mismo;

c) Informe-propuesta condicionado al resultado de la validación que otorgue este Comité a la evaluación de un periodo complementario de formación en la especialidad de que se trate, realizada por el supervisor de la correspondiente comunidad autónoma. Este informe-propuesta se emitirá cuando, del análisis del expediente se desprenda que la formación y competencias adquiridas por el solicitante en relación con las requeridas por el correspondiente título español de especialista, adolece de deficiencias subsanables mediante un periodo complementario de formación destinado a dicha subsanación.

El Comité de Evaluación definirá las características de este periodo de formación complementaria que tendrá la finalidad de subsanar las deficiencias detectadas y constatar que el interesado ha adquirido las competencias profesionales derivadas del correspondiente título español de especialista, incluidas las habilidades clínicas y comunicativas necesarias para relacionarse con los usuarios del sistema sanitario y con los profesionales del mismo;

d) **Informe-propuesta condicionado a la superación de una prueba teórico-práctica, seguida de la posterior realización de un periodo de ejercicio profesional en prácticas evaluado.** Este informe-propuesta se emitirá cuando, del análisis del expediente, el Comité de Evaluación considere que la equivalencia cualitativa y cuantitativa entre la formación y competencias adquiridas por el solicitante y las que otorga el correspondiente título español de especialista, ha de acreditarse mediante la superación de una prueba objetiva seguida de la posterior realización de un periodo de ejercicio profesional en prácticas.

**La prueba teórico-práctica tendrá la finalidad de constatar la preparación del interesado para el ejercicio actualizado de la especialidad de que se trate, teniendo en cuenta los objetivos cualitativos y cuantitativos y las competencias profesionales del programa español de la correspondiente especialidad.**

La calificación de no apto en esta prueba impedirá que prosiga el procedimiento y determinará la emisión de un informe-propuesta negativo que se trasladará a la Subdirección General de Ordenación

Profesional del Ministerio de Sanidad y Política Social para que se dicte la resolución que proceda. (Negrilla por fuera del texto original).

Ahora bien, de lo enunciado se logra colegir que el Comité Evaluador puede en el Informe-propuesta emitido en la primera fase, condicionar la convalidación de un título correspondiente a una especialidad, al resultado de la validación ya sea de la evaluación de un periodo de ejercicio profesional en prácticas, de un periodo complementario de formación o condicionado a la superación de una prueba teórico-práctica, seguida de la posterior realización de un periodo de ejercicio profesional en prácticas de la especialidad de que se trate.

En consideración a lo anterior, a continuación se analizará únicamente el desarrollo de la prueba teórico-práctica, teniendo en cuenta que es este aspecto, el que sirve como referente para nuestro país en cuanto a la importancia de evaluar dentro del trámite de convalidación, no solo la parte documental sino también la formación del profesional, respecto a sus competencias para el ejercicio de la profesión del área de la salud que corresponda.

La prueba teórico-práctica desarrollada por el Estado español, presenta las siguientes características<sup>32</sup>:

1. *Las pruebas teórico-prácticas que se convocarán por el Director General de Ordenación Profesional, Cohesión del Sistema Nacional de Salud y Alta Inspección, del Ministerio de Sanidad y Política Social, tendrán como mínimo carácter anual, o una periodicidad inferior cuando, previo informe del Comité de Evaluación, así lo aconseje el número de solicitantes u otras razones que justifiquen su repetición en el mencionado periodo anual, ya sea con respecto a una o varias de las especialidades involucradas en dichas pruebas.*
2. *La prueba teórico-práctica de cada especialidad se elaborará por la Dirección General de Ordenación Profesional, Cohesión del Sistema Nacional de Salud y Alta Inspección, del Ministerio de Sanidad y Política Social, con sujeción a lo previsto en el apartado 4 de este artículo y constará de dos partes:*

*La primera parte evaluará conocimientos teóricos, clínicos y habilidades diagnósticas y consistirá en contestar un cuestionario de preguntas que se estructurará con el grado de discriminación y dificultad que se corresponda con la práctica habitual de un especialista. El citado cuestionario abordará, de forma equilibrada, las distintas facetas de la especialidad, tomando como referencia el programa formativo español que en cada caso corresponda.*

***La segunda parte tendrá la finalidad de comprobar que los aspirantes tienen capacidad para tomar las***

<sup>32</sup> Artículo 12. Ley 44 del 21 de noviembre de 2003.

*decisiones más apropiadas, tanto diagnósticas como terapéuticas si procede, de problemas prevalentes que abarquen aspectos vinculados al ejercicio actualizado de la especialidad.*

*Esta segunda parte consistirá en la realización de supuestos prácticos con problemas concretos de la especialidad, seguidos de un determinado número de preguntas con respuesta abierta para su contestación de forma razonada.*

*El Comité de Evaluación calificará las pruebas y evaluará a los aspirantes como aptos o no aptos. Para ser declarado apto será necesario que el aspirante haya superado cada una de las partes en las que se estructura la prueba teórico-práctica que, a estos efectos, serán objeto de evaluación independiente.*

4. *Previo informe del Comité de Evaluación, el Director General de Ordenación Profesional, Cohesión del Sistema Nacional de Salud y Alta Inspección, del Ministerio de Sanidad y Política Social, dictará resolución que se publicará en el «Boletín Oficial del Estado» que determinará los criterios comunes sobre organización, formato, contenido, calificación y garantías de los exámenes teórico-prácticos. (Negrilla por fuera del texto original).*

Durante la segunda fase, el Comité Evaluador emite un “informe-propuesta de verificación final de las evaluaciones de los periodos de ejercicio profesional en prácticas (Prueba teórico-práctica) y de formación complementaria”<sup>33</sup>, la finalidad de esta fase es “constatar la equivalencia entre las competencias y formación adquiridas por el solicitante y las que corresponden al título español de especialista de que se trate”<sup>34</sup>.

Resulta importante señalar que la posición del Estado español, es un ejemplo significativo para nuestro país, como quiera que establece que el procedimiento de convalidación “no solo ha de demostrar documentalmente la equivalencia de la formación adquirida en el extranjero con la requerida en España, sino que, en todo caso, **será preciso verificar que dicha formación ha comportado la adquisición de las competencias inherentes al ejercicio profesional de la especialidad que corresponda**”<sup>35</sup>.

Si bien, el criterio enunciado se aplica para la convalidación de un título correspondiente a una especialidad, constituye un antecedente relevante para que Colombia comprenda que los profesionales que se incorporen a sus organizaciones deben garantizar el derecho a la salud de los ciudadanos y el buen funcionamiento de las instituciones sanitarias.

Otro país de la Unión Europea que ha incluido la aplicación de exámenes prácticos para el ejercicio de profesiones médicas es Alemania, en donde el

procedimiento denominado “homologación” de títulos encuentra su base legal en el Reglamento Federal de Médicos (Bundesärzteordnung)<sup>36</sup>. De acuerdo con el portal de información del Gobierno alemán para la homologación de títulos profesionales en el extranjero, el procedimiento para títulos obtenidos en países fuera de la Unión Europea (UE), el Espacio Económico Europeo (EEE) y para títulos de la UE que no puedan homologarse automáticamente, es el siguiente<sup>37</sup>:

- El organismo competente comprobará si el título extranjero en medicina es equivalente al alemán.
- Su título se considerará equivalente si no hay diferencias importantes entre el título extranjero y el alemán.
- Además de la formación, el organismo competente tendrá en cuenta su experiencia laboral dentro y fuera del país. Si se detectan diferencias importantes será posible compensarlas con la experiencia profesional correspondiente.

Por su parte, la Asociación Médica Alemana (Bundesärztekammer) ha indicado que si en el curso de la evaluación de equivalencia, se determina que existen diferencias sustanciales entre el contenido de la formación completada en un país fuera de la UE, EEE o Suiza y el contenido de la formación médica básica en Alemania, y no existe ninguna relación relevante experiencia profesional para compensar esto, el solicitante debe demostrar que tiene los conocimientos y habilidades requeridos en la forma de una prueba de competencia (Kenntnisprüfung). La equivalencia se concede después de la finalización con éxito de la prueba de competencia<sup>38</sup>.

Mediante la prueba de competencia, el médico titulado en el extranjero debe demostrar que tiene el conocimiento equivalente al requerido por los graduados de las universidades médicas en Alemania. El énfasis de la prueba se basa en la medicina interna y la cirugía, y contiene preguntas de los siguientes campos: medicina de accidentes y emergencias, farmacología clínica/farmacoterapia, diagnóstico por imágenes, protección radiológica, ley de práctica profesional.

Además, la autoridad competente en cada Estado Federado puede informar al candidato de antemano

<sup>36</sup> Consultado el 7 de noviembre de 2017. Disponible en: [http://www.gesetze-im-internet.de/b\\_o/BJNR018570961.html](http://www.gesetze-im-internet.de/b_o/BJNR018570961.html)

<sup>37</sup> Procedimiento de homologación. Médico/médica. Consultado el 7 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/es/medico.php>

<sup>38</sup> Recognition of training qualifications from countries outside the EU, EEA or Switzerland. Consultado el 7 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.bundesaerztekammer.de/weitere-sprachen/english/work-training/work-and-training-in-germany/recognition-of-training-qualifications-from-countries-outside-the-eu-eea-or-switzerland/>

<sup>33</sup> Artículo 9°. Ley 44 del 21 de noviembre de 2003.

<sup>34</sup> I. Ibídem.

<sup>35</sup> Ley 44 del 21 de noviembre de 2003.

que otra asignatura o sección transversal formará parte de la prueba de conocimiento si la autoridad opina que existe una gran diferencia en la formación médica básica en Alemania y en la formación médica básica que recibió el profesional formado en el extranjero. La prueba tiene componentes clínico-prácticos con presencia de pacientes. Toma entre 60 y 90 minutos y se puede repetir dos veces como máximo<sup>39</sup>.

Lo indicado conlleva a señalar, que la adopción de estrategias de evaluación adecuadas, como la aplicada por el Estado chileno, español y alemán, permiten evidenciar de manera efectiva las habilidades y conocimientos clínicos del examinado, y no como sucede actualmente en nuestro país, donde el mecanismo de evaluación es simplemente documental, lo cual no permite acreditar que el profesional tenga una formación idónea.

#### EVALUACIÓN DE COMPETENCIAS

Una vez presentado el estado actual de la convalidación de títulos en Colombia, y desarrolladas algunas experiencias internacionales en donde se aplican pruebas de conocimiento a quienes obtienen títulos en el extranjero en orden a convalidar sus títulos, a continuación se desarrolla la propuesta contenida en esta iniciativa legislativa, esto es, la evaluación de competencias.

La evaluación de competencias es una valoración práctica que se crea con el objeto de determinar si el examinado posee las habilidades mínimas para ejercer su profesión en Colombia. La evaluación de competencias estará a cargo de las Instituciones de Educación Superior del territorio colombiano que cuenten con programas en el área de la salud, debidamente acreditados, correspondientes al título que se pretenda convalidar. La aprobación de la evaluación constituye un requisito dentro del trámite de convalidación y no acredita por sí solo idoneidad para el ejercicio de la profesión.

De igual forma, el encargado de la reglamentación de la evaluación será el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, quienes tendrán la labor de diseñar, actualizar, establecer los criterios a evaluar, así como los mecanismos de vigilancia y control de la evaluación de competencias, ello en aras de evitar actuaciones fraudulentas que quebranten el objeto de la evaluación, esto es, verificar las habilidades del profesional del área de la salud.

Otros de los aspectos que será objeto de reglamentación, es el costo de la evaluación de competencias, el cual será asumido por el solicitante y pagado a favor de la Institución de Educación

Superior que realice la evaluación, ello con el fin de generarles un incentivo económico, que les permita adecuar su infraestructura y personal docente, para la realización de la evaluación.

Resulta necesario indicar que la evaluación de competencias podrá realizarse en un entorno hospitalario real o simulado, como quiera que Colombia es uno de los países latinoamericanos abanderados en la constitución de centro de simulación clínica, ejemplo de ello son la Pontificia Universidad Javeriana Sede Bogotá, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), la Universidad CES (Corporación para Estudios en la Salud) y la Pontificia Universidad Javeriana Sede Cali, la cual cuenta a nivel latinoamericano con el único Hospital Simulado, el cual está equipado con simuladores de alta fidelidad y simuladores básicos que permitirán al evaluado de pre y posgrado aplicar sus conocimientos teóricos a las prácticas clínicas<sup>40</sup>.

Es importante precisar que en la labor de reglamentación, específicamente en el proceso de diseño y actualización de la evaluación de competencias, el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, deberán consultar a diversos grupos de interés, entre ellos, las Sociedades Científicas o de Profesionales de la Salud, la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (Ascofame), la Academia Nacional de Medicina, Colegios Profesionales, y las Instituciones de Educación Superior con Facultades del área de la salud, con el fin de recibir sus recomendaciones.

Todo lo enunciado obedece a la necesidad de una reglamentación eficaz en materia de convalidación de títulos en Colombia, mediante la cual se adopten lineamientos que permitan verificar de manera precisa las competencias y habilidades de los profesionales del área de la salud, para de esta forma garantizar un mejor servicio de calidad y eficiencia.

Aunado a lo anterior se debe señalar que la Corte Constitucional ha sido clara en disponer que cuando determinada profesión implique un riesgo social es posible que se establezcan requisitos de formación académica<sup>41</sup>, veamos:

*“La Corte sí ha reconocido que la libertad de escoger profesión u oficio no es absoluta. Más aun, ha dicho que esta libertad tiene una dimensión social, estrechamente relacionada con el principio de solidaridad. Por lo tanto, cuando una determinada profesión, oficio o actividad implican un riesgo social, es perfectamente posible que el Congreso les imponga requisitos de formación académica. Por otra parte, ha dicho que aun*

<sup>39</sup> Frequently asked questions by foreign physicians. Marburger Bund. Consultado el 7 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.marburger-bund.de/mitgliederservice/faq-auslaendische-aerzte/english#frage15>

<sup>40</sup> Información disponible en: <https://www.javerianacali.edu.co/laboratorios/hospital-simulado>.

<sup>41</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-166 del 15 de abril de 2015. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

cuando el Legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para decidir qué requisitos de formación académica exige para el ejercicio de un determinado oficio, estos requisitos no pueden ser desproporcionados ni afectar el núcleo esencial del derecho. **Más aun, como ya se dijo, la formación debe ser adecuada para prevenir el riesgo. En esa medida, los requisitos de formación académica que impone la ley deben tener una estrecha relación con el riesgo social que conlleva el respectivo oficio o actividad. Esto significa que debe existir en principio, una congruencia entre el riesgo social y la formación académica requerida, y que la formación académica exigida debe ser útil para mitigar el riesgo.**” (Negrilla fuera del texto original).

Lo referenciado, ratifica la necesidad de crear iniciativas como estas mediante la cual se crea un requisito (Evaluación de competencias), que sí permite hacer efectivo el principio de congruencia enunciado, como quiera que la regulación actual es demasiado flexible al basarse netamente en información documental, y por lo tanto presenta deficiencias en materia de mitigación del riesgo social que generan las profesiones del área de la salud.

#### IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA

En consideración a lo anterior, es significativo recordar lo establecido por el Constituyente de 1991 el cual dispuso:

“Artículo 26. *Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. **La ley podrá exigir títulos de idoneidad.** Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. **Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.***”

*Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.*” (Negrilla fuera del texto original).

Algunas profesiones en Colombia pueden ejercerse con mayor libertad, no obstante existen otras que en la práctica de la misma, pueden poner en peligro al conglomerado social, y que por ello requieren, que previo a permitir su ejercicio exista un control efectivo por parte de la autoridad competente, encontrándose dentro de estas profesiones las del área de la salud, las cuales implican en su práctica un alto riesgo para la sociedad, y por tanto requieren de un control efectivo, tal como y como lo dispuso la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-166 de 2015:<sup>42</sup>

(...) Por su parte, en la Sentencia C-697 de 2000 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), sostuvo: “En suma, el artículo 26 de la Carta impone al legislador la tarea de garantizarle a todas las personas la libertad plena de escoger, en condiciones de igualdad, la profesión u oficio que pueda servir para realizar su modelo de vida o para garantizarles un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades. Sin embargo, la ley puede establecer requisitos de idoneidad para el ejercicio de ciertas profesiones u oficios, siempre que quede claramente demostrado que tal reglamentación es necesaria para minimizar riesgos sociales o para proteger derechos de terceras personas”. (Negrilla fuera del texto original).

Así mismo dispuso:

La Corte ha *definido algunas de las dimensiones del riesgo social. Ha dicho, por ejemplo, que: 1) este debe ser claro, 2) los bienes jurídicos sujetos al riesgo deben ser el interés general o los derechos subjetivos, 3) debe tener una magnitud considerable, 4) debe ser mitigable, y que 5) la formación académica debe ser un factor que hace posible la mitigación del riesgo.* (Negrilla fuera del texto original).

Lo enunciado, reafirma la necesidad de establecer en Colombia requisitos de idoneidad como lo es la evaluación de competencias, que permitan mitigar el riesgo que genera el ejercicio de las profesiones del área de la salud, y más aún, cuando estamos ante un profesional que ha cursado sus estudios en una institución de educación superior extranjera, que si bien puede allegar un título idóneo, es necesario para brindar una mayor confianza a miles de usuarios, que se verifique de manera no solo documental sino también práctica la veracidad de sus conocimientos.

Además es importante señalar, que la necesidad de esta iniciativa también se enmarca en la protección de los usuarios del sistema de salud y en los 329.758 profesionales de la salud<sup>43</sup> que se encuentran en Colombia, los cuales requieren contar en sus equipos de trabajo con profesionales idóneos y competentes, capaces de comunicarse de manera asertiva, de tomar decisiones en las diversas y complejas situaciones presentadas en el sistema de salud colombiano, para asegurarle a todos los usuarios del sistema una prestación segura del servicio de salud.

En Colombia como ya se enunció, el competente para adelantar el trámite de las convalidaciones es el Ministerio de Educación Nacional, quien entre el año 2010 y julio de 2017 ha tramitado un total de 12.298 solicitudes de convalidación de títulos tanto de pregrado como de posgrado en el área de la salud, distribuido así:

<sup>42</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-166 del 15 de abril de 2015. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>43</sup> Ibídem. (Periodo 2001-2015: Pregrado= 281.058 y Especialistas= 48.700).

N° TOTAL DE SOLICITUDES DE CONVALIDACIONES (2010-JULIO/2017)		
TOTAL: 12.298	Pregrado: 4.027	Aprobadas: 3.919 Negadas: 108
	Posgrado: 8.271	Aprobadas: 7.691 Negadas: 580

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

De igual forma, es importante indicar que de ese total existen solicitantes de nacionalidad colombiana y extranjera, veamos:

SOLICITUDES DE CONVALIDACIONES DE COLOMBIANOS (2010-JULIO/2017)		
TOTAL: 8.284	Pregrado: 2.383	Aprobadas: 2.295 Negadas: 88
	Posgrado: 5.901	Aprobadas: 5.421 Negadas: 480

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

SOLICITUDES DE CONVALIDACIONES DE EXTRANJEROS (2010-JULIO/2017)		
TOTAL: 4.014	Pregrado: 1.644	Aprobadas: 1.624 Negadas: 20
	Posgrado: 2.370	Aprobadas: 2.270 Negadas: 100

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Las cifras enunciadas permiten evidenciar que el número de solicitantes de convalidación de títulos del área de la salud es significativo, en razón a ello, es necesario contar con un proceso evaluativo, que permita conocer de manera efectiva las competencias de quienes pretenden ejercer su profesión o especialidad en Colombia, y es en razón a ello que surge esta iniciativa, la cual busca garantizar que todo profesional que haya cursado sus estudios en el extranjero sea idóneo para prestar sus servicios en Colombia, y ello se logra de manera eficiente a través de una evaluación de competencias cuya aprobación sea obligatoria acreditarla en el trámite de convalidación de títulos.

De otra parte, es significativo precisar que según el Ministerio de Educación, el área de la salud es la que *“representa la mayor parte de las solicitudes de convalidación, con el 21%, seguida por Ingeniería que equivale al 20%, y Ciencias Sociales y Humanidades con el 16%”*<sup>44</sup>.

Aunado a lo anterior, es necesario señalar que Colombia no cuenta con fuente normativa alguna que permita identificar de manera objetiva cuáles son los criterios evaluados por el Conaces para establecer la equivalencia de los títulos obtenidos en el extranjero.

Por ejemplo, para el área de la salud relacionada con el ejercicio de la medicina, Conaces tiene en cuenta lo establecido en el libro *“Especialidades Médico-Quirúrgicas en Medicina-Diagnóstico, Resultados de Talleres y Estándares de Calidad”*, publicado por Ascofame, el Icfes y el Ministerio de Educación Nacional en el año 2002 y la versión web publicada por Ascofame *“Especialidades Médico-Quirúrgicas en Medicina”* en el año 2016, sin

embargo, esas publicaciones no son fuente legal y por lo tanto, no tienen carácter vinculante.

Así mismo, se debe recordar que a nivel normativo, solo existen fuentes como la Ley 14 del 28 de abril de 1962 *“Por la cual se dictan normas relativas al ejercicio de la medicina y la cirugía”*, y solo dos especializaciones se encuentran reglamentadas, la de Anestesiología y la de Radiología e imágenes diagnósticas, ello conforme a las disposiciones contenidas en la Ley 6ª de 1991 y Ley 657 de 2001. Ese escaso desarrollo normativo eleva los riesgos derivados del ejercicio<sup>45</sup>, tal y como lo ha indicado el propio Ministerio de Educación Nacional, dada la inexistencia de leyes que regulen el ejercicio de las demás especializaciones médicas.

De otra parte, las publicaciones de Ascofame solo abarcan especialidades médico-quirúrgicas, no existiendo parámetro de referencia para las demás profesiones del área de la salud aplicable por el Conaces al momento de realizar la evaluación académica de los títulos obtenidos en el extranjero.

Por otro lado, esta iniciativa también dispone que una vez agotado el trámite de convalidación del título, la decisión de convalidado o negado, deberá inscribirse en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud de que trata el artículo 23<sup>46</sup> de la Ley 1164 del 3 de octubre de 2007, ello con el fin de reportar y publicar toda la información del talento humano autorizado para ejercer profesiones u ocupaciones de la salud en Colombia.

Así las cosas, llegó la hora de que el Estado colombiano replantee el mecanismo que actualmente viene aplicando para la convalidación de títulos, adoptando los criterios para la evaluación de la equivalencia académica e incorporando el nuevo requisito, esto es, la evaluación de competencias la cual permitirá medir las habilidades del profesional formado en el extranjero.

Dicha evaluación se convierte entonces, en una herramienta fundamental para garantizar que el proceso de convalidación de títulos en Colombia sea integral, es decir, que no solo se evalúe la veracidad de los documentos allegados y su equivalencia con los parámetros que defina el Ministerio de Educación para tal efecto, sino también el nivel de capacidades y habilidades del solicitante, que permitan determinar

<sup>45</sup> Respuesta Ministerio de Educación Nacional derecho de Petición. 28/junio/2017.

<sup>46</sup> Artículo 23. *Del Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud*. Créase el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud consistente en la inscripción que se haga al Sistema de Información previamente definido, del personal de salud que cumpla con los requisitos establecidos para ejercer como lo señala la presente ley, proceso con el cual se entiende que dicho personal se encuentra certificado para el ejercicio de la profesión u ocupación, por el período que la reglamentación así lo determine. En este registro se deberá señalar además la información sobre las sanciones del personal en salud que reporten los Tribunales de Ética y Bioética según el caso; autoridades competentes o los particulares a quienes se les deleguen las funciones públicas.

<sup>44</sup> Información disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-363182.html>

su idoneidad para el ejercicio de las diferentes áreas de la salud.

**Objeto:**

Crear una evaluación de competencias como requisito para convalidar títulos obtenidos en el extranjero, relacionados con el área de la salud, mediante la cual se establezca de forma objetiva, si el profesional cumple con las competencias necesarias para prestar sus servicios en el territorio colombiano.

Presentado por:



**ERNESTO MACÍAS TOVAR**  
Senador de la República  
Autor Proyecto de Ley

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 13 del mes de diciembre del año 2017, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 184, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorable Senador *Ernesto Macías Tovar*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 13 de diciembre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 186 de 2017 Senado, *por medio de la cual se crea un requisito adicional para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, relacionados con el área de la salud 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 *Ernesto Macías Tovar*. La materia de que 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.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 13 de diciembre de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría 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,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 187  
DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se eliminan subrogados penales para quienes cometan delitos relacionados con la inducción al uso de drogas que producen dependencia a los menores de edad.*

Bogotá, D. C., diciembre 13 de 2017

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Ciudad.

**Asunto:** Proyecto de ley *por medio de la cual se eliminan subrogados penales para quienes cometan delitos relacionados con la inducción al uso de drogas que producen dependencia a los menores de edad.*

Respetado Secretario:

En uso de mis facultades como Senador, me permito presentar al Congreso de la República el proyecto de ley número, *por medio de la cual se eliminan subrogados penales para quienes cometan delitos relacionados con la inducción al uso de drogas que producen dependencia a los menores de edad.*

Cordialmente,



CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA  
Senador de la República

Adjunto: Original, tres copias y archivo digital.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 187 DE 2017  
SENADO**

*por medio de la cual se eliminan subrogados penales para quienes cometan delitos relacionados con la inducción al uso de drogas que producen dependencia a los menores de edad.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 384 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, así:

**Parágrafo.** Para los delitos a los cuales hacen referencia los artículos 381 y 384 numeral 1, literales a), b), c) y d), no aplicará lo establecido en el artículo 29 y 30 de la Ley 1709 de 2014.

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



CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA  
Senador de la República

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El consumo de sustancias psicoactivas afectan la calidad y las expectativas de vida de las personas consumidoras, de sus familias y de la comunidad, convirtiéndose en una problemática social de primer orden y en una pandemia en materia de salud.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Dirección Nacional de Estupeficientes en diversos estudios han establecido que el consumo suele iniciarse en la adolescencia, ya que en esta edad los jóvenes buscan experimentar nuevas sensaciones y construir una identidad desligándola de sus padres, por lo cual se genera una mayor influencia a seguir las tendencias del entorno de amistades y menos las de la familia.

El alcohol es la droga más popular usada por los jóvenes, además de constituirse en la puerta de entrada al consumo de otras sustancias psicoactivas. En uno de los últimos informes del Ministerio de Educación sobre este fenómeno, se afirma que un 7% de los escolares de Colombia declararon haber fumado marihuana alguna vez en su vida, es decir, 1 de cada 14 escolares, con diferencias significativas entre hombres (8,6%) y mujeres (5,5%). Seguidamente, el estudio revela que en Colombia la cocaína es consumida por un 2,8% de los escolares del país, estos declararon haber consumido cocaína alguna vez en la vida, con diferencias significativas de 3,5% para los hombres y 2,1% para las mujeres. Siguiendo a la marihuana y la cocaína, se encuentra el éxtasis, que alcanza al 0,8% de prevalencia por año a nivel nacional, y se concentra como la más alta en el departamento del Quindío con un 1,7% de prevalencia. Así mismo, “el consumo reciente de bazuco es de 0,5% a nivel nacional (0,9% en Bogotá)”. Un estudio sobre la prevalencia y factores asociados a enfermedades de transmisión sexual, en menores entre 10 y 17 años de edad que fueron explotados sexualmente en Bogotá, encontró que la

explotación sexual y el consumo de SPA guardan relación proporcional, de modo que el 89,8% [de mujeres] consumían alguna sustancia psicoactiva, 41,2% utilizaba algún método anticonceptivo, el 3,9% refirió utilizar condón en todas sus relaciones y hubo 0,86 embarazos en promedio por adolescente femenina. La prevalencia de diagnósticos de enfermedades de transmisión sexual fue de 31,0%”.

El Concejal de Bogotá, del Partido Centro Democrático, Diego Molano, ha sido un estudioso del tema, quien busca a través del Concejo de Bogotá, con la administración distrital y las autoridades, soluciones a la problemática, en una columna en la revista *Semana* del 2 de febrero de 2016, describe en detalle lo que se vive en Bogotá. Me permito citar apartes de su artículo como ilustración en esta ponencia:

“El microtráfico es la mayor amenaza para la nueva generación de bogotanos. Un fenómeno que ha incrementado su impacto en las ciudades colombianas y en los últimos años ha centrado su accionar en los jóvenes de los barrios y localidades más vulnerables. Los parques y colegios se convirtieron recientemente en su principal escenario, es allí donde día a día buscan enviciar a los jóvenes y luego reclutarlos para sus actividades delictivas”.

“Los jíbaros (encargados de la venta al menudeo) son los que regalan primero las papeletas a ciertos jóvenes, los envician, les piden favores y finalmente, los involucran en pequeñas acciones de hurto o venta en el mismo parque o dentro del colegio. Todo este pequeño andamiaje que llega al barrio, realmente pertenece a una gran estructura criminal.

En Bogotá se han identificado por varios estudios más de 617 puntos de consumo y expendio. Cada uno de ellos está asociado a una “olla” satélite, la cual también está relacionada con una de las “ollas” mayores que existen en la ciudad, ejemplo de ellas “El Bronx” o “El Amparo” barrio colindante a Corabastos. Esta cadena de narcotráfico, que inicia con las rutas de distribución desde el departamento del Meta o Caquetá, tiene los ganchos para llegar a las ollas en cada zona y finalmente a los jíbaros que la distribuyen en cada parque o entorno de colegios; esta es la mayor amenaza para la sostenibilidad de nuestra ciudad”.

“Los jóvenes en los colegios públicos son el principal objetivo de estos grupos delincuenciales. En la encuesta de Clima Escolar y Victimización 2013 de la Secretaría de Educación aplicada a 118 mil estudiantes, se evidencian resultados realmente alarmantes; el 17% de los jóvenes de colegios públicos y privado afirmaron que se venden drogas en el colegio y el 28% de ellos ratifican que venden

en los entornos cercanos. Lo preocupante es que en el 30% de los colegios públicos se manifestó que sí se vendían drogas y una tercera parte de los estudiantes manifestaron que habían visto a algún compañero de su curso consumiendo dentro del colegio.

En Bogotá el nivel de consumo de sustancias psicoactivas se ha venido incrementando entre los jóvenes, con los consecuentes efectos en la salud, su desarrollo emocional e incremento de la violencia y degradación del tejido social en las familias y de sus barrios. A nivel nacional se ha presentado un aumento global en el consumo de todas las drogas ilícitas (marihuana, cocaína, bazuco, éxtasis y heroína), siendo la marihuana y el bazuco las de mayor prevalencia entre los jóvenes. El inicio a este consumo ya ronda en los 14 años.

Una de las mayores preocupaciones de los padres en Bogotá es el riesgo que corren sus hijos en el camino al colegio y dentro de este, no solo por la inseguridad que afecta sus entornos, sino por la permanente presión de los j́baros para que se inicien en el vicio. Tampoco confían en dejarlos solos o ir con ellos a los parques, pues están tomados por los expendedores de drogas y los consumidores, la amenaza más latente para niños, jóvenes y adultos mayores.

Para las familias con hijos consumidores, el suplicio es peor. La oferta por parte de entidades de salud y del ICBF para las jóvenes consumidoras es muy limitada por su alto costo, lo que conlleva todo tipo de dificultades para acceder a este tratamiento. En Colombia, de acuerdo con el Estudio de Consumo de Sustancias Psicoactivas hay alrededor de medio millón de consumidores, el 50% de ellos viven en las grandes ciudades y áreas metropolitanas. Uno de cada cinco consumidores de marihuana tiene menos de 17 años y se inició en este vicio a los 14 años, eso quiere decir, que no ha cumplido la mayoría de edad y lleva gran parte de su vida consumiendo drogas.

La otra cara de esta amenaza son los victimarios. En Bogotá, solo en los últimos 3 años, más de 25 mil jóvenes ya ingresaron al sistema de responsabilidad adolescente; eso quiere decir, que antes de ser adultos ya cometieron un delito, han sido juzgados y cumplen su pena. El 80% de ellos consumen drogas.

La delincuencia juvenil es el resultado del acecho diario del vicio a los jóvenes en parques y colegios. Entre el año 2007 al 2014, 172 mil adolescentes menores de 17 años cometieron algún delito en Colombia. En su mayoría son hombres; 26% de ellos fueron sancionados por un hurto y el 28% por traficar, fabricar o portar estupefacientes. Si además se consideran los jóvenes mayores de 18 años

recluidos en centros penitenciarios para adultos, hay 45 mil de ellos en la que su pena está relacionada también con hurto o tráfico de estupefacientes. Los jóvenes son usados por estas estructuras criminales de narcotráfico y además de enviciarlos, los convierten en delincuentes para que la justicia tenga dificultades para juzgarlos o penalizarlos por su régimen especial como adolescentes.

El microtráfico es la mayor amenaza para el futuro de nuestros hijos, estamos perdiendo una generación de jóvenes. En Bogotá hay más de 300 mil que ni estudian, ni trabajan. Están a merced de bandas delincuenciales en los parques y calles de los barrios y comunas. Es imperativo que la ciudad no siga ignorando las proporciones devastadoras de este fenómeno. No se puede pensar que con operativos que persigan algunas bandas, capturen ciertos j́baros o destruyendo una sola olla, este va a ser erradicado". "Vicio en los colegios" *Semana.com*, Diego Molano, 2016/02/02, 11:23.

El Concejo Distrital adelantó un debate de control político en el que quedaron al descubierto las organizaciones detrás del negocio, sus zonas de influencia y los colosales recursos que manejan, con las siguientes conclusiones: (ver *El Espectador*, 23 febrero 2017).

"Se estima que en Bogotá funcionan al menos ocho ollas madre desde donde se distribuyen y comercializan todo tipo de drogas. Se trata de un negocio complejo y estructurado, pero, sobre todo, rentable: se calcula que una de estas ollas puede generar ganancias al día por más de \$40 millones y las redes que las controlan obtienen réditos de hasta \$40 mil millones al mes. Alrededor del narcotráfico y de estos centros de expendio se mueven también todo tipo de redes delincuenciales, dedicadas no solo al microtráfico, sino al hurto, el fleteo, el robo de autopartes y la extorsión. Lo anterior, se configura en un verdadero reto para la seguridad urbana, especialmente en Bogotá, donde una de cada dos personas se siente insegura, de acuerdo con un sondeo de la organización Bogotá Cómo Vamos.

La revista *Semana* también ilustra la forma de operar esta actividad delictiva: "Semana Educación contactó con un expendedor de drogas, conocido en el argot coloquial como "dealer". Según esta persona, basta con dar una muestra gratis a los menores de edad e inducir el consumo con este gesto para así garantizar un cliente en el futuro. Para él, los menores tienen cada vez más facilidades a la hora de acceder a las sustancias psicoactivas. Las nuevas tecnologías también han propiciado este hecho: con tan solo una llamada telefónica, el dealer se presenta en el lugar de la cita como si se tratara de un domicilio, y hoy en día son pocos los menores de edad que no tienen en

su haber un celular. “Las drogas con las que se inician los niños son la marihuana y la cocaína. Los precios de lo que compran oscilan entre los 4.000 y 20.000 pesos, dependiendo de la calidad de la sustancia. Los menores de recursos más limitados utilizan bóxer. A medida que van creciendo, los jóvenes se trasladan a los ácidos, inhalantes y Popper, cuyo valor varía en promedio entre los 30.000 y 100.000 pesos”.

EDADES	SESO
0-5 AÑOS	FEMENINO
6-11 AÑOS	MASCULINO
12-17 AÑOS	NO DETERMINADO
MAYOR DE 18 AÑOS	TOTAL GENERAL
SIN INFORMACIÓN	

\* Fuente: Icbf - Sistema de Información Misional

“Uno de los principales riesgos que se desprende del consumo de sustancias psicoactivas en niños y adolescentes, especialmente entre los que tienen edades comprendidas entre los 13 y los 16 años, es la explotación sexual. El expendedor de drogas confirmó a esta publicación que una práctica habitual de los menores de edad, especialmente de las mujeres, es ofrecer favores sexuales a los vendedores para pagar la dosis que necesitan o a compañeros y amigos para conseguir dinero para poder comprar.

Otra de las formas de operar de las bandas delincuenciales dedicadas al microtráfico de drogas es utilizar a una persona –que puede ser la hija o la pareja del dealer– para que contacte a los potenciales consumidores menores de edad en sus propios contextos, ya sea en la escuela, en la universidad o en las zonas donde salen de fiesta, explicó Diana Vásquez de Alba. De esta forma, se ganan su confianza y los inician con más facilidad en el consumo”. Ver Semana.com 3/24/2017.

El articulado de este proyecto de ley, se explica así:

En la actualidad, la Ley 599 de 2000, Código Penal, establece castigos penales para quienes induzcan a los menores de edad al consumo de drogas, así:

Artículo 381. *Suministro a menor.* El que suministre, administre o facilite a un menor droga que produzca dependencia o lo induzca a usarla, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos dieciséis (216) meses.

Artículo 384. *Circunstancias de agravación punitiva.* El mínimo de las penas previstas en los artículos anteriores se duplicará en los siguientes casos:

1. Cuando la conducta se realice:
  - a) Valiéndose de la actividad de un menor, o de quien padezca trastorno mental, o de persona habituada;

- b) En centros educacionales, asistenciales, culturales, deportivos, recreativos, vacacionales, cuarteles, establecimientos carcelarios, lugares donde se celebren espectáculos o diversiones públicas o actividades similares o en sitios aledaños a los anteriores;
- c) Por parte de quien desempeñe el cargo de docente o educador de la niñez o la juventud, y
- d) En inmueble que se tenga a título de tutor o curador.

Desde el año 1986 existe esta normatividad, pero la actividad criminal de suministrar, administrar o facilitar drogas a menores, continúa en aumento, bien sea en parte por esta inducción y/o por otras causas también importantes. Considero importante que se haga más duro y ejemplarizante el castigo penal para estos infractores que están afectando el futuro de nuestros adolescentes. Las prohibiciones son también una forma de generar comportamiento, responsabilidad y cultura, además de generar en la sociedad el respeto hacia los demás miembros de la sociedad y proteger a los menores de los perjuicios que ocasionan estos delincuentes mayores. Pero si los infractores ven que la ley no se hace cumplir, siguen induciendo a menores en la drogadicción, amparándose en la llamada dosis personal, la cual facilita el microtráfico que se hace alrededor de colegios, centros deportivos y de entretenimiento de menores, es conveniente hacer más drástico el castigo penal, para que en conjunto con todas las medidas que tomen las administraciones regionales, las autoridades de policía, los ministerios, los colegios y todas aquellas instituciones que pueden colaborar con la prevención, reducción de riesgos y de daños, tratamiento y castigo de esta actividad criminal, ayuden a disminuir este flagelo social que destruye a la familia colombiana.

Este proyecto de ley pretende modificar los beneficios que pueden obtener quienes incurrir en los delitos de inducción a las drogas a los menores de edad, establecidos en la Ley 1709 de 2014. Es decir, no aplicará lo establecido en los artículos 29 y 30 de la Ley 1709 de 2014, que dicen:

Artículo 29. Modifícase el artículo 63 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

*Artículo 63. Suspensión de la ejecución de la pena. La ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta en sentencia de primera, segunda o única instancia, se suspenderá por un período de dos (2) a cinco (5) años, de oficio o a petición del interesado, siempre que concurren los siguientes requisitos:*

1. *Que la pena impuesta sea de prisión que no exceda de cuatro (4) años.*
2. *Si la persona condenada carece de antecedentes penales y no se trata de uno de los delitos contenidos el inciso 2° del artículo 68A de la Ley 599 de 2000, el juez de conocimien-*

*to concederá la medida con base solamente en el requisito objetivo señalado en el numeral 1 de este artículo.*

3. *Si la persona condenada tiene antecedentes penales por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores, el juez podrá conceder la medida cuando los antecedentes personales, sociales y familiares del sentenciado sean indicativos de que no existe necesidad de ejecución de la pena.*

*La suspensión de la ejecución de la pena privativa de la libertad no será extensiva a la responsabilidad civil derivada de la conducta punible.*

*El juez podrá exigir el cumplimiento de las penas no privativas de la libertad accesorias a esta. En todo caso, cuando se trate de lo dispuesto en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política se exigirá su cumplimiento.*

*Artículo 30. Modifícase el artículo 64 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:*

*Artículo 64. Libertad condicional. <Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible>. El juez, previa valoración de la conducta punible, concederá la libertad condicional a la persona condenada a pena privativa de la libertad cuando haya cumplido con los siguientes requisitos:*

1. *Que la persona haya cumplido las tres quintas (3/5) partes de la pena.*
2. *Que su adecuado desempeño y comportamiento durante el tratamiento penitenciario en el centro de reclusión permita suponer fundadamente que no existe necesidad de continuar la ejecución de la pena.*
3. *Que demuestre arraigo familiar y social.*

*Corresponde al juez competente para conceder la libertad condicional establecer, con todos los elementos de prueba allegados a la actuación, la existencia o inexistencia del arraigo.*

*En todo caso su concesión estará supeditada a la reparación a la víctima o al aseguramiento del pago de la indemnización mediante garantía personal, real, bancaria o acuerdo de pago, salvo que se demuestre insolvencia del condenado.*

*El tiempo que falte para el cumplimiento de la pena se tendrá como periodo de prueba. Cuando este sea inferior a tres años, el juez podrá aumentarlo hasta en otro tanto igual, de considerarlo necesario.*

Con base en estas consideraciones presento este proyecto de ley a consideración del Congreso de la República de Colombia.



CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA  
Senador de la República

## SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 14 del mes de diciembre del año 2017, se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 187, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador: *Carlos Felipe Mejía Mejía*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 13 de diciembre de 2017.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 187 de 2017 Senado, *por medio de la cual se eliminan subrogados penales para quienes cometan delitos relacionados con la inducción al uso de drogas que producen dependencia a los menores de edad*, 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 *Carlos Felipe Mejía Mejía*. La materia de que 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.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco*

## PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 13 de diciembre de 2017.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera 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,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO LEY NÚMERO 51 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se protege el derecho a la salud del menor.*

Bogotá, D. C., 4 de octubre de 2017

Honorable Senadora

NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

E. S. D.

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate en Senado al Proyecto ley número 51 de 2017 Senado, por medio de la cual se protege el derecho a la salud del menor.**

Respetada señora Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir **informe de ponencia para primer debate al Proyecto ley número 51 de 2017 Senado, por medio de la cual se protege el derecho a la salud del menor**, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa
2. Objeto del proyecto
3. Consideraciones y marco jurídico
4. Pliego de modificaciones.
5. Proposición.

#### **1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA**

El texto del proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador Rodrigo Villalba y la honorable Representante Flora Perdomo Andrade el día 3 de agosto de 2017 y publicado en la *Gaceta del Congreso* 636 de 2017.

Dicho proyecto de ley fue repartido por competencia a la Comisión Séptima Constitucional de Senado y como ponentes fueron designados los honorables Senadores Édinson Delgado Ruiz (Coordinador), Jorge Iván Ospina Gómez, Mauricio Delgado, Antonio José Correa Jiménez, Álvaro Uribe Vélez, Luis Évelis Andrade Casamá y Jesús Alberto Castilla Salazar.

Es importante tener en cuenta que en la Legislatura 2016-2017, el presente proyecto fue radicado con el número 224 de 2017 Senado, pero en el trámite de la Comisión Séptima del Senado fue archivado en virtud del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

#### **2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

Este proyecto de ley busca la protección de la atención integral de los niños, niñas y adolescentes mediante el reconocimiento como sujetos de derecho a la salud en todos sus órdenes, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración, y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior constitucional. La ley contempla entre otras medidas que cuando una Empresa Social del Estado (ESE) o una IPS privada que opere en Colombia decida cerrar un servicio previamente habilitado para la atención de pediatría y sus subespecialidades reporte dicha decisión con una antelación no menor a seis (6) meses a la entidad territorial que actualmente tiene la competencia del registro de los prestadores de servicios de salud en el territorio colombiano, así como se inicie una planificación de ajuste en la red prestadora para no afectar la oferta y accesibilidad del servicio a la población menor de edad, acción que también vincula a la correspondiente administradora del plan de beneficios.

#### **3. MARCO JURÍDICO Y CONSIDERACIONES**

La Constitución Política de Colombia dispone respecto de la protección al menor lo siguiente:

El artículo 44 constitucional consagró los derechos a la seguridad social y a la salud como derechos fundamentales. Así mismo, consagró la norma constitucional que “*los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás*”, lo cual indica que la protección integral de sus derechos debe hacerse efectiva a través del principio del interés superior de los niños. Este principio constituye por tanto un criterio hermenéutico para la aplicación de todas las normas constitucionales y legales relativas a sus derechos.

“**Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

El principio del interés superior de los niños también se encuentra incorporado en la Convención de los Derechos del Niño (artículo 3.1), al exigir que en “*todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño*”.

El Comité de Derechos del Niño, órgano de interpretación autorizado de la Convención en mención, señaló en su Observación General número 5 que en el párrafo 1 del artículo 3° respecto del principio del interés superior del niño que todas “*las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos*” deberán en sus decisiones atender este principio y velar por que con ellas no se afecten ni directa ni indirectamente los derechos o intereses del niño.

En Colombia no se están cumpliendo las leyes vigentes que dan prioridad y prevalencia a una atención integral de los menores como signatarios naturales de derechos prevalentes, entre los incumplimientos más graves se encuentra que los menores no están recibiendo la “**atención preferente y diferencial para la infancia y la adolescencia**” establecida por el Sistema General de Seguridad Social, no existe en la práctica el “**Sistema de Salud Integral para la Infancia y la Adolescencia**”, creado por la Ley 1098 del 2006, que debía haber entrado en vigencia en el 2010, y no se ha reglamentado “**la inclusión de programas de educación en salud y promoción de prácticas saludables desde los primeros años escolares, que estarán orientados a generar una cultura en salud de autocuidado en toda la población**”, ordenada por la Ley 1438 del 2011.

No se está cumpliendo la Ley Estatutaria 1751 del 2015, que establece que la atención de niños, niñas y adolescentes “**no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica. Las instituciones que hagan parte del sector salud deberán definir procesos de atención intersectoriales e interdisciplinarios que le garanticen las mejores condiciones de atención**”.

La protección constitucional del derecho a la salud de los menores de edad encuentra desarrollo legislativo en el artículo 27 del Código de la Infancia y la Adolescencia, el cual, entre otras cosas, establece que “*para efectos de la presente ley se entenderá como salud integral la garantía de la prestación de todos los servicios, bienes y acciones, conducentes a la conservación o la recuperación de la salud de los niños, niñas y adolescentes*”.

“**Artículo 27. Derecho a la salud. Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la salud integral. La salud es un estado de bienestar**

**físico, psíquico y fisiológico y no solo la ausencia de enfermedad. Ningún hospital, clínica, centro de salud y demás entidades dedicadas a la prestación del servicio de salud, sean públicas o privadas, podrán abstenerse de atender a un niño, niña que requiera atención en salud.**

*En relación con los niños, niñas y adolescentes que no figuren como beneficiarios en el régimen contributivo o en el régimen subsidiado, el costo de tales servicios estará a cargo de la Nación.*

*Incurrirán en multa de hasta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes las autoridades o personas que omitan la atención médica de niños y menores.*

**Parágrafo 1°. Para efectos de la presente ley se entenderá como salud integral la garantía de la prestación de todos los servicios, bienes y acciones, conducentes a la conservación o la recuperación de la salud de los niños, niñas y adolescentes.**

*Parágrafo 2°. Para dar cumplimiento efectivo al derecho a la salud integral y mediante el principio de progresividad, el Estado creará el sistema de salud integral para la infancia y la adolescencia, el cual para el año fiscal 2008 incluirá a los niños, niñas y adolescentes vinculados, para el año 2009 incluirá a los niños, niñas y adolescentes pertenecientes al régimen subsidiado con subsidios parciales y para el año 2010 incluirá a los demás niños, niñas y adolescentes pertenecientes al régimen subsidiado. Así mismo, para el año 2010 incorporará la prestación del servicio de salud integral a los niños, niñas y adolescentes pertenecientes al régimen contributivo de salud.*

*El Gobierno nacional, por medio de las dependencias correspondientes deberá incluir las asignaciones de recursos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, en el proyecto anual de presupuesto 2008, el plan financiero de mediano plazo y el plan de desarrollo”.*

**La Ley 1388 de mayo 26 de 2010, por la cual se garantiza el derecho a la vida de los niños con cáncer:** cuyo propósito es disminuir de manera significativa la tasa de mortalidad por cáncer en los niños y personas menores de 18 años, a través de la garantía por parte de los actores de la seguridad social en salud, de todos los servicios que requieren para su detección temprana y tratamiento integral, aplicación de protocolos y guías de atención estandarizados y con la infraestructura, dotación, recurso humano y tecnología requerida, en Centros Especializados habilitados para tal fin.

Ley 1414 de 2010, también se ocupó de establecer medidas especiales de protección para las personas que padecen epilepsia y se dictan los principios y lineamientos para su atención integral, evitando que las Entidades Promotoras de Salud de los regímenes contributivo y subsidiado, las ARP y las AFP negaran

la afiliación a personas que padezcan epilepsia incluyendo a los menores.

### 3.1 DE LA ESPECIAL PROTECCIÓN DEL MENOR Y LA NECESIDAD DE LIMITAR EL CIERRE DE LA ATENCIÓN DE SERVICIOS DE PEDIATRÍA

En Colombia a junio 30 de 2017, según el DANE hay un total de 49.291.609 habitantes, de los cuales 12.875.188 corresponden a niños entre 0 y 14 años.

De acuerdo con el mandato constitucional, son derechos fundamentales de los niños la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral, y el ejercicio pleno de sus derechos. El interés superior del niño debe traducirse en una política pública que las autoridades y las instituciones públicas y privadas que integran el Sistema de Seguridad Social Integral en Salud deben garantizar su derecho de forma continua y permanente, toda vez que los derechos de los niños no pueden ser limitados ni desmembrados por ningún tipo de consideración utilitarista sobre el interés colectivo.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño fue ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991, quedando como bloque de constitucionalidad, en la cual se destaca *Que los Estados partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de los servicios sanitarios.* Adicionalmente, el Comité de Derechos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas se ha pronunciado respecto de las medidas que aseguren la asistencia médica de los menores indicando: *“Se deben adoptar medidas necesarias para la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia y servicios médicos como sujetos de especial protección constitucional”.*

Ya el Congreso de la República ha expedido leyes que protegen la condición de salud de los menores; sin embargo, es necesario limitar el cierre de las camas pediátricas.

La Organización Mundial de la Salud (OMS en adelante) define estándares internacionales, divulgados públicamente, sobre el número de camas de hospitalización para la población. La misma Organización divulga el número de camas por países, siendo estos referentes de obligatorio estudio y referencia para el Estado colombiano, quien a su

vez debe definir los estándares para el país de manera general y regional.

La OMS promueve como estándar internacional que en los países existan por lo menos 26 camas pediátricas por cada 10.000 mil habitantes.

En Colombia se registran solo cerca de 14 camas por cada 10.000, a pesar de que el 32% de la población pertenece a menores de 18 años. La prioridad, en todo caso, deben ser los niños, a quienes asiste el derecho a ser tratados como tales.

Los derechos de los niños y niñas están por encima de los de los demás. Ellos deben recibir, de parte del Estado, de la sociedad, la comunidad y la familia una atención preferencial y diferencial. Sin embargo, el derecho a la salud de los niños y niñas está siendo vulnerado, ya que sus necesidades y el acceso a esta son considerados como productos poco rentables. La falta de referencias y estándares nacionales sobre el número de camas hospitalarias necesarias para atender a la población, en el caso específico a la pediátrica, impide tomar medidas sobre hechos y datos y encubre necesidades apremiantes para la población. Adicionalmente, el Estado una vez tenga establecidos estos estándares deberá trazar un plan de acción con fechas definidas, para responder a las necesidades de camas hospitalarias en el país.

Este proyecto de ley tiene como objetivo fundamental proteger la vida y salud del menor colombiano, reglamentando los cierres de camas pediátricas. Las Entidades Prestadoras de Salud (en adelante EPS) o las Instituciones Prestadoras de Salud (en adelante IPS) deberán anunciar el cierre de camas y servicios de pediatría y sus especialidades a fin de prever la forma y modo en que se deban reacomodar la oferta de servicios y no generar la limitación de acceso. La solicitud deberá ser presentada por lo menos con seis (6) meses de antelación, en los cuales se iniciará un plan en el que todos los involucrados en la prestación del servicio generen una sinergia que permita la garantía de atención de pacientes pediátricos. Como congresistas, tenemos la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la salud de la población pediátrica de manera preferente. De no hacerlo, el número de camas de pediatría abiertas para la atención de la población objeto quedaría al vaivén de las leyes del mercado exclusivamente, situación que en los últimos años ha mostrado ser caótica y representa una gran amenaza para nuestra población infantil.

Actualmente y según la base de datos de las Entidades Departamentales y Distritales de Salud que consolida el Ministerio de Salud y de Protección Social, en la cual se efectúa el Registro de los Prestadores de Servicios de Salud (REPS), se encuentran habilitadas 3.568 personas naturales y jurídicas que prestan el servicio de pediatría. Así mismo, en capacidad instalada, en Colombia se encuentran 1.538 registros, los cuales tienen habilitadas 10.071 camas pediátricas que se distribuyen así:

DEPARTAMENTO	CAMAS
Amazonas	35
Antioquia	1.183
Arauca	74
Atlántico	537
Bogotá	1.851
Bolívar	363
Boyacá	202
Caldas	186
Caquetá	123
Casanare	58
Cauca	202
Cesar	490
Chocó	230
Córdoba	393
Cundinamarca	422
Guainía	17
Guaviare	26
Huila	237
La Guajira	262
Magdalena	372
Meta	200
Nariño	243
Norte de Santander	269
Putumayo	72
Quindío	111
Risaralda	136
San Andrés y Providencia	16
Santander	500
Sucre	367
Tolima	225
Valle del Cauca	627
Vaupés	6
Vichada	26

#### 4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En junio de 2017, en el recinto de la Comisión Séptima cuando se discutían varias iniciativas legislativas que pretendían la regulación de algunas especialidades y subespecialidades médicas como pediatría, dermatología, alergología y nefrología, se decidió por todos los miembros de la Comisión conformar una mesa de trabajo para analizar lo relacionado con el talento humano y las especializaciones o subespecializaciones médicas y poder llevar a la Comisión Séptima del Senado unas recomendaciones sobre esta regulación. Dicha comisión accidental quedó integrada por los honorables Senadores Mauricio Delgado, Sofía Gaviria, Jesús Alberto Castilla, Luis Évelis Andrade y Nadia Blel, con el fin de trabajar articulados con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y la participación de las diferentes asociaciones.

Por esta razón, en la presente ponencia se eliminará todo lo relacionado con la regulación de la especialidad de pediatría, en el entendido de que actualmente se encuentra en estudio una propuesta de articulado por parte de la comisión accidental antes mencionada. Por otro lado, se ajustan algunos aspectos de la iniciativa para lograr la viabilidad y apoyo de todos los actores del Sistema General de Seguridad Social.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO
<b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 51 DE 2017 SENADO</b>	<b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 51 DE 2017 SENADO</b>
por medio de la cual se protege el derecho a la salud del menor.	por medio de la cual se protege el derecho a la salud y <u>se garantiza la atención integral del menor.</u>
El Congreso de la República	El Congreso de la República
DECRETA:	DECRETA:
TÍTULO I	<b>ELIMINADO</b>
MEDIDAS QUE REFUERZAN LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA SALUD DEL MENOR	
Artículo 1°. Se entiende por atención integral de los niños, niñas adolescentes el reconocimiento como sujetos de derecho a la salud, en todos sus órdenes, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración, y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior constitucional.	Artículo 1°. Se entiende por atención integral de los niños, niñas <u>y</u> adolescentes, el reconocimiento como sujetos de derecho a la salud, en todos sus órdenes, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración, y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior constitucional.
Artículo 2°. En todo acto, decisión o medida administrativa o asistencial, de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con la salud de los niños, niñas, y adolescentes en Colombia, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.	<b>NO TIENE CAMBIOS</b>
Artículo 3°. Las instituciones públicas y privadas que presten servicios de salud o los administren en la jurisdicción Nacional, deben priorizar las decisiones en relación estricta con la garantía y el ejercicio del derecho a la salud de niños y niñas.	Artículo 3°. Las instituciones públicas, <del>y</del> privadas <u>o mixtas</u> que presten servicios de salud o los administren <del>en la jurisdicción Nacional,</del> deben priorizar las decisiones en relación estricta con la garantía y el ejercicio del derecho a la salud de niños, niñas <u>y adolescentes.</u>
Artículo 4°. Cuando una Empresa Social del Estado (ESE) o una IPS privada, que opere en Colombia, decida presentar solicitud de cierre de un servicio previamente habilitado para la atención de la población infantil y adolescente, deberá reportarlo con una antelación no menor a 6 meses, a la entidad que mediante reglamento designe el Ministerio de Salud y Protección Social, quien deberá reglamentar	Artículo 4°. Cuando una <u>Institución prestadora de servicios de salud pública, privada o mixta</u> Empresa Social del Estado, ESE o una IPS privada, que opere <del>en Colombia,</del> decida <del>presentar solicitud de cierre de ce-</del> <u>rrar</u> un servicio <del>previamente de pediatría o cualquiera de sus subespecialidades</del> <u>de sus subespecialidades</u> habilitado para la atención de la población infantil y adolescente, deberá reportarlo con una antelación no

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO
<p>en un término no superior a 3 meses desde la entrada en vigencia de la presente ley, siguiendo los siguientes lineamientos básicos:</p>	<p>menor a 6 meses, <b><u>tanto a la entidad territorial departamental o Distrital y a la administradora de planes de beneficios a quien presente sus servicios explicando las razones de su decisión e informando las entidades administradoras de planes de beneficios o responsables del pago con quienes tiene relación contractual o comercial, así como la población afiliada a quienes se suspendería el servicio asistencial de salud.</u></b> a la entidad que mediante reglamento designe el Ministerio de Salud y Protección Social, quien deberá reglamentar en un término no superior a 3 meses desde la entrada en vigencia de la presente ley, siguiendo los siguientes lineamientos básicos:</p>
<p>1. Relación actualizada de los contratos que tiene suscritos con las EPS, las EAPB (Entidades Aseguradoras de Planes de Beneficios) y las Administradoras de los regímenes especiales y excepcionales, indicando especialmente el tipo de servicio contratado y la población beneficiaria.</p>	<p>1. Relación actualizada de los contratos que tiene suscritos con las EPS, las EAPB (Entidades Aseguradoras de Planes de Beneficios) y las Administradoras de los regímenes especiales y excepcionales, indicando especialmente el tipo de servicio contratado y la población beneficiaria.</p>
<p>2. Indicar las principales causas que determinan su decisión de solicitud de cierre de los servicios habilitados. Con base en la información recibida, la Secretaría o entidad garante le solicitará a cada una de las entidades aseguradoras, la siguiente información:</p>	<p>2. Indicar las principales causas que determinan su decisión de solicitud de cierre de los servicios habilitados. Con base en la información recibida, la Secretaría o entidad garante le solicitará a cada una de las entidades aseguradoras, la siguiente información:</p>
<p>3. Reorganización de la red de prestación de servicios de salud, que garantice que no se afecta la oportunidad, ni la integralidad de la prestación de los servicios de salud que ponga en riesgo la salud y la vida de los niños y niñas.</p>	<p>3. Reorganización de la red de prestación de servicios de salud, que garantice que no se afecta la oportunidad, ni la integralidad de la prestación de los servicios de salud que ponga en riesgo la salud y la vida de los niños y niñas:</p>
<p>4. Certificar por escrito a la Secretaría de Salud o entidad garante, que no se generarán problemas de acceso (oportunidad), ni barreras geográficas ni económicas, al cerrarse un servicio, como tampoco se afectará la integralidad del servicio.</p>	<p>4. Certificar por escrito a la Secretaría de Salud o entidad garante, que no se generarán problemas de acceso (oportunidad), ni barreras geográficas ni económicas, al cerrarse un servicio, como tampoco se afectará la integralidad del servicio.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO
<p>Parágrafo 1°. La entidad destinada para tal fin, podrá reservarse el derecho de autorizar el cierre de un servicio habilitado previamente, cuando exista riesgo de afectar la continuidad, oportunidades, integralidad y calidad del servicio público de la salud, a los niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional.</p>	<p><b><u>Parágrafo 1°.</u></b> La entidad destinada para tal fin, podrá reservarse el derecho de autorizar el cierre de un servicio habilitado previamente, cuando exista riesgo de afectar la continuidad, oportunidades, integralidad y calidad del servicio público de la salud, a los niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional.</p>
<p>Parágrafo 2°. En todo caso, para el retiro de un servicio habilitado de ginecología, obstetricia o pediatría, (incluidas las unidades de cuidado intensivo pediátrico y neonatal) la entidad prestadora de los servicios de salud independientemente de su naturaleza jurídica, deberá contar con la respectiva autorización expresa y por escrito del ente respectivo autorizado para tal fin.</p>	<p><b><u>Parágrafo 2°.</u></b> En todo caso, para el retiro de un servicio habilitado de ginecología, obstetricia o pediatría (incluidas las unidades de cuidado intensivo pediátrico y neonatal) la entidad prestadora de los servicios de salud independientemente de su naturaleza jurídica, deberá contar con la respectiva autorización expresa y por escrito del ente respectivo autorizado para tal fin.</p>
<p>Parágrafo 3°. Si una de las causales que motiva la decisión del cierre de los servicios de salud es el no pago oportuno de los servicios prestados por parte de las entidades aseguradoras, o la no rentabilidad de estos servicios, la entidad destinada para tal fin convocará a las entidades comprometidas, conjuntamente con los entes de vigilancia y control de salud y los entes de control social pertinentes, para que se resuelva de manera perentoria esta situación, incluso renegociando los contratos y que no se ponga en riesgo la prestación oportuna, integral y de garantía de la calidad de los servicios de salud, para las niñas, niños y adolescentes, así como a las madres gestantes de Colombia.</p>	<p><b><u>Parágrafo 3°.</u></b> Si una de las causales que motiva la decisión del cierre de los servicios de salud es el no pago oportuno de los servicios prestados por parte de las entidades aseguradoras, o la no rentabilidad de estos servicios, la entidad destinada para tal fin convocará a las entidades comprometidas, conjuntamente con los entes de vigilancia y control de salud y los entes de control social pertinentes, para que se resuelva de manera perentoria esta situación, incluso renegociando los contratos y que no se ponga en riesgo la prestación oportuna, integral y de garantía de la calidad de los servicios de salud, para las niñas, niños y adolescentes, así como a las madres gestantes de Colombia.</p>
<p>Parágrafo 4°. En caso de que finalmente se produjera el cierre del servicio de pediatría, la entidad empleadora debe garantizar la reubicación del personal médico para garantizar su estabilidad laboral, así como asegurar la continuidad de la atención de los menores.</p>	<p><b><u>Parágrafo 4°.</u></b> En caso de que finalmente se produjera el cierre del servicio de pediatría, la entidad empleadora debe garantizar la reubicación del personal médico para garantizar su estabilidad laboral, así como asegurar la continuidad de la atención de los menores.</p>
	<p><b><u>Artículo nuevo. Ante el retiro de un prestador de servicios asistenciales de salud, la entidad territorial,</u></b></p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO
	<p><u>por medio de su secretaría de salud Departamental o Distrital, solicitará a la Administradora de Planes de Beneficios un plan de reorganización de la red de prestación de servicios que garantice la continuidad a fin de evitar el riesgo de accesibilidad al derecho a la salud y la vida de los menores.</u></p> <p><u>Parágrafo 1°. La entidad territorial podrá condicionar el cierre del servicio tanto en tiempo como en modo cuando exista grave riesgo de afectar la continuidad del servicio público de la salud a los niños, niñas y adolescentes.</u></p> <p><u>Parágrafo 2°. Si una de las causales que motiva la decisión del cierre de los servicios de salud es el no pago oportuno de los servicios prestados por parte de las entidades aseguradoras y por tanto, la inviabilidad financiera de estos servicios, la secretaría seccional o distrital de salud convocará a la entidad deudora con el apoyo de la Superintendencia Nacional de Salud para resolver la situación a fin de no poner en riesgo la prestación oportuna, integral y de garantía de la calidad de los servicios de salud, para las niñas, niños y adolescentes, así como a las madres gestantes de Colombia.</u></p>	<p>del recién nacido hasta los 18 años de edad, todo con fundamento en un método científico, académico e investigativo. La especialidad médica de la pediatría participa con las demás especialidades de la medicina en el manejo integral del paciente y, por ende, puede prescribir, realizar tratamientos, expedir certificados y conceptos sobre el área de su especialidad e intervenir como auxiliares de la justicia. A la pediatría le corresponde realizar actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación, dirigidas a garantizar el derecho fundamental a la salud de niños, niñas y adolescentes. Igualmente, le corresponde expedir certificados y conceptos sobre el área de su especialidad e intervenir como auxiliar de la justicia cuando esta lo requiera.</p>	
<p>Artículo 5°. <i>Suficiencia de oferta de servicios pediátricos.</i> Las entidades encargadas por el Ministerio de Salud realizarán estudios de suficiencia de la oferta de servicios de salud pediátricos y obstétricos, teniendo como base la información poblacional y de red de prestación de servicios. Los estudios deben presentarse y actualizarse a corte del último día de junio de cada año, a partir del año 2018.</p>	<p><b>NO TIENE CAMBIOS</b></p>	<p>Artículo 7°. <i>Ejercicio.</i> El médico pediatra es el autorizado para ejercer esta especialidad dentro del territorio de la República de Colombia, solo podrá llevar el título de médico especialista en pediatría y ejercer funciones como tal quien cumpla los siguientes requisitos:</p> <p>a) Quienes hayan realizado los estudios de medicina general y hayan cumplido con los requisitos de la especialidad en pediatría en alguna de las universidades o facultades de medicina reconocidas por el Estado colombiano;</p> <p>b) Quienes hayan realizado estudios de especialización en pediatría en universidades y facultades de medicina de otros países con los cuales Colombia tenga celebrados tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos universitarios, en los términos de los respectivos tratados o convenios, y siempre que los respectivos títulos estén refrendados por las autoridades colombianas competentes en el país de origen de los títulos;</p> <p>c) Quienes hayan realizado estudios de pediatría en</p>	<p><b>ELIMINADO</b></p>
<p>TÍTULO II REGLAMENTACIÓN DE LA ESPECIALIDAD DE PEDIATRÍA</p>	<p><b>ELIMINADO</b></p>		
<p>Artículo 6°. <i>Definición y competencia.</i> La pediatría estudia los niños, sus principios, fisiopatología, patología, terapéutica y procedimientos, desde la etapa</p>	<p><b>ELIMINADO</b></p>		

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO
<p>universidades, facultades de medicina o instituciones de reconocida competencia en el exterior;</p> <p>d) El médico colombiano extranjero (nacionalizado) que haya adquirido o adquiriera el título de médico especializado en pediatría en otro país, equivalente al otorgado en la República de Colombia y que esté debidamente diligenciado y aprobado, según las disposiciones legales y los tratados o convenios vigentes sobre la materia ante el Gobierno nacional;</p> <p>e) Los médicos especializados en pediatría deberán inscribirse y registrarse ante el Colegio Médico Colombiano para realizar lo correspondiente al requisito Rethus y lograr la expedición de la tarjeta de identificación única de talento humano en salud, cumpliendo los requisitos que exige la Ley 1164 de 2007, el Decreto número 4192 de 2010 y cualquier norma que la modifique que establecen las condiciones y lineamientos para el registro Rethus y la expedición de la respectiva tarjeta.</p>		<p>el último semestre (VI) de su especialidad en pediatría, el programa debe estar aprobado por el Gobierno nacional, el residente en mención debe estar acompañado de forma presencial y permanente por un especialista en pediatra en cada uno de sus turnos diurnos o nocturnos, este es un requisito indispensable, debe estar respaldado, autorizado, supervisado por el centro universitario respectivo y/o la facultad de medicina correspondiente, y debe obtener permiso escrito para dicha labor la cual no debe interferir con el desarrollo de su formación y su proceso enseñanza-aprendizaje en su especialidad de pediatría, caso contrario la entidad contratante debe ser informada y suspender dicha vinculación.</p>	
<p>Artículo 8°. <i>Del registro y la autorización.</i> Los títulos expedidos por las universidades colombianas o los refrendados, convalidados u homologados de las universidades de otros países de que habla el artículo 2°, deberán registrarse ante las autoridades colombianas de conformidad con las disposiciones vigentes.</p>	<b>ELIMINADO</b>	<p>Artículo 10. <i>Permisos transitorios.</i> Los especialistas en pediatría que visiten el país en misión científica o académica y de consultoría o asesoría, podrán ejercer la especialidad por el término de un año, prorrogable hasta por otro, con el visto bueno del Ministerio de la Protección Social y a petición expresa de una institución de educación superior.</p>	<b>ELIMINADO</b>
<p>Artículo 9°. Médicos en entrenamiento. Únicamente podrá ejercer como especialista en pediatría en el territorio nacional, quienes obtengan el título de especialista en pediatría de conformidad con el artículo 2° de la presente reglamentación. También podrán laborar en Departamentos Asistenciales de Pediatría diferentes a los de sus propios escenarios de práctica formativa dentro de su programa de formación específico, el médico general (Residente en Pediatría), que se encuentre realizando</p>	<b>ELIMINADO</b>	<p>Artículo 11. <i>Modalidad de ejercicio.</i> El médico especializado en pediatría, podrá ejercer su profesión de manera individual, colectiva, como servidor público o empleado particular, investigador, administrador de centros médicos o similares. Podrá también dirigir servicios y programas de diferente complejidad en el área comunitaria, hospitalaria, ambulatoria, docente e investigativa.</p>	<b>ELIMINADO</b>
		<p>Artículo 12. <i>Derechos.</i> El médico especializado tendrá derecho:</p> <p>a) Acceder al desempeño de funciones y cargos de dirección, conducción y orientación institucional, manejo y asesoría dentro de la estructura orgánica del sistema de seguridad social integral;</p> <p>b) Recibir los elementos básicos de trabajo por parte de</p>	<b>ELIMINADO</b>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO
<p>los órganos que conforman el sistema de seguridad social integral, para garantizar un ejercicio idóneo y digno de la especialidad;</p> <p>c) Recibir por parte del empleador estatal o privado el tiempo necesario y suficiente para su actualización, así como poder cumplir con los procesos de recertificación voluntaria de su especialidad, en nuestro caso el Programa Precep de la Sociedad Colombiana de Pediatría;</p> <p>d) Recibir por parte del empleador las condiciones y oportunidades de bienestar suficientes para su desarrollo integral y biopsicosocial;</p> <p>e) Clasificarse como profesional universitario especializado de acuerdo con los títulos que lo acrediten como tal;</p> <p>f) Recibir la asignación salarial justa y correspondiente a su clasificación como médico especializado en pediatría o profesional universitario especializado y tener acceso a un trabajo decente de acuerdo con la Constitución, los Tratados Internacionales y las leyes, además de afiliación a seguridad social, prima de vacaciones y servicio, cesantías, pensión, y contar con un contrato laboral que se ajuste a los requerimientos legales y no bajo formas de contratación no autorizadas por la ley (cooperativas, corporaciones y otras prohibidas en la ley), de igual forma permitir su asociación sindical sin perjuicio de sus funciones como médico pediatra, o que esta asociación genere persecución laboral;</p> <p>g) De igual forma si el profesional de la pediatría certifica y demuestra una segunda especialidad en cualquier área de la pediatría, debe recibir un salario especial, superior y diferente al salario del médico pediatra sin segunda especialidad, es decir, que se reconozca por parte del empleador los estudios y esfuerzos académicos que este ha realizado en bien del cuidado y la calidad de atención a los pacientes para</p>		<p>la empresa o entidad en que labora.</p> <p>Parágrafo 1°. En las entidades en donde no exista clasificación o escalafón para los médicos especializados en pediatría, serán nivelados y recibirán una asignación igual a la que reciben profesionales con especialización o quienes desempeñen cargos equivalentes en la entidad pública o privada y nunca podrán ser salarios inferiores a los que devengan otras especialidades médico-quirúrgica con igual tiempo de formación universitaria.</p> <p>Parágrafo 2°. Las instituciones de salud y de asistencia social de carácter oficial, de seguridad social y privada, solamente vincularán médicos especializados en pediatría en el área correspondiente de acuerdo con preceptos establecidos en la presente reglamentación.</p> <p>Artículo 13. <i>Obligación de contar con especialistas.</i> Las instituciones pertenecientes al sistema de seguridad social integral incluyendo las EPS, IPS, ARS públicas, privadas, que ofrezcan servicios en pediatría deben contar con especialistas en el área debidamente certificados. Los servicios médicos de pediatría en instituciones de salud de segundo, tercer y cuarto nivel deben ser prestados exclusivamente por médicos especialistas en pediatría.</p> <p>En caso de no poder contar con pediatras por falta de recurso humano en áreas distantes de ciudades principales o poblaciones pequeñas, se deberán instaurar programas que coadyuven al médico general como la telemedicina, virtualidad u otras tecnologías que acerquen el recurso del especialista en pediatría a dichas regiones.</p> <p>Artículo 14. <i>Organismo consultivo.</i> A partir de la vigencia de la presente reglamentación, la Sociedad Colombiana de Pediatría, se constituirá como un organismo, asesor, consultivo y de control del ejercicio de la práctica de la pediatría en Colombia.</p>	<p><b>ELIMINADO</b></p> <p><b>ELIMINADO</b></p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 15. <i>Funciones.</i> La Sociedad Colombiana de Pediatría, tendrá entre otras, las siguientes funciones:</p> <p>a) Actuar como asesores consultivos del Gobierno nacional en materias de su especialidad médica. Actuar como organismo asesor y consultivo del Consejo Nacional del Ejercicio de la profesión médica y de instituciones universitarias, clínicas, hospitales y, en general, de cualquier organismo o entidad que tenga relación con la especialidad de salud, que requieran sus servicios y para efectos de la reglamentación o control del ejercicio profesional;</p> <p>b) Ejercer vigilancia, contribuir con las autoridades estatales, para que la profesión no sea ejercida por personas no autorizadas ni calificadas legalmente;</p> <p>c) Propiciar el incremento del nivel académico de sus asociados, promoviendo en unión del Estado colombiano, de las instituciones educativas o de entidades privadas o de Organizaciones No Gubernamentales, mediante foros, seminarios, simposios, talleres, encuentros, diplomados y especializaciones;</p> <p>d) Delegar funciones de asesoría, consulta y control en zonas o regionales de la Sociedad Colombiana de Pediatría;</p> <p>e) Darse su propio reglamento y asumir las que le llegare a encargar el Estado colombiano o el Consejo Nacional del Ejercicio de la Profesión Médica dentro del marco de la ley del Talento Humano.</p>	<p><b>ELIMINADO</b></p>
<p>Artículo 16. <i>Responsabilidad profesional.</i> En materia de responsabilidad profesional, los médicos a que hace referencia la presente ley, estarán sometidos a los principios generales de responsabilidad a los profesionales de la salud. Y la prescripción de sus conductas éticas, legales, disciplinarias, fiscal o administrativa, será la que rige para todos los profesionales de la salud y las normas generales.</p>	<p><b>ELIMINADO</b></p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO
<p>En materia de autonomía profesional los médicos especialistas en pediatría están regidos por la Ley Estatutaria 1751 de 2015 y las disposiciones que la reglamenten.</p>	
<p>Artículo 17. <i>Vigencia.</i> Esta ley regirá a partir de la fecha de su publicación en el <b>Diario Oficial.</b></p>	<p>Artículo 17 <b>6º.</b> <i>Vigencia.</i> Esta ley regirá a partir de la fecha de su publicación en el <b>Diario Oficial.</b></p>

**5. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República debatir y aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 51 de 2017 Senado, por medio de la cual se protege el derecho a la salud y se garantiza la atención integral del menor**, con base en el siguiente texto:

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 51 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se protege el derecho a la salud y se garantiza la atención integral del menor.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º.** Se entiende por atención integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derecho a la salud, en todos sus órdenes, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración, y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior constitucional.

**Artículo 2º.** En todo acto, decisión o medida administrativa o asistencial, de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con la salud de los niños, niñas, y adolescentes en Colombia, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.

**Artículo 3º.** Las instituciones públicas, privadas o mixtas que presten servicios de salud o los administren deben priorizar las decisiones en relación estricta con la garantía y el ejercicio del derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes.

**Artículo 4º.** Cuando una institución prestadora de servicios de salud pública, privada o mixta decida cerrar un servicio de pediatría o cualquiera de sus subespecialidades, deberá reportarlo con una antelación no menor a 6 meses, tanto a la entidad territorial departamental o distrital y a la administradora de planes de beneficios a quien preste sus servicios explicando las razones de su decisión e informando las entidades administradoras de planes

de beneficios o responsables del pago con quienes tiene relación contractual o comercial, así como la población afiliada a quienes se suspendería el servicio asistencial de salud.

**Artículo 5°.** Ante el retiro de un prestador de servicios asistenciales de salud, la entidad territorial por medio de su Secretaría de Salud Departamental o Distrital, solicitará a la Administradora de Planes de Beneficios un plan de reorganización de la red de prestación de servicios que garantice la continuidad a fin de evitar el riesgo de accesibilidad al derecho a la salud y la vida de los menores.

**Parágrafo 1°.** La entidad territorial podrá condicionar el cierre del servicio tanto en tiempo como en modo cuando exista grave riesgo de afectar la continuidad del servicio público de la salud a los niños, niñas y adolescentes.

**Parágrafo 2°.** Si una de las causales que motiva la decisión del cierre de los servicios de salud es el no pago oportuno de los servicios prestados por parte de las entidades aseguradoras y por tanto la inviabilidad financiera de estos servicios, la secretaria seccional o distrital de salud convocará a la entidad deudora con el apoyo de la Superintendencia Nacional de Salud para resolver la situación a fin de no poner en riesgo la prestación oportuna, integral y de garantía de la calidad de los servicios de salud, para las niñas, niños y adolescentes, así como a las madres gestantes de Colombia.

**Artículo 6°.** *Suficiencia de oferta de servicios pediátricos.* Las entidades encargadas por el Ministerio de Salud, realizarán estudios de suficiencia de la oferta de servicios de salud pediátricos y obstétricos, teniendo como base la información poblacional y de red de prestación de servicios. Los estudios deben presentarse y actualizarse a corte del último día de junio de cada año, a partir del año 2018.

**Artículo 7.** *Vigencia.* Esta ley regirá a partir de la fecha de su publicación en el **Diario Oficial**.



LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los quince (15) días del mes de diciembre del año dos mil diecisiete (2017)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República** del siguiente informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate.

**Número del Proyecto de ley: número 51 de 2017 Senado.**

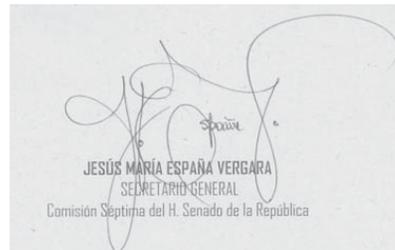
**Título del proyecto:** *por medio de la cual se protege el derecho a la salud del menor.*

**Suscritas por los honorables Senadores** Édinson Delgado Ruiz (Coordinador Ponente), Álvaro Uribe Vélez, Jorge Iván Ospina Gómez, Antonio José Correa Jiménez, Luis Evelis Andrade C. y Javier Mauricio Delgado Martínez, radicaron informe de ponencia positiva, para primer debate, radicada el día trece (13) diciembre de dos mil diecisiete (2017).

El honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar no refrendó el presente informe de ponencia.

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

El Secretario,



\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
ESTATUTARIA NÚMERO 95 DE 2017  
SENADO**

*por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.*

Bogotá, D. C., 15 de diciembre de 2017

Senador

ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad.

En cumplimiento del honroso encargo que me impartió la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, me permito presentar informe positivo de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 95 de 2017 Senado, *por medio del cual se crea el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. Trámite.
- II. Objetivo y contenido de la propuesta de ley.
- III. Justificación de la iniciativa.
- IV. Impacto fiscal.
- V. Propositiones.

## I. TRÁMITE

El proyecto de ley estatutaria objeto de estudio fue presentado el pasado 22 de agosto del 2017 por las Senadoras Rosmery Martínez Rosales y Viviane Morales Hoyos. Fue recibido el 31 de agosto de 2017 en Comisión Primera del Senado de la República, y por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, mediante Acta MD-09 del 5 de septiembre de 2017, le correspondió a la suscrita Senadora rendir informe de ponencia para primer debate.

## II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con el texto propuesto, el proyecto de ley bajo discusión tiene por objeto crear el denominado *“Registro Nacional de Ofensores Sexuales, así como regular su organización y funcionamiento”*.

El proyecto de ley bajo estudio cuenta con treinta (30) artículos, incluido el de vigencia; distribuidos en cinco (5) títulos, así:

### I. Título I: Objeto, ámbito de aplicación y definiciones (artículos 1°, 2° y 3°).

El artículo 1° desarrolla el objeto de la ley antes descrito.

El artículo 2° determina el ámbito de aplicación de la ley, especificando las autoridades para quienes serán obligatorios sus principios y disposiciones, al mismo tiempo que sienta la regla que esos también se dirigen a todas las demás personas y entidades que se mencionan en la misma ley.

El artículo 3° define los conceptos de 1) formato de solicitud de registro, 2) Registro Nacional de Ofensores Sexuales y 3) certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales, a efectos de facilitar la comprensión y aplicación de la ley estatutaria.

### II. Título II: Principios rectores (artículo 4°).

El artículo 4° establece los cinco (5) principios con fundamento en los cuales se debe dar el desarrollo, implementación y aplicación de forma armónica e integral de la ley estatutaria, como son: i) dignidad humana; ii) prelación de los tratados internacionales; iii) prelación de los derechos de los niños; iv) intimidad; y v) buen nombre y honra.

### III. Título III: Creación y regulación del Sistema Nacional de Ofensores Sexuales (artículos 5° al 20).

#### – Capítulo I: Del Registro Nacional de Ofensores Sexuales (artículos 5° al 10).

El artículo 5° crea el Registro Nacional de Ofensores Sexuales (en adelante RNOS), el cual se pone a cargo de la Fiscalía General de la Nación y del Instituto Nacional de Medicina Legal, anunciando que en otro de sus artículos se precisarán los delitos por los cuales las personas podrán ser registradas allí, aunque indicando que en, en todo caso, el registro se hará sin perjuicio de que la conducta se

haya cometido a título de autores o partícipes, hayan sido condenadas por la tentativa o consumación.

En el párrafo 1° de este artículo, por su parte, se especifica que el mencionado registro tendrá dos componentes, uno biográfico, a cargo de la Fiscalía, y otro genético, también llamado “Banco de ADN”, a cargo del Instituto Nacional de Medicina Legal, circunscrito a las personas que cometan determinadas conductas punibles, cuando estas se sancionen con pena privativa de la libertad. Mientras en el párrafo 2° se indica cómo será la financiación de cada uno de esos componentes, a cargo de cada una de las entidades mencionadas, según les corresponda.

En el artículo 6° se precisan en detalle los ocho (8) ítems que debe contener el RNOS. En su párrafo 1° se habilita a las dos entidades antes mencionadas para reglamentar los detalles de cada registro o, mejor sería decir, de cada uno de sus componentes. En el párrafo 2° se habilita al fiscal para solicitar al juez de garantías la autorización para conseguir una muestra de ADN, en caso de que no se cuente con ella. Y, finalmente, en el párrafo 3° se establece que la regla será que la obtención del ADN se haga con consentimiento del condenado pero, al mismo tiempo, se habilita la posibilidad de obtener por una vía alternativa y, excepcionalmente, sin ese consentimiento.

El artículo 7° establece, como regla general, que la información de ambos componentes del RNOS será de uso y acceso exclusivo de cada una de las dos entidades que lo tendrán a su cargo, por lo que no podrá ser publicada o divulgada.

El artículo 8° precisa el trámite que habrá de seguirse para realizar el registro, señalando que ese será solicitado por el juez de conocimiento a la Fiscalía General de la Nación y al Instituto Nacional de Medicina Legal. En el párrafo 1° de esta norma además se autoriza a la Fiscalía para reglamentar el formato de solicitud y registro, mientras que en el párrafo 2° se le autoriza para solicitar al juez de garantías la inclusión en el RNOS de toda persona que hubiera sido condenada por los delitos a los que se refiere el PLE.

En el artículo 9° se complementa la regla prevista en el artículo 7°, precisando los tres sujetos que pueden acceder a la información del RNOS, además de las entidades que lo administran, como son a) las autoridades judiciales (incluyendo los funcionarios de la Fiscalía, según se precisa en el párrafo 1°), b) los funcionarios de policía judicial y c) la persona registrada, respecto de su propia información. En el párrafo 2° de este artículo, además, se indica que la Fiscalía reglamentará cómo se registrará la información de quien solicita acceder al registro.

En el artículo 10 se señala que la información se preservará en el RNOS por un término de diez (10) años, contados a partir del día siguiente al cumplimiento efectivo de la condena impuesta (o última condenada impuesta, si es que hubiese otras por los mismos delitos, según se indica en el párrafo 1°), después de los cuales será eliminada, a

petición del interesado u oficiosamente, exceptuando los datos de identificación, dirección y ADN. Y en su parágrafo 2° se indica que el registro también cesará con la muerte de la persona cuya información se registra.

- Capítulo II: Derechos y obligaciones de los inscritos en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales (artículos 11 y 12).

En el artículo 11 se especifica el contenido del derecho del titular de la información contenida en el RNOS para conocer, actualizar y rectificar esa información.

En el artículo 12 se señala la obligación correlativa de los inscritos en el RNOS de actualizar su información, indicando el término pertinente y advirtiendo que su cumplimiento puede acarrear sanciones.

- Capítulo III: Del Certificado de Antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales (artículos 13 a 20).

En el artículo 13 se indica la naturaleza y función del certificado de antecedentes en el RNOS, precisando que este se expide por parte de la Fiscalía a solicitud de la persona interesada en trabajar en las entidades que, a su vez, están obligadas a exigirlo, indicando para ello el procedimiento, plazo (parágrafo 1°) y los requisitos pertinentes para su solicitud. Al mismo tiempo, allí nuevamente se habilita y ordena a la Fiscalía a expedir la reglamentación pertinente para que la expedición de ese certificado tenga cobertura nacional, al mismo tiempo que se precisa que este se financiará con recursos de esa entidad (parágrafo 2°).

En el artículo 14 se indica el contenido básico del certificado, sin perjuicio de señalar que la Fiscalía General de la Nación reglamentará sus aspectos técnicos y formales.

En el artículo 15 se dispone que, sin excepción, deben exigir el certificado de antecedentes en el RNOS: (i) los jardines infantiles; (ii) las instituciones de educación básica y media; (iii) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; (iv) los centros de pediatría, y, por último, (v) las demás entidades cuya objeto esté relacionado con la interacción con niños (que, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 2 del mismo artículo, serán determinadas en un listado que deberán realizar el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, dentro de un término doce meses, contados a partir de la expedición de la ley). Por otra parte, el parágrafo 1° de este artículo agrega que las personas naturales también podrán solicitar el certificado a quienes vayan a contratar como trabajadores domésticos, cuando en el hogar habiten menores de edad.

En el artículo 16 se precisa que únicamente podrá solicitar el certificado de antecedentes en el RNOS la persona interesada a quien se le exija.

En el artículo 17 se complementa la regla anterior, indicando que para efectos de salvaguardar el derecho a la intimidad, se llevará registro de quien solicita el

certificado, así como de la institución educativa, si es el caso, que lo solicita. Además, se agrega que si la solicitud del certificado tiene fines laborales, su expedición supone la autorización para que quien lo reciba confronte su autenticidad con el RNOS.

En el artículo 18 se prohíbe a cualquier institución distinta a las mencionadas en la misma ley para solicitar el certificado de antecedentes.

En el artículo 19, como consecuencia y sentido del certificado, se prohíbe a todas las entidades mencionadas en el artículo 15 celebrar contratos de trabajo o de prestación de servicios, bajo cualquier modalidad, sin exigir el certificado de antecedentes. Así mismo, se les prohíbe contratar a las personas que se encuentren en el RNOS, so pena de sanciones.

En el artículo 20, por su parte, se establece que el certificado de antecedentes en el RNOS tendrá un término de nueve (9) meses a partir de su expedición.

#### 4. Título IV: Régimen sancionatorio (artículos 21 a 27).

En el artículo 21 se precisa que quienes serán competentes para imponer las sanciones por el incumplimiento de esta ley serán las entidades territoriales, según sus competencias, agregando que estas podrán solicitar a quienes se encuentren bajo su inspección y vigilancia un informe periódico de su plantel de trabajadores o contratistas, y constancias de haber solicitado el certificado de antecedente correspondiente.

Capítulo I: De las sanciones a las entidades que están obligadas a solicitar el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales (artículos 22 a 24).

En el artículo 22 se precisan las multas que, a manera de sanciones, se impondrán a las personas jurídicas de derecho público o de derecho privado que deban solicitar el certificado de antecedentes y no lo hagan, así como su incremento (duplicación) por reincidencia; precisando que su imposición y cobro estará a cargo de la entidad territorial que tenga jurisdicción sobre la entidad sancionada, mientras que la destinación de esa multa serán los programas en contra de la violencia sexual. Finalmente, precisa que el funcionario público que deba exigir el certificado y no lo haga, incurrirá en falta gravísima.

El artículo 23 señala que también se impondrá una multa por el doble del valor a quien contrate a una persona que sí estaba en el RNOS; agregando que ese contrato se dará por terminado automáticamente por ministerio de la ley.

En el artículo 24 se adiciona a la regla anterior que cuando una persona que aparece en el RNOS es vinculada por una entidad que debió haberle exigido el certificado e incurre en alguno de los delitos pertinentes, contra un menor de edad a cargo de la institución, aquella entidad deberá responder directa y solidariamente por los perjuicios civiles causados a esa víctima.

Capítulo II: De las sanciones a los inscritos en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales (artículos 25 a 27).

En estos tres artículos se precisa que la Fiscalía General de la Nación será la encargada de cobrar coactivamente las multas que se causen con ocasión del incumplimiento de la obligación de la persona inscrita en el RNOS de notificar periódicamente su domicilio y sus cambios de domicilio. Además, a la sanción penal que corresponda se agrega una multa por adulterar o falsificar el certificado de antecedentes.

Título V. Disposiciones finales (artículos 28 a 30).

En el artículo 28 se otorga a la Fiscalía y al Instituto Colombiano de Medicina Legal un plazo de doce (12) meses para crear el RNOS y desarrollar todas las funciones reglamentarias de las que trata la ley. Además, en su parágrafo se señala que en ese mismo plazo la Fiscalía debe registrar a todas las personas vivas que hayan sido condenadas por los delitos precisados en el artículo 3°, literal b).

En el artículo 29 se indica que las entidades obligadas a requerir el certificado de antecedentes (artículo 15) deberán exigirlo a sus empleados actuales, en un término de veinticuatro (24) meses, y en su parágrafo se agrega que si alguno de ellos se encuentra en el RNOS, el vínculo laboral se dará por terminado de forma inmediata, so pena de que precedan las sanciones correspondientes (artículo 24).

Finalmente, en el artículo 30 se indica que la presente ley entraría en vigencia a partir de su promulgación y, particularmente, los artículos 15 de la Ley 679 de 2001 y 17 de la Ley 1336 de 2009.

### III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Tal y como se desprende especialmente de su último artículo, el presente proyecto de ley estatutaria (PLE) tiene como fundamento formal y causa inmediata un incumplimiento y, por ende, la ineficacia de las medidas adoptadas por el legislador con los artículos 15 de la Ley 679 de 2001 (*“por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución”*) y 17 de la Ley 1336 de 2009 (*“por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes”*), con las cuales se pretendió crear un Sistema de Información de Delitos Sexuales contra Menores, que ordenó la creación del Sistema de Información de Delitos Sexuales contra Menores, a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fiscalía General de la Nación, y posteriormente del Consejo Superior de la Judicatura, sistema que finalmente nunca se hizo realidad.

De otra parte, como se explica en su exposición de motivos, el PLE tiene como fundamento teleológico y material la necesidad de responder al fin del Estado (artículo 1°) de garantizar el respeto de la dignidad humana y, particularmente, de garantizar el interés superior y los derechos fundamentales y prevalentes de los niños (artículo 44), de tal manera que su causa última es la obligación imperante de prevenir los delitos y, particularmente, los delitos sexuales contra menores de edad, tanto como sea posible.

Fundamentos a los que bien se podría agregar, en tercer lugar, la profunda indignación y el dolor de los colombianos con los cada vez más escandalosos casos de violencia sexual contra los niños que, desafortunadamente, dan cuenta los medios de comunicación, las redes sociales, entre otras, pues como también se indica en el proyecto, para el año 2014 el 85,80% de los delitos sexuales cometidos en Colombia tuvieron como víctimas personas menores de edad (0 a 17 años).

Además, se destaca que a diferencia de otras iniciativas presentadas recientemente<sup>1</sup>, el presente proyecto es respetuoso de la reserva de ley estatutaria que existe para efectos de la regulación y, en este caso, restricción de los derechos fundamentales y de los procedimientos y recursos para protegerlos (artículo 152, literal a)); reserva que no solo tiene consecuencias respecto de la tipología de la norma, sino principalmente respecto del procedimiento legislativo necesario para su aprobación, más exigente, en tanto medio para garantizar un mayor consenso, lo que indudablemente resulta necesario para el objeto y contenido de este PLE, en tanto que este no solo establece un deber adicional para la persona inscrita en RNOS, con el propósito de garantizar mejor los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sino que al mismo tiempo afecta el derecho a la intimidad, al *habeas data* y a la información del primero, y por vía de una nueva sanción penal o inhabilidad consecuenta también su libertad para escoger profesión y oficio y su derecho al trabajo, así como incluso el derecho de asociación y la libertad contractual de terceros.

Así, persiguiendo los mismos propósitos que entonces se tuvieron con las Leyes 679 de 2001 y 1336 de 2009 en lo que tiene que ver con la prevención de delitos sexuales contra menores de edad y aumentar el mayor control sobre quienes han cometido tales conductas, teniendo como referencia la experiencia internacional (particularmente, España, Estados Unidos y Puerto Rico) el presente proyecto pretende crear un SNOS y establecer la normas básicas y pautas de reglamentación básica para garantizar su implementación, en tanto instrumento que se considera conducente para prevenir o por lo menos reducir la materialización de delitos sexuales contra menores de edad.

### IV. IMPACTO FISCAL

Aunque en la exposición de motivos la autora del proyecto no especifica el impacto fiscal del presente

PLE, es claro que su objetivo es tanto que el Registro Nacional de Ofensores Sexuales como el Certificado de Antecedentes en dicho registro se financien con recursos de la Fiscalía General de la Nación, y también en parte con los recursos del Instituto Colombiano de Medicina Legal, al mismo tiempo que se implemente de conformidad con lo que dispone el proyecto y lo que para el efecto establezcan los actos reglamentarios correspondientes, lo que afirma que no debería significar una carga gravosa para las entidades llamadas a implementarlo, sobre todo considerando que para el año 2016 el Presupuesto de la Fiscalía General de la Nación superaba los tres billones de pesos.

Consideración a lo que bien podría agregarse, aunque así no lo diga la exposición de motivos, que una exitosa implementación del este proyecto no solo podría tener efecto sobre la prevención de los delitos sexuales contra menores de edad lo que resulta invaluable, sino que, así mismo, también podría ahorrar ciertos costos de investigación y persecución penal, y esto precisamente a las entidades llamadas a cubrir sus costos de implementación.

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en concepto rendido sobre el Proyecto de ley número 291 de 2017 Cámara, 112 de 2016 Senado *por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Responsables de Delitos Cometidos en Contra de Niños, Niñas y Adolescentes*, estimó que el registro representa costos para la nación del orden de los 15 mil millones de pesos el primer año y de 8.800 millones anuales a partir del segundo año, que no se encuentran incluidos ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco General del Sector. Frente a este punto, el Ministerio de Hacienda sugiere que el proyecto establezca expresamente que los costos asociados para la puesta en marcha y funcionamiento de dicho registro deben ser consistentes con el Marco Fiscal.

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Sin perjuicio de valorar y compartir plenamente el propósito del PLE *sub examine*, así como también la necesidad de que su regulación efectivamente se surta por vía de ley estatutaria en atención a los diferentes derechos fundamentales que afecta o restringe, que incluso son más que los que la autora del proyecto explícitamente reconoce, en atención a las siete (7) mejoras imprescindibles bajo las cuales el Consejo de Política Criminal<sup>2</sup> señaló que el proyecto podría

<sup>2</sup> Cfr. CONSEJO DE POLÍTICA CRIMINAL, Estudio al Proyecto de Ley Estatutaria número 112 de 2016 Senado y a los Proyectos de ley números 087 de 2016 Senado y 041 de 2016 Cámara, que buscan regular temas comunes alrededor de la creación de un registro de condenados por la comisión de delitos sexuales. En: file:///C:/Users/AJ-suario/Downloads/22.%20CSPC%20PLE%20112,%20PL%2087S%20y%2041C%20(Registro%20agresores%20sexuales).pdf.

ser viable, pero además pretendiendo sobre todo el respeto de (a) los principios de favorabilidad e irretroactividad de la ley en materia penal y laboral, así como (b) el principio de subsidiariedad y la consecuente necesidad de distinguir entre las personas jurídicas de derecho público y de derecho privado, y (c) la naturaleza y el alcance limitado que tiene la función reglamentaria, a continuación presento un articulado alternativo (en donde se modifican 14 de los 30 artículos del PLE) sobre el cual considero que la Comisión Primera del Senado de la República puede llevar a cabo el primer debate.

Proyecto Original	Justificación de la modificación
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto crear el Registro Nacional de Ofensores Sexuales, así como regular su organización y funcionamiento.	
Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación.</i> Los principios y disposiciones contenidos en la presente ley serán aplicables a la Fiscalía General de la Nación, al Instituto Nacional de Medicina Legal, a los jueces y a todas aquellas personas y entidades descritas en la presente ley.	
Artículo 3°. <i>Definiciones.</i> Para los efectos de la presente ley, se entiende por: a) Formato de Solicitud y Registro: Documento mediante el cual el juez de conocimiento le solicita a la Fiscalía General de la Nación realizar la inscripción en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales, respecto de una persona que ha sido condenada por alguna de las conductas punibles contenidas en el Título IV de la Ley 599 de 2000, cualquier delito contra la libertad, integridad y formación sexual, cuya víctima sea un menor de dieciocho (18) años. b) Registro Nacional de Ofensores Sexuales: Sistema de información sujeto a reserva y a cargo exclusivamente de la Fiscalía General de la Nación y del Instituto Nacional de Medicina Legal en donde se registran las	El proyecto indebidamente a los primeros tres capítulos del Título IV del Libro II (aunque sin indicarlo) del Código Penal actual. Pero es evidente que este Estatuto puede derogarse, como también puede derogarse o modificarse su contenido, así como cambiar de ubicación dentro del mismo Código, lo que no debería afectar la claridad o vigencia de la Ley Estatutaria que se propone. Por esta razón, mejor resulta utilizar como referencia el bien jurídico protegido y, así, remitir en general a cualquier conducta que en el futuro atente contra el mismo. Además, como bien lo indicó el Consejo de Política Criminale, es claro que, tal y como se

personas vivas que han sido condenadas por sentencia ejecutoriada a título de autor o participe, por la tentativa o consumación de alguna de las conductas punibles contenidas en el Título IV, Capítulos I, II, III y IV de la Ley 599 de 2000 conducta punible contra la libertad, integridad y formación sexual, cuyo sujeto pasivo no haya cumplido los dieciocho (18) años al momento de la realización de la conducta. c) Certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales: Documento expedido por la Fiscalía General de la Nación a solicitud expresa únicamente de la persona interesada del titular de la información, o de su representante, así como de autoridad facultada para ello en la presente ley, cuya finalidad es la verificación de la existencia, o no, de condenas relacionadas con las conductas punibles contenidas en el literal anterior del presente artículo.	desprende de su título y objeto, el PLE y, por ende, el RNOS se debe referir (i) exclusivamente a conductas de naturaleza o índole sexual y (ii) cuando son cometidas contra menores de edad.  Tal y como se sigue del mismo contenido del proyecto, la idea es que exista algunas entidades o personas que pueden exigir la presentación del certificado, pero éste únicamente puede solicitarlo directamente, o por medio de su representante, el titular de la información y, eventualmente, alguna autoridad. Restricción que además resulta más garantista de los derechos fundamentales a la intimidad, <i>habeas data</i> , buen nombre, entre otros.
Artículo 4°. <i>Principios.</i> En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se aplicarán de manera armónica e integral los siguientes principios: 1. Dignidad humana. Las personas que sean objeto de inscripción en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales serán tratadas con respeto a la dignidad humana. 2. Prelación de los tratados internacionales. Prevalecerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia que traten sobre derechos humanos y que prohíban su limitación durante los estados de excepción. 3. Prelación de los derechos de los niños. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. 4. Intimidad. Toda persona tiene derecho al	

<p>respeto de su intimidad. Nadie podrá ser molestado en su vida privada. En consecuencia, en ningún caso podrá hacerse público el contenido del Registro Nacional de Ofensores Sexuales ni su certificado de antecedentes.</p> <p>Ninguna persona natural o jurídica que no esté autorizada por la presente ley podrá solicitar información del Registro Nacional de Ofensores Sexuales.</p> <p>Las víctimas también gozan del derecho a la intimidad. Por lo anterior, no podrá el registro incluir en ningún caso información de la víctima, salvo su género sexo y edad para efectos estadísticos.</p> <p>5. Buen nombre y honra. Únicamente podrá realizarse el registro que trata la presente ley cuando haya sentencia condenatoria ejecutoriada a título de autor o participe respecto de la tentativa o comisión de alguna de las conductas punibles consagradas en el artículo 3º literal b) de la presente ley.</p>	
<p>Artículo 5º. <i>Creación del Registro Nacional de Ofensores Sexuales.</i> Créese el Registro Nacional de Ofensores Sexuales a cargo de la Fiscalía General de la Nación y del Instituto Nacional de Medicina Legal, en el cual se registrarán todas las personas vivas que a título de autor o participe hayan sido condenadas por la tentativa o consumación de alguna de las conductas punibles contenidas en el artículo 3º, literal b) de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1º. El Registro Nacional de Ofensores Sexuales tiene dos componentes: el registro biográfico, que administrará la Fiscalía General de la Nación, y el registro genético o banco de ADN, circunscrito a las personas inscritas en el registro de que trata esta ley por las conductas contenidas en el Título IV, Capítulos I, II, III y IV de la Ley 599 de 2000 típicas que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual de personas menores de edad y que tengan contemplada pena privativa de la libertad, que administrará el Instituto Nacional de Medicina Legal.</p> <p>Parágrafo 2º. El Registro Nacional de Ofensores Sexuales se financiará con cargo al presupuesto de la Fiscalía General de la Nación y el componente genético estará con cargo al presupuesto del Instituto Nacional de Medicina Legal.</p>	<p>Misma justificación señalada respecto del artículo 3, literal b).</p>
<p>Artículo 6º. <i>Contenido del Registro Nacional de Ofensores Sexuales.</i> El registro deberá contener:</p> <p>a) Nombres, apellidos y número de identificación del condenado;</p> <p>b) Delito o delitos por los cuales se condenó a la persona;</p> <p>c) A qué título fue condenado según lo establecido en los artículos 28, 29 y 30 del Código Penal.</p> <p>d) Pena impuesta al condenado;</p> <p>e) Edad y género sexo de la víctima;</p> <p>f) Domicilio del condenado;</p> <p>g) Teléfonos de contacto con el condenado si los hubiere;</p> <p>h) Muestra de ADN del condenado.</p> <p>Parágrafo 1º. La Fiscalía General de la Nación reglamentará las características del Registro Nacional de Ofensores Sexuales en lo que tiene que ver con la forma de llevar y administrar el registro biográfico, y el Instituto Nacional de Medicina Legal reglamentará las características del registro genético en el mismo sentido.</p> <p>Parágrafo 2º. En caso de no contar con la muestra de ADN del condenado, el fiscal deberá solicitar al juez de control de garantías, en audiencia reservada, la autorización para adoptar la medida necesaria con el fin de obtener la muestra que ha de formar parte en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.</p> <p>Parágrafo 3º. Siempre se solicitará el consentimiento del condenado para la toma de las muestras del ADN. En caso de no lograr dicho consentimiento, se deberá acudir a otros mecanismos para la obtención de la muestra, como el acceso a elementos personales de la persona. Solo en caso de imposibilidad comprobada de método alternativo, se prescindirá del consentimiento del condenado.</p>	<p>La función reglamentaria debe ser limitada y subordinada a la ley.</p>
<p>Artículo 7º. <i>Privacidad de la información y acceso al sistema.</i> El Registro Nacional de Ofensores Sexuales es de uso y acceso exclusivo de la Fiscalía General de la Nación en cuanto tiene que ver con el registro biográfico y del Instituto Nacional de Medicina Legal</p>	

<p>respeto del registro genético. La información contenida en el Sistema no podrá ser de público conocimiento ni divulgada o publicada.</p> <p>Artículo 8º. <i>Trámite para realizar el registro.</i> Dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia condenatoria por los delitos descritos en el artículo 3º literal b) de la presente ley, en la sentencia condenatoria el juez de conocimiento <del>solicitará</del> ordenará el registro del condenado mediante el formato de <del>Solicitud</del> y Orden de Registro a la Fiscalía General de la Nación. Para las muestras de ADN del condenado se recurrirá al Instituto Nacional de Medicina Legal para su recolección, guarda, conservación y valoración. Una vez recibida la <del>solicitud</del> orden, la Fiscalía General de la Nación procederá a realizar el registro en un término máximo de quince (15) días.</p> <p>Parágrafo 1º. La Fiscalía General de la Nación deberá reglamentar lo relativo al contenido del formato de <del>solicitud</del> orden y registro.</p> <p>Parágrafo 2º. La Fiscalía General de la Nación <del>solicitará</del> al juez de control de garantías, en audiencia reservada, la autorización para la inclusión en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales de toda aquella persona viva que hubiese sido condenada con anterioridad a la expedición de esta ley por la tentativa o consumación en los delitos de que trata el artículo 3º, literal b) de la presente ley.</p>	<p>No existe o, al menos, no se aduce en la Exposición de Motivos que justifique la necesidad de otorgar un plazo (y por qué de 1 mes) para que el juez solicite el registro. Por el contrario, éste debe ordenarse, y en la misma sentencia condenatoria (pues, se reitera, se trata de una pena o sanción accesoria) y otra cosa es que se requiera de un plazo para llevarlo a cabo.</p> <p>Además de lo ya dicho respecto del juez de garantías, es indudable que resulta contrario al principio de irretroactividad de la ley penal, sobre todo cuando además se observa el propósito inhabilitante que tiene el RNOS y el respectivo certificado de antecedentes, que se pretenda aplicar esta norma para todas las personas condenadas en el pasado. Con ello además se atenta contra el principio de favorabilidad e incluso se contradice el plazo de 10 años, contados a partir de la condena, que en el mismo proyecto (artículo 10º) se pretenda que tenga el registro en el RNOS.</p>
<p>Artículo 9º. <i>Solicitud de información en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.</i> Únicamente podrán solicitar la información que conste en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales las siguientes:</p> <p>1. Las autoridades judiciales para efectos de la utilización de la información en los procedimientos y actuaciones de los que estén conociendo respecto de su competencia.</p> <p>2. Los funcionarios de Policía Judicial o con funciones de policía judicial para los mismos fines del numeral anterior. Para ello deberán acompañar su solicitud con la autorización escrita y expresa de la autoridad judicial que les faculta a ello, cuando ella sea necesario.</p> <p>3. La persona registrada respecto de su propia información.</p> <p>Queda prohibido que cualquier persona o autoridad distinta a las establecidas en el presente artículo solicite información al Sistema, salvo lo previsto para la confrontación de autenticidad del certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.</p> <p>Parágrafo 1º. Para los efectos del presente artículo, dentro de la expresión autoridades judiciales están comprendidos los Fiscales de la República, que podrán acceder a dicha información previa autorización del juez de control de garantías.</p> <p>Parágrafo 2º. Para efectos de salvaguardar el derecho fundamental a la intimidad, la Fiscalía General de la Nación reglamentará la manera mediante la cual se registrará la información de la persona o autoridad que consultó o accedió al Registro Nacional de Ofensores Sexuales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Estatutaria 1581 de 2012 y demás disposiciones legales pertinentes.</p>	<p>Hay casos, como el de la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República, que eventualmente pueden tener funciones de policía judicial pero que, al mismo tiempo, no necesitan de orden judicial para realizar sus funciones, e incluso pueden encontrarse habilitados para actuar sin necesidad de orden judicial previa, entre otras razones con motivo de su autonomía funcional.</p>
<p>Artículo 10. <i>Vigencia del registro.</i> La información de una persona que ha sido objeto de registro estará consignada en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales por el término de diez (10) años contados desde el día siguiente a que cumpla efectivamente la pena señalada en la sentencia condenatoria, independientemente de los beneficios jurídicos otorgados.</p> <p>Una vez cumplido este término, la Fiscalía General de la Nación, de oficio o a petición del interesado, eliminará todos los datos consignados en el registro a excepción del registro de ADN, datos de identificación y el último domicilio registrado.</p> <p>Parágrafo 1º. Si la persona que estando registrada es condenada por alguno de los delitos señalados en la presente ley durante la vigencia del registro, el término de diez (10) años se contará nuevamente a partir de la fecha en que se cumpla efectivamente la pena señalada en la sentencia condenatoria, respecto de la última conducta punible.</p> <p>Parágrafo 2º. El registro cesará en cualquier caso por la muerte de la persona inscrita en el mismo.</p>	<p>Aunque esta norma está bien así, podría ser más acorde con el principio de proporcionalidad que el término de vigencia del registro correspondiera a un porcentaje del tiempo por el cual se impuso la pena privativa de la libertad. En este sentido, podía ser así: "por un término equivalente a la mitad de la pena impuesta, contado a partir del [...]". Si el registro se compone básicamente del registro biográfico y el registro de ADN de la persona (artículo 5º), tiene poco sentido que se diga que se elimina todo salvo los datos de identificación y del ADN, sobre todo si lo que se pretende es buscar proteger la identidad de la persona y su derecho a <i>habeas data</i>, más que el resto de la información contenida en el registro (mucho de la cual la persona ni siquiera es titular). Por eso lo lógico es que desaparezca todo.</p>
<p>Artículo 11. <i>Derechos de los inscritos en el registro.</i> El titular de los datos personales inscritos en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales podrá conocer, actualizar y rectificar sus datos personales frente a la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Colombiano de Medicina Legal. Este derecho se podrá ejercer frente a datos parciales, inexactos, incompletos, fraccionados, que induzcan a error o aquellos cuyo tratamiento esté expresamente prohibido o no haya sido autorizado.</p>	<p>Aunque el ADN no requiera de actualización, como so podría necesitarla la información que administra la Fiscalía, las personas en todo caso tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar sus informaciones (Ley 1581 de 2012, artículo 1º) que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos del Instituto Colombiano de Medicina Legal, que administra el otro componente del RNOS.</p>

<p>Artículo 12. <i>Obligaciones de los inscritos en el registro.</i> El titular de los datos personales inscritos en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales tendrá la obligación de actualizar su domicilio anualmente, mediante documento escrito dirigido a la Fiscalía General de la Nación.</p> <p>Cualquier cambio que se haga respecto del domicilio deberá notificarse por escrito con no menos de diez (10) días de anterioridad a la Fiscalía General de la Nación.</p> <p>El incumplimiento de estas obligaciones acarreará las sanciones establecidas en la presente ley.</p>	
<p>Artículo 13. <i>Del certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.</i> El certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales es un documento expedido únicamente por la Fiscalía General de la Nación a petición expresa de la persona interesada en prestar sus servicios en las entidades obligadas a exigir dicha certificación y no tendrá costo alguno para el solicitante.</p> <p>La persona interesada en obtener el certificado deberá presentarse personalmente con su documento de identificación ante la Fiscalía General de la Nación.</p> <p>Cuando el certificado no se solicita personalmente por el interesado sino por otra persona que lo representa, esta, además de acreditar su identidad mediante la documentación, deberá aportar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Original o fotocopia autenticada del documento de identificación vigente del representado.</li> <li>2. Original o fotocopia autenticada del documento que acredite la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna de la misma.</li> </ol> <p>La Fiscalía General de la Nación reglamentará la materia para garantizar que la prestación de este servicio sea a nivel nacional.</p> <p>Parágrafo 1°. El certificado deberá expedirse en el mismo momento en que la persona o autoridad interesada haya hecho la solicitud.</p> <p>Parágrafo 2°. El Certificado de Antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales se financiará con cargo al presupuesto de la Fiscalía General de la Nación.</p>	
<p>Artículo 14. <i>Contenido del certificado.</i> La Fiscalía General de la Nación reglamentará los aspectos técnicos y formales del certificado, sin perjuicio de los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El certificado deberá contener la fecha y la hora en que se emitió.</li> <li>2. La identificación del solicitante.</li> <li>3. La anotación de si figura o no en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.</li> </ol>	
<p>Artículo 15. <i>Obligación de exigir el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.</i> Sin excepción, las entidades que se enuncian en este artículo están obligadas a exigir el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales a quienes presten sus servicios o aspiren a trabajar en ellas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jardines infantiles.</li> <li>2. Instituciones de educación básica y media.</li> <li>3. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</li> <li>4. Centros de pediatría e instituciones de salud de cualquier tipo dirigidas especialmente al tratamiento de pacientes menores de edad.</li> <li>5. Las demás entidades públicas y privadas cuyo objeto esté relacionado con la interacción con menores de edad.</li> </ol> <p>Parágrafo 1°. Las personas naturales podrán solicitarle el certificado a una persona a la cual vayan a contratar como trabajador o trabajadora doméstica, siempre que habiten menores de edad en el lugar de trabajo.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, expedirá, dentro de los doce (12) meses siguientes a la vigencia de esta ley, un listado en el que establezca las demás entidades del orden nacional y territorial que deben exigir el certificado en razón a su cercanía e interacción con menores de edad.</p>	<p>La Ley Estatutaria en todo caso debe precisar, como además se anuncia en el artículo 1° del PLE, los sujetos destinatarios de esta obligación, y esto no puede dejarse a la voluntad de la administración en ejercicio de su facultad reglamentaria. Lo anterior, por cuanto esto no es un asunto menor, sobre todo a la luz de los efectos que el proyecto pretende en términos de libertad de asociación y libertad contractual, así como por razón del régimen de sanciones que se propone más adelante.</p>
<p>Artículo 16. <i>Solicitud del certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.</i> Únicamente podrá solicitar el certificado de antecedentes en el Registro el titular de la información allí consignada, directamente o a través de su representante, la persona interesada a quien se le ha requerido dicha certificación como requisito para prestar sus servicios en las entidades de que trata esta ley.</p>	<p>Si bien tiene sentido que se obligue a determinadas personas, naturales o jurídicas, a exigir el certificado, sobre todo con miras al propósito preventivo que se pretenda que cumpla el certificado, lo que si no tiene sentido es que se circunscriba a ese fin laboral la posibilidad de que la persona misma solicite su certificado, sin perjuicio de cual sea su propósito. Es lo mismo que ocurre con los antecedentes penales o disciplinarios (generales o especiales).</p>

<p>Artículo 17. Para efectos de salvaguardar el derecho fundamental a la intimidad, siempre que una persona solicite el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales, el funcionario encargado de tramitar la solicitud registrará la información de la persona que lo requirió y los motivos por los cuales hizo la solicitud.</p> <p>Si la entidad que requiere el documento a una persona se trata de una institución educativa, el interesado deberá manifestar concretamente al funcionario encargado de tramitar la solicitud el nombre de la institución educativa que se lo está requiriendo.</p> <p>Con la entrega que hace el aspirante al trabajo de su certificado de antecedentes del Registro Nacional de Ofensores Sexuales, va implícita la autorización a la entidad o persona que lo recibe para confrontar exclusivamente su autenticidad ante el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.</p> <p>La Fiscalía General de la Nación reglamentará la materia.</p> <p>En todo caso la entidad que solicite el certificado deberá eliminar cualquier información de las personas que aspiren a ser contratadas por ellas pero aparezcan en el Registro y, por tanto, no estén habilitadas para laborar allí.</p>	<p>Tal y como se desprende del mismo PLE, el empleo que se persigue podría ser tanto en el sector educativo, como en el sector salud u otro, por lo que esta restricción resulta injustificada.</p> <p>Si el certificado lo expide la Fiscalía y ésta lo administra debidamente, y efectivamente únicamente el titular de la información registrada y algunas pocas autoridades públicas pueden acceder al RNOS, no existe justificación ni necesidad de esta confrontación sino que, por el contrario, el acto de la persona que lo entrega debe estar amparado por el principio de buena fe y el documento mismo debe presumirse auténtico. De otra parte, esta facultad de reglamentación en manos de la Fiscalía, tan ambigua e imprecisa, resulta desproporcionada.</p> <p>Tal y como lo sugiere el Consejo de Política Criminal, en todo caso debe protegerse la identidad e intimidad de las personas que sí se encuentran en RNOS y, así mismo, debe evitarse que esta información circule y, con ello, cualquier tipo de reacción incontrolada o desproporcionada contra ellas.</p>
<p>Artículo 18. <i>Prohibición de exigir el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.</i> Queda prohibido que cualquier persona distinta a las autorizadas por la presente ley solicite el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.</p>	

<p>Artículo 19. <i>Prohibición de contratar personas que tengan antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.</i> Ninguna de las entidades señaladas en el artículo 15 podrá celebrar contratos de trabajo o prestación de servicios, bajo ninguna modalidad establecida en la legislación colombiana, sin haber solicitado al aspirante el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Delitos sexuales.</p> <p><del>Tampoco podrán contratar</del> Cuando se trate de <b>entidades públicas o de derecho público señaladas en el artículo 15, aquellas tampoco podrán contratar</b> con personas que se encuentren inscritas en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales y así conste en el certificado, so pena de incurrir en las sanciones previstas en la presente ley.</p>	<p>No puede darse el mismo trato a las personas jurídicas de derecho público que a las personas jurídicas de derecho privado e impedir absolutamente y de forma general (sin ninguna excepción) a éstas últimas a contratar con un particular que ya ha saldado su respectiva condena, con fines netamente preventivos (y eventuales) afecta desproporcionadamente la iniciativa privada y, particularmente, la libertad contractual y la libertad de asociación, entre otras.</p>
<p>Artículo 20. <i>Vigencia del certificado.</i> La vigencia del certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales será de <del>nueve (9) meses</del> un (1) año a partir de su expedición.</p>	<p>Aunque sigue siendo arbitrario, y tal vez el certificado debería regir por el mismo término que el mismo registro, un año parece más el término común u ordinario.</p>
<p>Artículo 21. <i>Entidad competente para imponer las sanciones.</i> Las entidades territoriales velarán por el cumplimiento de la presente ley en su respectivo territorio. De conformidad con sus competencias, de oficio o a petición de parte, impondrán las sanciones previstas en el presente título.</p> <p>Las entidades nacionales y territoriales de educación, salud, entre otras, les podrán exigir a las entidades mencionadas en el artículo 15 sujetas a su inspección y vigilancia un informe periódico respecto de su plantel de trabajadores o contratistas, así como constancia de que han solicitado el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.</p> <p>Deberá en todo momento respetarse el debido proceso y el sancionado contará con los recursos de ley correspondientes.</p>	

<p>Artículo 22. Sanciones para entidades obligadas a solicitar el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales. Las personas jurídicas de <del>derecho público</del> o de derecho privado que estando obligadas por esta ley a solicitar el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales no lo hicieren incurrirán en multa de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>En caso de reincidencia, la multa será de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La cuantía de la multa será de ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes si la persona jurídica ha sido sancionada por más de dos veces.</p> <p>Esas mismas multas deberá pagar el representante de la entidad o el funcionario encargado de la contratación y, específicamente, obligado a solicitar el certificado, para el caso de las entidades públicas.</p> <p>La imposición y el posterior cobro de estas multas está a cargo de la entidad territorial con jurisdicción sobre la entidad de derecho público o privado sancionada, y el dinero recaudado por estos conceptos se destinará a los programas que adelante la entidad territorial en favor de las víctimas de la violencia sexual.</p> <p>El funcionario de las entidades públicas obligadas que tuviese la competencia de contratar y que en ejercicio de sus funciones no exija el certificado de antecedentes en el Registro estando obligado a hacerlo incurrirá en una falta gravísima.</p>	<p>Como también lo advierte el Consejo de Política Criminal, no tiene sentido que sea el erario público el que se vea afectado por razón del incumplimiento del que trata la presente norma, además de que ello contradice el fin preventivo que debe tener la sanción. Por el contrario, el hecho de que la multa se impone directamente al funcionario responsable de exigir el certificado de antecedentes en el RNOS, si puede servir de incentivo a su cumplimiento.</p>
<p>Artículo 23. Agravante. Si una persona se encontraba inscrita en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales y a pesar de ello es vinculada por una entidad pública o de derecho público señaladas en el artículo 15, esta deberá a título de sanción pagar el doble de la multa a imponer descrita en el artículo precedente.</p> <p>Por <del>ministerio de la ley, se dará por terminado automáticamente el vínculo laboral o la prestación de servicios que tenga aquella persona con la entidad.</del></p>	<p>A la persona que es contratada así, aun cuando le era exigible el certificado, no se le puede terminar el contrato así, "por ministerio de la ley", pues en todo caso puede ampararse en la presunción de buena fe y goza, en este supuesto, de derechos laborales adquiridos, por lo que al menos podría exigir una indemnización, en tanto de ninguna manera podría alegarse un despido</p>

<p>Artículo 24. Solidaridad. Cuando una persona que se encuentra inscrita en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales es vinculada por alguna entidad de las señaladas en el artículo quince (15) de la presente ley, y se le condene posteriormente mediante sentencia ejecutoriada por alguna de las conductas punibles consagradas en el artículo 3º, literal b) de la presente ley, cometida durante el tiempo en que estuvo trabajando allí y contra un cuyo sujeto pasivo fuere algún menor de edad a cargo de la institución, sin perjuicio de las sanciones contempladas en el precedente, la institución contratante deberá responder directa y solidariamente con el autor de la conducta respecto de los perjuicios civiles que puedan causárseles a las víctimas de dichas conductas punibles.</p>	<p>por justa causa (nadie puede alegar, en beneficio propio, su propia culpa). Además, no debe olvidarse que el propósito del RNOS y del certificado es exclusivamente preventivo, pero que la persona que allí aparece en todo caso ya habría pagado su pena, la cual entre otras cosas tiene un fin resocializador. Tal vez sería posible pensar en que esta regla podría proceder para el caso exclusivo de la contratación pública (con entidad pública), pues allí habría la violación de una inhabilidad para contratar, pero para el caso de la contratación con una entidad privada la medida sin duda resulta desproporcionada. Y dado que la norma no propone un trato diferenciador en ese sentido, se considera que lo mejor es simplemente eliminar este inciso.</p>
<p>Artículo 25. La Fiscalía General de la Nación a través de su Dirección Jurídica será la entidad encargada de cobrar coactivamente las multas que se causen en el artículo siguiente.</p>	

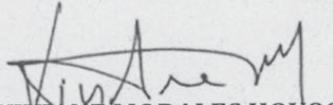
<p>Artículo 26. Incumplimiento a la obligación de notificar el domicilio. La persona que se encuentre inscrita en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales y no notifique por escrito cada año su domicilio a la Fiscalía General de la Nación incurrirá en multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes acumulables entre sí.</p> <p>La persona que se encuentre inscrita en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales y no notifique por escrito a la Fiscalía General de la Nación con no menos de diez (10) días de antelación su cambio de domicilio incurrirá en multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	
<p>Artículo 27. Adulteración o falsificación del certificado de antecedentes del Registro Nacional de Ofensores Sexuales. La persona que adultere o falsifique el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales será acreedor a las sanciones previstas para el efecto contempladas en el Código Penal, más multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<p>Ya existen sanciones penales para estas conductas (falsedad ideológica o material en documento público), por lo que la multa resulta innecesaria, además de que es ineficaz en tanto sólo podría imponerse hasta que la persona efectivamente resulte condenada por esa otra conducta.</p>
<p>Artículo 28. Término para establecer la regulación. La Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal en lo que le corresponde crearán y reglamentarán en los términos señalados el Registro Nacional de Ofensores Sexuales todas aquellas facultades o competencias que hayan sido otorgadas dentro de los doce (12) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.</p>	<p>Además de que ya el término de 12 meses parece demasiado corto (pues incluso es el mismo término que en el primer inciso se le otorga a la misma entidad para adelantar todas sus funciones reglamentarias) y, por ende, insuficiente, lo sí resulta contradictorio con el contenido del mismo PLE es que se pretenda incluir en el RNOS a personas condenadas hace tanto tiempo que, de haber sido inscritas, ya tendrían que ser eliminadas.</p> <p>En segundo lugar, si bien a partir de la información que tienen la Fiscalía, las autoridades judiciales y/o el INPEC ese registro puede hacerse, lo que si es innegable es que a través del mismo no podría imponerse una pena accesoria de manera retroactiva. Por esta razón, está más que claro que la inhabilidad o restricción laboral que pretende imponerse por vía del certificado no puede aplicarse para personas condenadas con anterioridad a la presente ley, en tanto ello resulta absolutamente contrario a los principios de retroactividad y de favorabilidad en materia penal y laboral.</p>

<p>Artículo 29. Solicitud de registro para trabajadores actuales. Las entidades descritas en el artículo quince (15) de la presente ley deberán exigir a sus trabajadores actuales el certificado de antecedentes del Registro Nacional de Ofensores Sexuales dentro de los veinticuatro (24) seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. En caso de que un trabajador actual de alguna de estas entidades se hallare inscrito en el registro, se dará por terminado automáticamente el vínculo laboral del trabajador con la entidad se pena de incurrir en la sanción prevista en el artículo veinticuatro (24) de la presente ley.</p>	<p>Sobre todo considerando el propósito del PLE, un término de dos años parece excesivo, mientras un término de 6 meses para que la norma pueda difundirse e implementarse, parece más razonable.</p> <p>Se sugiere eliminar por la misma razón anotada con anterioridad.</p>
<p>Artículo 30. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo quince (15) de la Ley 679 de 2001 y el artículo diecisiete (17) de la Ley 1336 de 2009.</p>	

## VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 95 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Ofensores Sexuales, de conformidad con el pliego de modificaciones propuesto.

De los Honorables Senadores,

  
**VIVIANE MORALES HOYOS**  
 Senadora de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
95 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se crea el Registro Nacional  
de Ofensores Sexuales.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear el Registro Nacional de Ofensores Sexuales, así como regular su organización y funcionamiento.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Los principios y disposiciones contenidos en la presente ley serán aplicables a la Fiscalía General de la Nación, al Instituto Nacional de Medicina Legal, a los jueces y a todas aquellas personas y entidades descritas en la presente ley.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

- a) Formato de Solicitud y Registro: Documento mediante el cual el juez de conocimiento le solicita a la Fiscalía General de la Nación realizar la inscripción en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales respecto de una persona que ha sido condenada por cualquier delito contra la libertad, integridad y formación sexual cuya víctima sea un menor de dieciocho (18) años;
- b) Registro Nacional de Ofensores Sexuales: Sistema de información sujeto a reserva y a cargo exclusivamente de la Fiscalía General de la Nación y del Instituto Nacional de Medicina Legal en donde se registran las personas vivas que han sido condenadas por sentencia ejecutoriada a título de autor o partícipe, por la tentativa o consumación de alguna conducta punible contra la libertad, integridad y formación sexual, cuyo sujeto pasivo no haya cumplido los dieciocho (18) años al momento de la realización de la conducta;
- c) Certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales: Documento expedido por la Fiscalía General de la Nación a solicitud expresa únicamente del titular de la información, o de su representante, así como de autoridad facultada para ello en la presente ley, cuya finalidad es la verificación de la existencia, o no, de condenas relacionadas con las conductas punibles contenidas en el literal anterior del presente artículo.

Artículo 4°. *Principios.* En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se aplicarán de manera armónica e integral los siguientes principios:

1. Dignidad humana. Las personas que sean objeto de inscripción en el Registro Nacional de

Ofensores Sexuales serán tratadas con respeto a la dignidad humana.

2. Prelación de los tratados internacionales. Prevalerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia que traten sobre derechos humanos y que prohíban su limitación durante los estados de excepción.
3. Prelación de los derechos de los niños. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.
4. Intimidad. Toda persona tiene derecho al respeto de su intimidad. Nadie podrá ser molestado en su vida privada. En consecuencia, en ningún caso podrá hacerse público el contenido del Registro Nacional de Ofensores Sexuales ni su certificado de antecedentes.

Ninguna persona natural o jurídica que no esté autorizada por la presente ley podrá solicitar información del Registro Nacional de Ofensores Sexuales.

Las víctimas también gozan del derecho a la intimidad. Por lo anterior, no podrá el registro incluir en ningún caso información de la víctima, salvo su sexo y edad para efectos estadísticos.

5. Buen nombre y honra. Únicamente podrá realizarse el registro que trata la presente ley cuando haya sentencia condenatoria ejecutoriada a título de autor o partícipe respecto de la tentativa o comisión de alguna de las conductas punibles consagradas en el artículo 3° literal b) de la presente ley.

Artículo 5°. *Creación del Registro Nacional de Ofensores Sexuales.* Créese el Registro Nacional de Ofensores Sexuales a cargo de la Fiscalía General de la Nación y del Instituto Nacional de Medicina Legal, en el cual se registrarán todas las personas vivas que a título de autor o partícipe hayan sido condenadas por la tentativa o consumación de alguna de las conductas punibles contenidas en el artículo 3°, literal b) de la presente ley.

Parágrafo 1°. El Registro Nacional de Ofensores Sexuales tiene dos componentes: el registro biográfico, que administrará la Fiscalía General de la Nación, y el registro genético o banco de ADN, circunscrito a las personas inscritas en el registro de que trata esta ley por conductas típicas que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual de personas menores de edad y que tengan contemplada pena privativa de la libertad, que administrará el Instituto Nacional de Medicina Legal.

Parágrafo 2°. El Registro Nacional de Ofensores Sexuales se financiará con cargo al presupuesto de la Fiscalía General de la Nación y el componente genético estará con cargo al presupuesto del Instituto Nacional de Medicina Legal.

Artículo 6°. *Contenido del Registro Nacional de Ofensores Sexuales.* El registro deberá contener:

- a) Nombres, apellidos y número de identificación del condenado;
- b) Delito o delitos por los cuales se condenó a la persona;
- c) A qué título fue condenado según lo establecido en los artículos 28, 29 y 30 del Código Penal actual, o de la norma que los reemplace;
- d) Pena impuesta al condenado;
- e) Edad y sexo de la víctima;
- f) Domicilio del condenado;
- g) Teléfonos de contacto con el condenado si los hubiere;
- h) Muestra de ADN del condenado.

Parágrafo 1°. La Fiscalía General de la Nación reglamentará las características del Registro Nacional de Ofensores Sexuales en lo que tiene que ver con la forma de llevar y administrar el registro biográfico, y el Instituto Nacional de Medicina Legal reglamentará las características del registro genético en el mismo sentido.

Parágrafo 2°. En caso de no contar con la muestra de ADN del condenado, el fiscal deberá solicitar al juez de control de garantías, en audiencia reservada, la autorización para adoptar la medida necesaria con el fin de obtener la muestra que ha de formar parte en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.

Parágrafo 3°. Siempre se solicitará el consentimiento del condenado para la toma de las muestras del ADN. En caso de no lograr dicho consentimiento, se deberá acudir a otros mecanismos para la obtención de la muestra, como el acceso a elementos personales de la persona.

Artículo 7°. *Privacidad de la información y acceso al sistema.* El Registro Nacional de Ofensores Sexuales es de uso y acceso exclusivo de la Fiscalía General de la Nación en cuanto tiene que ver con el registro biográfico y del Instituto Nacional de Medicina Legal respecto del registro genético. La información contenida en el Sistema no podrá ser de público conocimiento ni divulgada o publicada.

Artículo 8°. *Trámite para realizar el registro.* En la sentencia condenatoria el juez de conocimiento ordenará el registro del condenado mediante el formato de Orden de Registro a la Fiscalía General de la Nación. Para las muestras de ADN del condenado se recurrirá al Instituto Nacional de Medicina Legal para su recolección, guarda, conservación y valoración.

Una vez recibida la orden, la Fiscalía General de la Nación procederá a realizar el registro en un término máximo de quince (15) días.

Parágrafo. La Fiscalía General de la Nación deberá reglamentar lo relativo al contenido del formato de orden y registro.

Artículo 9°. *Solicitud de información en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.* Únicamente podrán solicitar la información que conste en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales los siguientes:

1. Las autoridades judiciales para efectos de la utilización de la información en los procedimientos y actuaciones de los que estén conociendo respecto de su competencia.
2. Los funcionarios de Policía Judicial o con funciones de policía judicial para los mismos fines del numeral anterior. Para ello deberán acompañar su solicitud con la autorización escrita y expresa de la autoridad judicial que les faculta a ello, cuando ella sea necesario.
3. La persona registrada respecto de su propia información.

Queda prohibido que cualquier persona o autoridad distinta a las establecidas en el presente artículo solicite información al Sistema, salvo lo previsto para la confrontación de autenticidad del certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.

Parágrafo 1°. Para los efectos del presente artículo, dentro de la expresión autoridades judiciales están comprendidos los Fiscales de la República, que podrán acceder a dicha información previa autorización del juez de control de garantías.

Parágrafo 2°. Para efectos de salvaguardar el derecho fundamental a la intimidad, la Fiscalía General de la Nación reglamentará la manera mediante la cual se registrará la información de la persona o autoridad que consultó o accedió al Registro Nacional de Ofensores Sexuales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Estatutaria 1581 de 2012 y demás disposiciones legales pertinentes.

Artículo 10. *Vigencia del registro.* La información de una persona que ha sido objeto de registro estará consignada en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales por el término de diez (10) años contados desde el día siguiente a que cumpla efectivamente la pena señalada en la sentencia condenatoria, independientemente de los beneficios jurídicos otorgados.

Una vez cumplido este término, la Fiscalía General de la Nación, de oficio o a petición del interesado, eliminará todos los datos consignados en el registro.

Parágrafo 1°. Si la persona que estando registrada es condenada por alguno de los delitos señalados en la presente ley durante la vigencia del registro, el término de diez (10) años se contará nuevamente a partir de la fecha en que se cumpla efectivamente la pena señalada en la sentencia condenatoria, respecto de la última conducta punible.

Parágrafo 2°. El registro cesará en cualquier caso por la muerte de la persona inscrita en el mismo.

Artículo 11. *Derechos de los inscritos en el registro.* El titular de los datos personales inscritos en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales podrá conocer, actualizar y rectificar sus datos personales frente a la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Colombiano de Medicina Legal. Este derecho se podrá ejercer frente a datos parciales, inexactos, incompletos, fraccionados, que induzcan a error o aquellos cuyo tratamiento esté expresamente prohibido o no haya sido autorizado.

Artículo 12. *Obligaciones de los inscritos en el registro.* El titular de los datos personales inscritos en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales tendrá la obligación de actualizar su domicilio anualmente, mediante documento escrito dirigido a la Fiscalía General de la Nación.

Cualquier cambio que se haga respecto del domicilio deberá notificarse por escrito con no menos de diez (10) días de anterioridad a la Fiscalía General de la Nación.

El incumplimiento de estas obligaciones acarrearán las sanciones establecidas en la presente ley.

Artículo 13. *Del certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.* El certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales es un documento expedido únicamente por la Fiscalía General de la Nación a petición expresa de la persona interesada en prestar sus servicios en las entidades obligadas a exigir dicha certificación y no tendrá costo alguno para el solicitante.

La persona interesada en obtener el certificado deberá presentarse personalmente con su documento de identificación ante la Fiscalía General de la Nación.

Cuando el certificado no se solicita personalmente por el interesado sino por otra persona que lo representa, esta, además de acreditar su identidad mediante la documentación, deberá aportar:

1. Original o fotocopia autenticada del documento de identificación vigente del representado.

2. Original o fotocopia autenticada del documento que acredite la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna de la misma.

La Fiscalía General de la Nación reglamentará la materia para garantizar que la prestación de este servicio sea a nivel nacional.

Parágrafo 1°. El certificado deberá expedirse en el mismo momento en que la persona o autoridad interesada haya hecho la solicitud.

Parágrafo 2°. El Certificado de Antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales se financiará con cargo al presupuesto de la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 14. *Contenido del certificado.* La Fiscalía General de la Nación reglamentará los aspectos técnicos y formales del certificado, sin perjuicio de los siguientes:

1. El certificado deberá contener la fecha y la hora en que se emitió.
2. La identificación del solicitante.
3. La anotación de si figura o no en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.

Artículo 15. *Obligación de exigir el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.* Sin excepción, las entidades que se enuncian en este artículo están obligadas a exigir el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales a quienes presten sus servicios o aspiren a trabajar en ellas:

1. Jardines infantiles.
2. Instituciones de educación básica y media.
3. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
4. Centros de pediatría e instituciones de salud de cualquier tipo dirigidas especialmente al tratamiento de pacientes menores de edad.

Parágrafo. Las personas naturales podrán solicitarle el certificado a una persona a la cual vayan a contratar como trabajador o trabajadora doméstica, siempre que habiten menores de edad en el lugar de trabajo.

Artículo 16. *Solicitud del certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.* Únicamente podrá solicitar el certificado de antecedentes en el Registro el titular de la información allí consignada, directamente o a través de su representante.

Artículo 17. Para efectos de salvaguardar el derecho fundamental a la intimidad, siempre que una persona solicite el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales, el funcionario encargado de tramitar la solicitud

registrará la información de la persona que lo requirió y los motivos por los cuales hizo la solicitud.

Si la entidad que requiere el documento a una persona se trata de una institución, el interesado deberá manifestar concretamente al funcionario encargado de tramitar la solicitud el nombre de la institución que se lo está requiriendo.

En todo caso la entidad que solicite el certificado deberá eliminar cualquier información de las personas que aspiren a ser contratadas por ellas pero aparezcan en el Registro y, por tanto, no estén habilitadas para laborar allí.

*Artículo 18. Prohibición de exigir el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.* Queda prohibido que cualquier persona distinta a las autorizadas por la presente ley solicite el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.

*Artículo 19. Prohibición de contratar personas que tengan antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.* Ninguna de las entidades señaladas en el artículo 15 podrá celebrar contratos de trabajo o prestación de servicios, bajo ninguna modalidad establecida en la legislación colombiana, sin haber solicitado al aspirante el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Delitos sexuales.

Cuando se trate de entidades públicas o de derecho público señaladas en el artículo 15, aquellas tampoco podrán contratar con personas que se encuentren inscritas en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales y así conste en el certificado, so pena de incurrir en las sanciones previstas en la presente ley.

*Artículo 20. Vigencia del certificado.* La vigencia del certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales será un (1) año a partir de su expedición.

*Artículo 21. Entidad competente para imponer las sanciones.* Las entidades territoriales velarán por el cumplimiento de la presente ley en su respectivo territorio. De conformidad con sus competencias, de oficio o a petición de parte, impondrán las sanciones previstas en el presente título.

Las entidades nacionales y territoriales de educación, salud, entre otras, podrán exigir a las entidades mencionadas en el artículo 15 sujetas a su inspección y vigilancia un informe periódico respecto de su plantel de trabajadores o contratistas, así como constancia de que han solicitado el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.

Deberá en todo momento respetarse el debido proceso y el sancionado contará con los recursos de ley correspondientes.

*Artículo 22. Sanciones para entidades obligadas a solicitar el certificado de antecedentes en el Registro*

*Nacional de Ofensores Sexuales.* Las personas jurídicas de derecho privado que estando obligadas por esta ley a solicitar el certificado de antecedentes en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales no lo hicieren incurrirán en multa de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En caso de reincidencia, la multa será de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La cuantía de la multa será de ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes si la persona jurídica ha sido sancionada por más de dos veces.

Esas mismas multas deberán pagar el representante de la entidad o el funcionario encargado de la contratación y, específicamente, obligado a solicitar el certificado, para el caso de las entidades públicas.

La imposición y el posterior cobro de estas multas está a cargo de la entidad territorial con jurisdicción sobre la entidad de derecho público o privado sancionada, y el dinero recaudado por estos conceptos se destinará a los programas que adelante la entidad territorial en favor de las víctimas de la violencia sexual.

El funcionario de las entidades públicas obligadas que tuviese la competencia de contratar y que en ejercicio de sus funciones no exija el certificado de antecedentes en el Registro estando obligado a hacerlo incurrirá en una falta gravísima.

*Artículo 23. Agravante.* Si una persona se encontraba inscrita en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales y a pesar de ello es vinculada por una entidad pública o de derecho público señaladas en el artículo 15, esta deberá a título de sanción pagar el doble de la multa a imponer descrita en el artículo precedente.

*Artículo 24. Solidaridad.* Cuando una persona que se encuentra inscrita en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales es vinculada por alguna entidad de las señaladas en el artículo quince (15) de la presente ley, y se le condene posteriormente mediante sentencia ejecutoriada por alguna de las conductas punibles consagradas en el artículo 3°, literal b) de la presente ley, cometida durante el tiempo en que estuvo trabajando allí y contra un menor de edad a cargo de la institución, sin perjuicio de las sanciones contempladas en el precedente, la institución contratante deberá responder solidariamente con el autor de la conducta respecto de los perjuicios civiles que puedan causárseles a las víctimas de dichas conductas punibles.

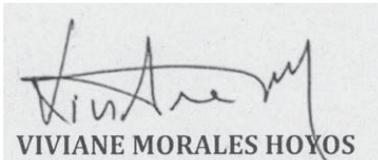
*Artículo 25. Incumplimiento a la obligación de notificar el domicilio.* La persona que se encuentre inscrita en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales y no notifique por escrito cada año su domicilio a la Fiscalía General de la Nación incurrirá en multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes acumulables entre sí.

La persona que se encuentre inscrita en el Registro Nacional de Ofensores Sexuales y no notifique por escrito a la Fiscalía General de la Nación con no menos de diez (10) días de antelación su cambio de domicilio incurrirá en multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 26. *Término para establecer la regulación.* La Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal en lo que le corresponde crearán y reglamentarán en los términos señalados el Registro Nacional de Ofensores Sexuales todas aquellas facultades o competencias que hayan sido otorgadas dentro de los doce (12) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

Artículo 27. *Solicitud de registro para trabajadores actuales.* Las entidades descritas en el artículo quince (15) de la presente ley deberán exigir a sus trabajadores actuales el certificado de antecedentes del Registro Nacional de Ofensores Sexuales dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

Artículo 28. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo quince (15) de la Ley 679 de 2001 y el artículo diecisiete (17) de la Ley 1336 de 2009.



**VIVIANE MORALES HOYOS**  
Senadora de la República

## CONTENIDO

Gaceta número 1199 - viernes, 22 de diciembre de 2017

### SENADO DE LA REPÚBLICA

#### PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 183 de 2017 Senado, por medio de la cual se establece la asignación de placas de servicio consular para los vehículos de los cónsules honorarios acreditados por Colombia y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 184 de 2017 Senado, por el cual se crean y desarrollan las zonas regionales de transformación agropecuaria, se garantiza su sostenimiento y se dictan otras disposiciones... ..	3
Proyecto de ley número 185 de 2017 Senado, por el cual se crea el Fondo para la protección de la propiedad privada en la propiedad horizontal, se garantiza su sostenimiento y se dictan otras disposiciones.....	11
Proyecto de ley número 186 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea un requisito adicional para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, relacionados con el área de la salud y se dictan otras disposiciones. ....	17
Proyecto de ley número 187 de 2017 Senado, por medio de la cual se eliminan subrogados penales para quienes cometan delitos relacionados con la inducción al uso de drogas que producen dependencia a los menores de edad.....	37

#### PONENCIAS

Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate en Senado al Proyecto ley número 51 de 2017 Senado, por medio de la cual se protege el derecho a la salud del menor. ....	42
Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate en Senado al Proyecto ley estatutaria número 95 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Ofensores Sexuales.....	51

