



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 295

Bogotá, D. C., lunes, 20 de mayo de 2013

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SESIÓN CONJUNTA ANTE LAS COMISIONES CUARTAS DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA Y CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2013 SENADO Y 299 DE 2013 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas de observancia a los derechos de propiedad industrial.*

Honorable Senador  
 JOSÉ HERRERA ACOSTA  
 Presidente Comisión Cuarta  
 Senado de la República  
 Honorable Representante  
 JUAN FELIPE LEMOS URIBE  
 Presidente Comisión Cuarta  
 Cámara de Representantes  
 Respetados Presidentes:

En cumplimiento del encargo hecho por las Mesas Directivas de las Comisiones Cuartas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y el artículo 9º de la Ley 3ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia para primer debate en sesión conjunta, ante las Comisiones Cuartas del Honorable Senado de la República y Cámara de Representantes, al Proyecto de ley número 225 de 2013 Senado y 299 de 2013 Cámara, “*por medio de la cual se establecen medidas de observancia a los derechos de Propiedad Industrial*”.

#### I. ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley número 225 de 2013 Senado y 299 de 2013 Cámara, de iniciativa del Gobierno Nacional, en cabeza del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, fue radicado el 2 de abril de 2013 y publicado en la *Gaceta del Congreso* nú-

mero 172 del 2 de abril de 2013, con mensaje de urgencia remitido por el Gobierno Nacional.

A continuación se presentan a consideración de los honorables congresistas miembros de las Comisiones Cuartas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, una explicación sobre los principales aspectos del Proyecto de Ley sujeto a aprobación.

#### II. GENERALIDADES

El Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus cartas adjuntas y sus entendimientos, en adelante el Acuerdo, fueron suscritos en Washington, el 22 de noviembre de 2006. Posteriormente, el 28 de junio de 2007 se suscribió con los Estados Unidos de América el Protocolo Modificadorio al mismo.

El proceso de incorporación del acuerdo a la legislación interna colombiana se surtió mediante la aprobación de la Ley 1143 del 4 de julio de 2007 por el Congreso de la República, cuya constitucionalidad fue declarada con la expedición de la Sentencia C-750 de 2008, por virtud de la cual el Acuerdo y la citada ley se encontraron ajustados al ordenamiento constitucional del país. En este mismo contexto, el Protocolo Modificadorio del Acuerdo, firmado en Washington el 28 de junio de 2007, aprobado mediante Ley 1166 de 2007, fue declarado exequible mediante la Sentencia C-751 de 2008.

Con base en lo anterior, se dio inicio a la etapa de implementación normativa del Acuerdo en Colombia, la cual tiene por objeto llevar a cabo los ajustes tendientes a garantizar la compatibilidad de nuestro ordenamiento jurídico con los compromisos adquiridos. Es decir que, desde una perspectiva jurídica, el proceso de implementación tiene por finalidad cumplir con lo dispuesto en las Leyes 1143 de 2007 y 1166 de 2007.

Es pertinente señalar que varios de los compromisos implementados por el presente proyecto de ley, ya habían sido asumidos en la Ley 1520 sancionada el 13 de abril de 2012 y declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-11/13 debido a vicios de forma. Al respecto la Corte reseñó "...la existencia de un vicio en el procedimiento de formación de la Ley 1520 de 2012, consistente en la falta de competencia de las comisiones segundas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para aprobar, en primer debate, la Ley 1520 de 2012, el cual condujo a la declaración de inexecutable de la mencionada ley".

En este orden de ideas, y para adelantar el trámite legislativo que versa específicamente sobre propiedad industrial, el presente proyecto de ley busca implementar las siguientes disposiciones del Acuerdo, ante la comisión competente para ello:

- Facultades del Juez en procesos por falsificación de marcas (artículos 16.11.12 y 16.11.13 del Acuerdo).
- Destrucción de mercancías falsificadas en procesos judiciales (artículos 16.11.11 (b) y 16.11.24 del Acuerdo).
- Indemnizaciones preestablecidas (artículos 16.11.8 y 16.11.15 (b))

### III. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene como objetivo ofrecer, en favor del titular de un derecho marcario, una serie de medidas de observancia que podrá utilizar en el marco de un procedimiento judicial.

Así las cosas, el juez que lleve el caso en un proceso por infracción marcaria, se entiende facultado para: i) ordenar al infractor que proporcione información respecto de las personas involucradas, así como de los medios o instrumentos de producción o canales de distribución utilizados para ello; ii) ordenar la destrucción de materiales e implementos utilizados en la fabricación de mercancías identificadas con marcas falsificadas.

Finalmente, al momento de determinar una cuantía motivada en una indemnización de perjuicios, el titular del derecho infringido podrá acogerse a un sistema de indemnizaciones preestablecidas o, a las reglas generales sobre prueba de la indemnización de perjuicios.

Es pertinente señalar que estas medidas de observancia se ajustan a los compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial suscrito por Colombia con los Estados Unidos de América, contenidos en el Capítulo dieciséis sobre propiedad industrial. Desde una perspectiva jurídica, esta ley constituye un desarrollo del mandato que el Congreso emitió al aprobar dicho Acuerdo mediante la Ley 1143 de 2007 y en la Ley 1166 de 2007.

### IV. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Entre los derechos sociales, económicos y culturales descritos por el Capítulo II de la Constitución Política, se cuenta el de la propiedad intelectual como una especie de propiedad privada.

Así las cosas, el artículo 58 señala: *Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. (...)* (Resaltado fuera de texto).

Bajo este entendido, el titular de un derecho marcario ejerce un derecho de propiedad sobre el uso de su marca, derecho que goza de un rango constitucional en los términos del artículo 61 el cual consagra *"El Estado protegerá la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley"*.

Se advierte que como especie de propiedad intelectual, se identifica la propiedad industrial, entre cuyos objetos de protección se cuentan los signos distintivos, entre ellos las marcas.

### 1. Marco jurídico de la propiedad industrial en Colombia

La propiedad industrial se encuentra reconocida como una forma de propiedad al interior de nuestro ordenamiento jurídico, considerada como una herramienta fundamental para el crecimiento económico de países en desarrollo. La propiedad industrial se encarga de proteger bienes intelectuales, que por su naturaleza industrial y comercial disponen de protección legal, como es el caso de los inventos, los modelos de utilidad, los diseños industriales y **las marcas comerciales**, entre otros.

La marca puede ser definida como todo signo perceptible que permite distinguir en el mercado los productos o servicios comercializados al interior de él. Es así como la principal función de la marca es la de identificar en el mercado el producto o el servicio que se ofrece, logrando con ello *"salvaguardar los intereses de los industriales y comerciantes que utilizan la marca como un instrumento de su quehacer económico para que extraños no obtengan provecho ilícito de la buena fama o prestigio de que aquélla goza; pero también, como se ha visto, proteger al público consumidor de las maniobras por quienes se aprovechan de su buena fe para engañarlo con productos o servicios de inferior calidad al ofrecido"*.<sup>1</sup>

En Colombia, por medio del registro de la marca realizado ante la Superintendencia de Industria y Comercio, se adquiere el derecho de uso exclusivo y excluyente de la misma, facultando a su propietario para usarla y prohibir su uso por terceros, esto es actuar contra cualquier tercero que, sin su consentimiento, realice los actos indicados en las disposiciones señaladas en el artículo 155 de la Decisión 486 del 2000 de la Comisión de la Comunidad Andina, normatividad comunitaria aplicable en nuestro país en materia de propiedad industrial.

En la actualidad se cuenta con una amplia regulación, tanto en las normas de orden interno, como en las convenciones de Derecho Internacional aplicables en nuestro ordenamiento jurídico, consagrando de esta manera procedimientos administra-

<sup>1</sup> Sentencia C-228/95 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

tivos y judiciales encaminados a la preservación y protección de los derechos básicos en esta materia.

Observamos entonces como el artículo 61 de nuestra Carta Constitucional establece la obligación por parte del Estado de brindar protección a la propiedad intelectual, salvaguardando de esta forma toda clase de creación, producto o servicio resultado de la capacidad intelectual de su autor, inventor o diseñador, generando un ambiente seguro y eficaz al interior del sistema.

Dicha obligación se hace efectiva en el marco del proceso de integración andina, en donde por virtud de la Decisión 486 de 2000 de la Comunidad Andina, norma de aplicación automática y preferente, nuestro país regula la protección de los derechos de propiedad industrial. Esta Decisión se encuentra reglamentada en Colombia mediante los Decretos 2591 de 2000 y 3081 de 2005.

En desarrollo de este sistema, “con ocasión de la internacionalización de la economía y de la coyuntura de negociación de tratados de libre comercio entre los países de la CAN y EE.UU, la Comisión del Acuerdo de Cartagena expidió la Decisión 689 de 2008 por medio de la cual, autorizó a los países miembros para desarrollar y profundizar ciertas disposiciones de la Decisión 486 con el fin de garantizar su aplicación y preservar el ordenamiento jurídico andino. Colombia adoptó la decisión y la reglamentó parcialmente mediante el Decreto Ley 019 de 2012 y Decreto 729 de 2012”<sup>2</sup>.

En el marco de la multilateralidad, mediante Ley 178 de 1994, Colombia aprobó el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, destinado a facilitar que los nacionales de un país obtengan protección en otros países para algunos de los bienes protegidos por la propiedad industrial.

De otra parte a través de la Ley 170 de 1994, Colombia aprobó el Acuerdo Sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Adpic) de la Organización Mundial del Comercio, cuyo artículo 41 ubicado en la Parte III denominada “Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, Obligaciones Generales”, compromete a nuestro país a establecer “procedimientos de observancia de los derechos de propiedad intelectual conforme a lo previsto en la presente Parte que permitan la adopción de medidas eficaces contra cualquier acción infractora de los derechos de propiedad intelectual a que se refiere el presente Acuerdo, con inclusión de recursos ágiles para prevenir las infracciones y de recursos que constituyan un medio eficaz de disuasión de nuevas infracciones. (...)”.

Colombia es miembro de la OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) en donde el 29 de mayo de 2012, se convirtió en el 87º miembro del sistema internacional de marcas, depositando el instrumento de adhesión al Protocolo concerniente al Arreglo de Madrid relativo al Registro Internacional de Marcas. En el caso de

Colombia, el tratado entró a regir desde el 29 de agosto de 2012. “El sistema de Madrid para el registro internacional de marcas (sistema de Madrid) ofrece a los propietarios de marcas un mecanismo asequible, simplificado y de fácil utilización para la protección y la gestión de su cartera de marcas en el plano internacional”<sup>3</sup>

Cabe resaltar que Colombia ha realizado grandes esfuerzos por brindar una protección óptima a la propiedad industrial, prueba de ello es la creación de diferentes políticas públicas encaminadas a “implementar una política de Propiedad Intelectual acorde con la estrategia de desarrollo productivo en un proceso de formulación que desencadene el fortalecimiento de la confianza del empresario en el sistema de propiedad intelectual”<sup>4</sup>.

Es por ello que con la expedición del Conpes 3533, se realizó un estudio exhaustivo de las falencias presentadas en el sistema de propiedad intelectual. Como resultado de ello, se consideró necesario incentivar las creaciones y producciones intelectuales; además de otorgar garantías al productor intelectual, mediante el reconocimiento de los derechos de propiedad sobre la creación, y producción intelectuales, con el fin de estimular y retribuir su producción brindando una efectiva protección.

Es importante resaltar que se apunta a la utilización y el correcto aprovechamiento del sistema de propiedad intelectual con fines productivos.

Las marcas son muy importantes en el ámbito productivo y comercial, pues como se ha anotado, son los signos que distinguen los productos y servicios en el mercado, identificando un origen empresarial determinado. De esta forma, el consumidor puede distinguir no sólo los productos y servicios como tal, sino a quien los ofrece. Al violarse el sistema de propiedad industrial, se afecta de forma directa la productividad, identidad y confianza de las personas naturales y jurídicas que día a día interactúan en el mercado.

## 2. Finalidad del establecimiento de las medidas de observancia

En Colombia existe un alto porcentaje de infracciones a las normas establecidas en materia de propiedad industrial, específicamente en el tema relacionado con las marcas, generando consecuencias perjudiciales para la economía del país, pues sólo afectan la productividad de las empresas, sino que también desestimulan la inversión extranjera, al generar inseguridad.

Actualmente nos encontramos frente a un mundo de economías globalizadas, el país ha hecho un esfuerzo grande por tratar de crear una política de inserción activa en los mercados internacionales mediante aperturas negociadas que facilitan el acceso a los mercados internacionales. Por esta razón, se hace necesario adoptar al interior de nuestra legislación nacional herramientas que tengan la ca-

<sup>2</sup> Guía de la Propiedad Industria 2020, Superintendencia de Industria y Comercio, página 61 ([http://issuu.com/quioscotic/docs/guia\\_propiedad\\_industrial](http://issuu.com/quioscotic/docs/guia_propiedad_industrial))

<sup>3</sup> Organización Mundial de Propiedad Intelectual, Sitio web ([http://www.wipo.int/pressroom/es/articles/2012/article\\_0009.html](http://www.wipo.int/pressroom/es/articles/2012/article_0009.html))

<sup>4</sup> Documento Conpes 3533, Bases de un plan de acción para la adecuación del sistema de propiedad intelectual a la competitividad y productividad nacional 2008-2010.

pacidad de proteger de manera eficaz los derechos atribuidos en materia de propiedad industrial, todo ello con el objeto de llegar a posicionarnos como un mercado competitivo y a nivel mundial, en donde se brinden condiciones óptimas y seguras para adelantar actividades que generen un crecimiento económico.

Las medidas de observancia tienen como objeto generar recursos ágiles para prevenir las infracciones y medios eficaces de disuasión a los posibles infractores. Estas herramientas brindan una efectiva y adecuada protección a los derechos en materia marcaría, al tiempo que se ajustan a los compromisos asumidos por nuestro país en el marco de los Acuerdos Sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio y de Promoción Comercial suscrito con EE. UU.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos” literal B del Capítulo VII –Soportes transversales de la prosperidad democrática”, enuncia la estrategia del Gobierno en materia de acuerdos internacionales.

En sus apartes, se reafirma que “*Colombia le ha apostado de manera consistente a un proceso de internacionalización sobre la base de reglas claras, estables y predecibles que gobiernen el comercio internacional*”.<sup>5</sup> Adicionalmente se resalta “*la necesidad de mejorar el acceso a otros destinos de exportación, para lo cual es importante la negociación y suscripción de nuevos acuerdos de libre comercio.....estos acuerdos permitirán diversificar el destino de las exportaciones y contribuir al incremento de la oferta exportable*”<sup>6</sup>.

Por último, en el Plan de Desarrollo se enuncia la necesidad de consolidar la inserción y relevancia internacional del país, para lo cual es clave implementar los TLC con Canadá, EFTA, Estados Unidos y la Unión Europea.

## V. CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN

El artículo 1° del proyecto de ley tiene como objetivo proveer a los jueces la facultad de ordenar que el infractor del sistema de propiedad industrial proporcione información sobre terceros involucrados en la infracción y sobre los instrumentos de comercialización y distribución utilizados para cometerla.

Las normas de procedimiento civil no establecen en la actualidad la facultad del juez para ordenar al infractor que proporcione la información requerida en estas disposiciones, tal como la identidad de quienes participaron en la comisión de la infracción.

Por tal razón, el artículo 1° del proyecto de ley incluye expresamente esta facultad. Naturalmente, el infractor conserva su derecho de no auto incriminarse ni de incriminar personas de su círculo familiar, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 33 de la Constitución Política.

El artículo 2° del proyecto de ley establece que, luego de adelantar el proceso respectivo, cuando

el juez determine que las mercancías son efectivamente infractoras, las mismas sean destruidas, salvo casos excepcionales o cuando el titular del derecho disponga otra cosa, y en todo caso, sean retiradas de los canales comerciales.

Si bien la legislación nacional prevé la destrucción de mercancías falsificadas, así como también de elementos con los que se configura la infracción, no resulta suficiente para dar cumplimiento a los compromisos asumidos en virtud de los Acuerdos ya descritos.

En efecto, no es claro, que la orden de destrucción de mercancías infractoras y de elementos y materiales utilizados en la infracción, sea la regla general y que sólo bajo circunstancias excepcionales, se disponga otro destino de dichos bienes, tal como la donación con fines de caridad.

Por tal razón, resulta necesaria la modificación normativa, con el fin de establecer que, luego de un proceso sobre infracción de derecho marcarío y cuando el juez determine que las mercancías son efectivamente falsificadas, sean destruidas salvo casos excepcionales, o cuando el titular del derecho disponga otra cosa, y en todo caso retiradas de los canales comerciales.

El artículo 3° faculta al titular del derecho infringido para escoger bajo cuál sistema hará exigibles los daños y perjuicios que el infractor le hubiere ocasionado al violar sus derechos. A tales efectos, el lesionado podrá escoger entre demostrar en un proceso el costo de los daños y perjuicios sufridos, o acogerse a un monto establecido por el sistema de indemnizaciones que sería creado por el Gobierno, en ejercicio de facultades reglamentarias.

Los artículos explicados anteriormente no sólo se ajustan a los compromisos adquiridos por virtud de los Acuerdos Internacionales ya descritos, sino que proporcionan una protección legal efectiva y apropiada a los titulares de derechos de propiedad industrial en Colombia. Esto, sin duda, va de la mano con la innovación en el ámbito comercial y económico, y con el desarrollo empresarial.

Por las consideraciones antes expuestas me permito presentar a consideración de las Comisiones Cuartas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la siguiente

### Proposición

Dese primer debate en sesión conjunta de las Comisiones Cuartas del Senado de la República y Cámara de Representantes, al Proyecto de Ley número 225 de 2013 Senado y 299 de 2013 Cámara, “Por medio de la cual se establecen medidas de observancia a los derechos de propiedad industrial”.

Cordialmente,

De los honorables Senadores,

*Martín Emilio Morales Diz,*

Honorable Senador de la República.

De los honorables Representantes,

*Mercedes Eufemia Márquez Guenzati,*

Honorable Representante  
a la Cámara de Representantes.

<sup>5</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos”, página 510.

<sup>6</sup> *Ibíd.* Página 511.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SESIÓN CONJUNTA ANTE LAS COMISIONES CUARTAS DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA Y CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2013 SENADO Y 299 DE 2013 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas de observancia a los derechos de propiedad industrial.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**CAPÍTULO ÚNICO**

**Disposiciones relativas a la observancia de los derechos de propiedad industrial**

**Artículo 1º. *Solicitud de información.*** Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 33 de la Constitución Política, las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales y las autoridades judiciales competentes para resolver los procesos civiles en materia de propiedad industrial, estarán facultadas para ordenarle al infractor que proporcione cualquier información que posea respecto de cualquier persona involucrada en la infracción, así como de los medios o instrumentos de producción o canales de distribución utilizados para ello.

**Artículo 2º. *Destrucción de implementos y mercancía infractora.*** En los procesos sobre infracciones a las marcas, el juez estará facultado para ordenar que los materiales e implementos que hayan sido utilizados en la fabricación o creación de dichas mercancías de marcas falsificadas sean destruidas, a cargo de la parte vencida y sin compensación alguna, o en circunstancias excepcionales, sin compensación alguna, se disponga su retiro de los canales comerciales.

En el caso de mercancías consideradas falsificadas, el juez deberá ordenar su destrucción, a cargo de quien resulte condenado en el proceso, a menos que el titular de derecho consienta en que se disponga de ellas de otra forma. En casos apropiados las mercancías de marcas falsificadas podrán ser donadas con fines de caridad para uso fuera de los canales de comercio, cuando la remoción de la marca elimine las características infractoras de la mercancía y la mercancía ya no sea identificable con la marca removida. En ningún caso los jueces podrán permitir la exportación de las mercancías falsificadas o infractoras o permitir que tales mercancías se sometan a otros procedimientos aduaneros, salvo en circunstancias excepcionales. La simple remoción de la marca que fuera adherida ilegalmente no será suficiente para permitir que las mercancías ingresen en los canales comerciales.

**Artículo 3º. *Indemnizaciones preestablecidas.*** La indemnización que se cause como consecuencia de la infracción marcaria podrá sujetarse al sistema de indemnizaciones preestablecidas o a las reglas generales sobre prueba de la indemnización de perjuicios, a elección del titular del derecho infringido. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

**Artículo 4º. *Vigencia.*** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

*Martín Emilio Morales Diz,*

Honorable Senador de la República.

De los honorables Representantes,

*Mercedes Eufemia Márquez Guenzati,*

Honorable Representante a la Cámara de Representantes.

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 103 DE 2012 SENADO**

*por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010.*

Bogotá, D. C., abril 24 de 2013

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

**Asunto.** Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 103 de 2012 –Senado, *por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010.*

Apreciado doctor:

En cumplimiento de la designación que me fue encomendada, presento el Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, *por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010*, en los siguientes términos:

- I. Antecedentes.
  - II. Consideraciones fácticas.
  - III. Motivos y Justificación
  - IV. Conclusiones.
  - V. Proposición.
- Cordialmente,

*Gloria Inés Ramírez Ríos,*

Senadora de la República  
en representación del PDA.

**I. ANTECEDENTES**

El Congreso de la República expidió la Ley 1429 de 2010, con el objetivo de estimular la ocupación de los jóvenes y formalizar el empleo en Colombia. Para estos efectos, la ley abordó seis grandes áreas de interés en materia laboral:

1. Programas de desarrollo empresarial (art. 3º).
2. Reducción temporal en los costos de algunos requisitos legales que deben cumplir las pequeñas empresas durante sus primeros años de operación (arts. 4º, 5º, 6º y 7º).
3. Incentivos para la generación de empleo de colectivos desfavorecidos laboralmente. (arts. 9º, 10, 11 y 13).

4. Disposiciones acerca de las cooperativas de trabajo asociado (art. 63).

5. Simplificación de trámites (arts. 17 a 23).

6. Creación del Sistema Nacional de Información sobre demanda de empleo (arts. 51 a 59).

Es de nuestro interés concentrarnos en los incentivos para la generación de empleo, entre los que se cuenta la posibilidad de descontar del impuesto de renta los pagos realizados por aportes parafiscales y contribuciones al Fosyga y al Fondo de Garantía de Pensión Mínima para las empresas que vinculen a jóvenes menores de 28 años, personas en situación de desplazamiento, en condición de discapacidad, mujeres mayores de 40 años que no hayan tenido un contrato de trabajo en los 12 meses anteriores a su vinculación, y/o personas cabeza de familia que estén en los niveles 1 y 2 del Sisbén. En el siguiente cuadro pueden observarse los beneficios establecidos para las empresas.<sup>1</sup>

Cuadro 2.2  
Beneficios de la Ley 1429 para empresas que aumentan su nómina

Población beneficiaria y duración beneficio (1)		Empresas beneficiarias
Menores de 28 años	No superior a 2 años por empleado	Todas las empresas que aumenten su nómina respecto al mes de diciembre del año anterior. Se excluyen los nuevos empleos por fusión de empresas y los correspondientes a trabajadores asociados de cooperativas (*)
Desplazados, reinseridos y discapacitados	No superior a 3 años por empleado	Beneficio de duración indefinida
Trabajadores cabezas de familia, Sisben 1 y 2	Reglamentar	Beneficio: valor de los aportes a SENA, ICBF, Cajas de Compensación, a subcuenta de solidaridad de salud y al fondo de garantía de pensión mínima como descuento tributario al momento de pagar el impuesto de renta
Mujeres mayores de 40 años sin contrato laboral durante los últimos 12 meses	No superior a 2 años por empleado	Montos solicitados como descuentos tributarios no pueden ser también deducidos como costos en la determinación del impuesto de renta
Trabajadores asalariados por primera vez inscritos en la PILA, con sueldo inferior a 1.5 SM	No superior a 2 años por empleado	Los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación deben ser efectiva y oportunamente pagados para poder ser reclamados como descuento tributario

(1) Al momento del inicio del nuevo contrato de trabajo.

(\*) La empresa beneficiaria debe aumentar el número de trabajadores por los cuales cotizaba en diciembre del año anterior y al mismo tiempo incrementar la suma de los ingresos base de cotización de todos sus empleados.

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en Ley 1429 de 2010

Para ser beneficiarias del descuento, las empresas deben incrementar su nómina con relación a la vigente en diciembre del año anterior, con trabajadores de las características anteriormente mencionadas. Debido a esto, podrán tomar el valor pagado de los aportes parafiscales correspondientes como descuento tributario para efectos de la determinación del impuesto de renta. El artículo 11 de la mencionada ley se refiere especialmente a los descuentos tributarios derivados de la vinculación de mujeres mayores de 40 años que cumplan con las siguientes condiciones:

1. Que se trate de nuevos empleos y que no sean producto de la fusión de empresas.
2. Que los valores solicitados como descuento tributario no hayan sido incluidos como deducción del impuesto de renta.
3. Que los aportes al Sena, el ICBF y las cajas de compensación familiar hayan sido efectiva y oportunamente pagados.

<sup>1</sup> Farné, Stefano. ¿La ley 1429 de 2010 ha formalizado el empleo en Colombia?. Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Bogotá, D.C. Diciembre de 2011.

4. Los descuentos tributarios no aplican para las cooperativas de trabajo asociado en relación con sus asociadas.

5. Aplica únicamente para mujeres mayores de 40 años y en ningún caso podrá exceder de 2 años por empleada.

6. En ningún caso el descuento podrá hacerse sobre los aportes por empleadas contratadas que reemplacen personal contratado con anterioridad.

La modificación que introduce el Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, al artículo 11 de la Ley 1429, pretende incluir a los hombres mayores de 45 años, por considerarlos una población a la cual también debe ir dirigido el beneficio. En conjunto, la supuesta preocupación tanto de la ley como del proyecto es responder a los altos y persistentes niveles de informalidad y desocupación que azotan al país.

Sin embargo, cabe aclarar que el proyecto de ley no ataca la raíz del problema del desempleo y la informalidad, que son el resultado de la implementación de más de veinte años de reformas neoliberales y de desregulación del mercado de trabajo para reducir al máximo los costos laborales. Este proceso, que se inició con la Ley 50 de 1990 y que continuó con la Ley 789 de 2002 y otras normas, requiere de cambios a fondo y no de medidas cosméticas como las que contempla el proyecto de ley.

El sofisma de que la generación de empleo es una consecuencia directa de la reducción de los costos a los empresarios, en este caso, de los impuestos, ha sido desmentido por la realidad. Por eso, como congresistas de la oposición, siempre nos hemos opuesto a medidas como las que contempla el proyecto de ley, porque, en vez de generar empleo, han demostrado tener consecuencias nefastas sobre la economía y las finanzas del Estado, ya que, por una parte, están en contravía de una política tributaria justa, y por la otra, atentan contra los derechos y conquistas de los trabajadores.

## II. CONSIDERACIONES GENERALES

Debido a los antecedentes explicados, el Senado de la República debe archivar el Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, por las siguientes razones:

1. El impacto real de la Ley 1429 de 2010 en la generación de empleo y la formalización laboral es altamente discutible, por lo que expedir una nueva ley en el mismo sentido carece de fundamentos serios.
2. La medida, aún en el caso de que funcionara efectivamente, es precaria para responder a la complejidad de las desigualdades de género existentes en el mercado laboral colombiano.
3. La Ley 1429 ha tenido un impacto nulo en la reducción del desempleo y la informalidad de mujeres mayores de 40 años y no hay ningún argumento para afirmar que sus resultados serían positivos en el caso de los hombres.
4. La medida de exonerar, así sea temporalmente, a los empresarios de los aportes que deben ha-

cerle al Sena, al ICBF, a las cajas de compensación familiar, a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y al Fondo de Garantía de Pensión Mínima por la contratación de mujeres mayores de 40 años y hombres de más de 45, es una verdadera exageración si se compara con los improbables beneficios que podría producir y, en cambio, contribuye a desfinanciar estas entidades.

### III. MOTIVOS Y JUSTIFICACIÓN ARCHIVO DEL PROYECTO

#### I. Impacto incierto de la Ley 1429 de 2010

De acuerdo con un estudio realizado por el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia sobre el impacto de la Ley 1429 de 2010 en el mercado laboral<sup>2</sup>, se identificaron las siguientes debilidades de la medida sobre generación de empleo:

- La Ley 1429 carece de la necesaria integralidad y resulta insuficiente para enfrentar con eficacia la compleja problemática de la informalidad del país. Se limita a un conjunto de medidas que, por un lado, intentan aumentar los beneficios de la formalidad – los programas de desarrollo empresarial – y, por el otro, se dirigen a reducir los costos de la formalización reduciendo progresivamente el pago de algunos impuestos y obligaciones legales, lo cual genera un efecto contradictorio con la ley.

- No se conocen encuestas especiales para poder conocer el número real de empresas que se han formalizado como consecuencia exclusiva de la Ley 1429 y evaluar su verdadero impacto ocupacional. “(...) No existe una línea de base ni la ley ha previsto un sistema de seguimiento y monitoreo de los resultados por conseguir. Es más, en las anteriores secciones se ha resaltao cómo hasta ahora no existe ninguna obligación de registro por parte de los beneficiarios de los incentivos a la generación de empleo, ya sean empresas o poblaciones vulnerables. Por su lado, la escasa información que se encuentra disponible sobre empresas formalizadas es absolutamente insuficiente para poder medir el alcance de las medidas previstas en la Ley 1429.”<sup>3</sup>

- Hasta ahora, los artículos que disponen incentivos para la generación de empleo de colectivos desfavorecidos laboralmente, no han sido reglamentados, por lo cual los beneficios son inciertos. Además, hay que tener en cuenta que ya existían programas de formalización laboral adelantados por la Cámara de Comercio, así como otros beneficios tributarios establecidos en el Decreto número 525 de 2009, de manera que las empresas pueden escoger a qué legislación se acogen para obtenerlos y, de acuerdo con el estudio, la mayoría prefiere reajustar sus contribuciones parafiscales según el Decreto número 525 (Ver Cuadro).

<sup>2</sup> Farné, Stefano. ¿La ley 1429 de 2010 ha formalizado el empleo en Colombia? Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Bogotá, D. C., diciembre de 2011.

<sup>3</sup> Op. Cit, pág. 27.

Cuadro 2.4  
Empresas y trabajadores beneficiarios del Decreto 525 y de la Ley 1429

Fin de:	Beneficiarios del Decreto 525 de 2009 (1)		Beneficiarios de la Ley 1429 de 2010 (2)		Potenciales beneficiarios
	Empresas aportantes	Trabajadores cotizantes	Empresas aportantes	Trabajadores cotizantes	
2011	Enero	7.962	96.281	-	-
	Febrero	8.435	105.948	-	-
	Marzo	9.474	121.844	-	-
	Abril	9.534	121.746	434	3.358
	Mayo	9.966	128.416	829	6.106
	Junio	9.553	124.626	1.084	7.682
	Julio	8.181	104.925	1.176	8.023
	Agosto	8.413	115.712	1.584	11.599

(1) Son beneficiarias las empresas micro, pequeñas y mediana (hasta 200 trabajadores o activos totales entre 5.001 y 30.000 salarios mínimos. Reglamenta el artículo 43 de la Ley 590 de 2000.

(2) Son beneficiarias las empresas micro y pequeñas (hasta 50 trabajadores o activos totales hasta 5.000 salarios mínimos).

Fuente: Ministerio de la Protección Social y Confecámaras. Corte a octubre de 2011.

- Dice el Informe que las empresas beneficiarias han sido pocas: “... de las 231.566 empresas que inicialmente se reportaron como beneficiarias de la Ley 1429 (para la reducción de la tarifa de su matrícula mercantil) quedaron solamente 184.674 potenciales beneficiarias para las deducciones previstas en el pago de los aportes parafiscales. De estas 184.674 apenas 1.584 habían efectivamente pagado a través de la PILA unas contribuciones parafiscales descontadas; es decir, habían generado puestos de trabajo atribuibles, aunque no de forma exclusiva, a los incentivos de la ley.”<sup>4</sup>

- El Gobierno había estimado la formalización de 350.000 empleos en cuatro años como consecuencia exclusiva de la aplicación de la ley, lo que implicaría la formalización de 87.500 empleos cada año, cifra que según el estudio del Externado “**resulta prácticamente imposible de alcanzar en el próximo mes de diciembre.**”<sup>5</sup>

- De hecho, el Director del Observatorio, Stefano Farné, afirma que “(...) a diciembre de 2011 se habían postulado 290.703 empresas para los beneficios concedidos por la Ley, las cuales sólo afiliaron a 35.952 nuevos trabajadores, menos de la mitad de los empleos que debían generarse durante el primer año. Es más, es apenas obvio que muchos de estos trabajadores no le deben su empleo a la ley de formalización, sino al crecimiento de la economía.”<sup>6</sup>

- Además, es importante anotar que hay una utilización fraudulenta de los beneficios tributarios de la Ley por parte de algunas empresas. En efecto, hay casos de empresas que aprovecharon la amnistía con el propósito de pagar renovaciones atrasadas de matrícula mercantil para poder liquidarse, pero que su impacto en la generación de empleo formal fue nulo. “En Bogotá, el 37% de las empresas amnistiadas está en proceso de liquidación, por lo tanto no tiene nómina que pagar.”<sup>7</sup> Sumando

<sup>4</sup> Op. Cit, pág 9.

<sup>5</sup> Op. Cit, pág 30.

<sup>6</sup> El Tiempo, (Octubre 12 de 2012.) Farné, Stefano. “Cuentas alegres y poco equitativas”.

<sup>7</sup> Farné, Stefano. ¿La ley 1429 de 2010 ha formalizado el empleo en Colombia?. Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Bogotá, D.C. Diciembre de 2011.pág. 28

a esto, vale la pena decir que la mayoría de nuevas empresas beneficiarias, aproximadamente un 50% no emplean personal asalariado directo y, “*de pronto, más que de “verdaderas” empresas (en sentido común) se trata de pequeñas actividades profesionales.*”<sup>8</sup>

## **2. Medidas insuficientes desigualdades de género existentes en el mercado laboral colombiano.**

Ahora bien, al analizar el Proyecto de Ley número 103 de 2012 Senado, se encuentra que esta medida sólo es un “pañito de agua tibia” de cara a la problemática del mercado laboral que enfrentan las mujeres de todas las edades. Se abordan a continuación los principales aspectos:

### **• Calidad del empleo:**

◦ La mencionada Ley no ha sido la solución ni tampoco ha implicado mejoramiento en la calidad del empleo para las mujeres, quienes según el último Informe de Trabajo Decente<sup>9</sup> siguen padeciendo las peores formas de discriminación en el mercado laboral, algunas de ellas son las siguientes:

◦ Aunque el porcentaje de mujeres en edad de trabajar (79.5%) es mayor que el de hombres (78%); las mujeres tienen menor tasa de participación: 52.8% frente a 75.1% de los hombres en el mercado laboral.

◦ Respecto a la tasa de ocupación, la de los hombres es del 68.9%, mientras que la de las mujeres es apenas del 45.2%. Esta situación se traduce en una mayor tasa de desempleo para las mujeres, que aunque bajó 1.2% respecto a 2010, todavía se mantiene muy alta: 14.4% para el año 2011, o sea 6.1% por encima de la de los hombres. Esta cifra es importante, dado que Colombia se ubica como el segundo país con mayor desempleo femenino después de Jamaica, en América Latina.<sup>10</sup>

◦ Otro punto que merece la pena resaltar, es que para el año 2011 hay 631.000 mujeres en condición de trabajadoras familiares sin ninguna remuneración, cifra que es 37% superior a la de los hombres. Esto indica que las mujeres siguen empleándose en trabajos de mala calidad y precariamente remunerados.

◦ En cuanto a ingresos, las mujeres tenían un ingreso laboral inferior en un 19.03% al de los hombres.

### **• Informalidad Laboral:**

◦ De acuerdo con el DANE<sup>11</sup>, existen 2.407 millones de trabajadoras en el sector informal en las trece áreas metropolitanas del país. Así mismo había 634.000 millones de mujeres sin remuneración en todo el país (Ver Cuadro).

3. Total de mujeres (en miles) con empleo informal y porcentaje de las mismas con respecto al total de la población económicamente activa (hombres y mujeres), para el total de las trece áreas metropolitanas, serie anual 2007-2011. Por representatividad de la muestra, no se puede desagregar por rama de actividad y ciudad.

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011
PEA total	9405	9694	10190	10557	10902
Mujeres informales	1978	2058	2197	2320	2407
Proporción	21.0	21.2	21.6	22.0	22.1

Fuente: DANE, GEIH

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005

Nota: Resultados en miles. Por efecto del redondeo en miles, los totales pueden diferir ligeramente

4. Total de trabajadores sin remuneración (en miles) según sexo para el total nacional, serie anual 2007-2011.

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011
Total	742	726	933	1014	1091
Hombres	329	306	399	426	457
Mujeres	413	420	534	588	634

Fuente: DANE, GEIH

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005

Nota: Resultados en miles. Por efecto del redondeo en miles, los totales pueden diferir ligeramente

◦ Estos datos indican que en los últimos años ha existido un aumento en el conjunto del trabajo informal femenino porque mientras en el 2007, en las 13 áreas metropolitanas, la informalidad entre las mujeres era del 21%; en el 2011 fue del 22.1%. Adicionalmente, en el 2007, las mujeres trabajadoras sin remuneración representaban el 56% del total de trabajadores del país, mientras que en el año 2011, estas mujeres aumentaron al 60%. Esto evidencia a todas luces que la situación ha empeorado.

◦ Según la Escuela Nacional Sindical, en el último año se ha evidenciado un crecimiento de 0.83 puntos porcentuales más de informalidad femenina que masculina, una tendencia que se mantiene a lo largo de los años. Por posición ocupacional, el 43% de ellas son trabajadoras por cuenta propia y el 33% son obreras o empleadas particulares.<sup>12</sup>

## **3. Impacto de la Ley 1429 empleo mujeres mayores de 40 años:**

◦ Como afirma el estudio de la Universidad Externado, es imposible evaluar los verdaderos impactos de la Ley 1429 en su artículo 11 con respecto a la contratación de mujeres mayores de 40 años. No obstante, si se miran las cifras en el curso de los últimos años puede constatar que el porcentaje de mujeres en esa edad en situación de desempleo se ha mantenido inalterado.

◦ De acuerdo con las cifras del Ministerio de Trabajo, en 2010 las mujeres entre 45 a 49 años representaban el 3,7% del total de desocupadas a nivel nacional, estas cifras se mantuvieron inalteradas en el año 2011 donde el porcentaje de desempleo para las mujeres en este rango de edad se mantuvo igual.<sup>13</sup> Aunque la Ley 1429 en su artículo 11 se dirige a beneficiar la contratación de mujeres mayores de 40 años, las cifras constatan que no ha existido un impacto en la desocupación que se pretendía combatir para esta población.

◦ Por otra parte, el propósito del presente Proyecto de Ley pretende extender los beneficios tributarios a las empresas que contraten hombres mayores de 45 años. Esto le quita peso a la medida de discrimi-

<sup>8</sup> Op. Cit. pág. 32.

<sup>9</sup> Escuela Nacional Sindical. Informe sobre el estado del Trabajo Decente en Colombia 2012.

<sup>10</sup> OIT. Panorama Laboral de América Latina 2011. Pág 33.

<sup>11</sup> Respuesta Derecho de Petición Departamento Nacional de Estadística. N° Radicado 20122120031691. Abril 13 de 2012.

<sup>12</sup> Escuela Nacional Sindical. Informe sobre el estado del Trabajo Decente en Colombia 2012.

<sup>13</sup> Respuestas Ministerio del Trabajo al Derecho de Petición N° 2110000 radicado el 5 de octubre de 2012.



nación positiva para las mujeres basada en el hecho de que ellas tienen en la realidad mayores barreras para acceder al mercado laboral.

° Según cifras del Ministerio del Trabajo, en el 2011 había 148.643 mujeres desocupadas entre los 45 y los 54 años que representaban el 54.43% del total de desocupados, mientras que los hombres desocupados fueron 124.444, representando el 45.57% del total de desocupados en esos rangos de edad a nivel nacional.<sup>14</sup> Como se puede observar, siguen siendo las mujeres aquellas mayormente afectadas por la desocupación, por lo que deben ser favorecedoras de las políticas estructurales que garanticen el derecho al trabajo.

#### **4. Impactos negativos por las exenciones de parafiscales, aportes a salud y pensión mínima**

En la actualidad, los patronos tienen por estos conceptos las siguientes obligaciones, liquidadas con base en la nómina de trabajadores:

Aportes parafiscales:		Cotizaciones a Seguridad Social:	
Cajas de Compensación Familiar	4%	Pensiones	12%
ICBF	3%	Salud	8.5%
SENA	2%	ARP	0.32%
<b>Total</b>	<b>9%</b>	<b>Total</b>	<b>20.82%</b>

° Las exenciones que se propusieron en el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010 para los empresarios que contrataran mujeres mayores a 40 años y la modificación que se propone en el presente Proyecto de ley 103 de 2012 para extender estos beneficios tributarios a quienes contraten hombres mayores de 45 años tienen implicaciones directas en la desfinanciación de instituciones como las Cajas de Compensación Familiar, ICBF y Sena.

° No resulta claro en las dos iniciativas legislativas cómo se recuperarán los recursos que dejan de recibir estas instituciones por parte de los aportes parafiscales de los que se exime a estas empresas, tampoco cómo se recuperaran los rubros orientados al Fosyga y al Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Es pertinente aclarar que dichas instituciones son una parte fundamental de la seguridad social de los trabajadores y al recortar sus recursos se atenta directamente en contra el cumplimiento de sus derechos laborales.

° Por lo tanto, es incongruente apoyar estas medidas de exenciones tributarias so pretexto de contratar personal en cuanto “el mal resulta peor que el remedio”, pues como se ha mostrado, no es cierto que al reducir los beneficios tributarios haya mayor contratación; y de otra parte, las exenciones contribuyen a la reducción de los recursos parafiscales, lo que implica la desfinanciación de instituciones y rubros vitales para el aseguramiento social de los trabajadores favoreciendo aún más la acumulación de los capitalistas.

° La pretensión de suprimir los recursos parafiscales está también incluida en la Reforma Tributaria que está actualmente en trámite en el Congreso, si no nos oponemos a esta propuesta, estaremos en el comienzo del fin del SENA y el sistema de Bienestar Familiar.

<sup>14</sup> Cálculos con base en Respuestas Ministerio del Trabajo al Derecho de Petición N° 2110000 radicado el 5 de octubre de 2012.

° Los hechos demuestran que la verdadera causa del desempleo y la informalidad laboral no es ni la legislación ni las cargas parafiscales, sino el neoliberalismo, un modelo económico y social concebido por el gran capital internacional para maximizar las ganancias a costa de la sobreexplotación de los trabajadores y los pueblos.

#### **IV. CONCLUSIONES**

A modo de conclusión, puede inferirse que el impacto la Ley 1429 de 2010 en la formalización del empleo ha sido nulo. Particularmente en el caso del artículo 11 que contempla descuentos tributarios para las empresas que contraten mujeres mayores de 40 años. En realidad, los descuentos tributarios no han tenido el impacto esperado ni en la reducción de la informalidad en general ni en la generación de empleo para esta población específica, más bien se han constituido en una vía de evasión de impuestos por parte de las empresas que cuentan con varios beneficios tributarios superpuestos.

Al respecto, cabe citar el Informe de la Universidad Externado que manifiesta, para el caso de la verificación de la contratación de mujeres en estas edades: “(...) existe una sombra de incertidumbre sobre los requisitos y el procedimiento para su reconocimiento, no obstante, más allá de su aplicación vale decir que por su mismo diseño su contribución al empleo nacional no podrá ser de mayor tamaño (...)”<sup>15</sup>. Sin embargo, el problema de fondo se encuentra en el diseño de la ley que concibe la generación de empleo como una consecuencia directa de los descuentos tributarios, lo cual es a todas luces una falacia neoliberal, demostrada por la misma dinámica del mercado laboral que cuenta con sólo el 32% de trabajadores con empleo decente<sup>16</sup> y hoy tiene a más del 87.7% de los trabajadores por fuera de la seguridad social.<sup>17</sup>

Mientras no se cambie el rumbo de las políticas laborales, se continuará atentando contra el derecho fundamental al trabajo consagrado en el artículo 25 de la Constitución Política Nacional, puesto que el trabajo bajo esta doctrina economicista se ha convertido no en un derecho sino en un privilegio. En consecuencia, las medidas especiales para generar empleo sólo para un sector de la población son insuficientes de cara la problemática general de la precarización del empleo en Colombia.

Por lo tanto, es necesario incorporar medidas estructurales para favorecer la generación de empleo decente, revertir las políticas que generan y reproducen la informalidad con el fin de garantizar realmente la realización del derecho fundamental al trabajo y en particular, se solucione de fondo el problema del desempleo y la informalidad de las mujeres.

Por todas estas razones, nos oponemos al actual Proyecto de Ley que responde al empeño de pro-

<sup>15</sup> Farné, Stefano. ¿La ley 1429 de 2010 ha formalizado el empleo en Colombia? Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Bogotá, D. C., diciembre de 2011, pág. 31.

<sup>16</sup> Escuela Nacional Sindical. Informe sobre el estado del Trabajo Decente en Colombia 2012.

<sup>17</sup> Vásquez Fernández, Héctor. Balance de los indicadores de empleo en los dos años del Gobierno Santos. Héctor. Edición N° 00315 – *Semana* del 10 al 16 de agosto de 2012

fundizar en un modelo fracasado, disminuyendo los impuestos a las empresas, manteniendo los privilegios de los más ricos y castigando fuertemente a los asalariados. Sin lugar a dudas, esta política articulada con la reforma tributaria tendrá un efecto contrario a la formalización y la igualdad tal y como lo evidencian años de experiencias similares fallidas.

Debido a lo anterior, presento la siguiente,

#### V. Proposición

En coherencia con lo expuesto, presento a los Honorables miembros de la Comisión Séptima de Senado Ponencia negativa segundo debate, y solicito archivar el **Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado**, por la cual se incentiva la generación de empleo modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010.

De la honorable Congressista,

*Gloria Inés Ramírez Ríos,*

Senadora de la República por el PDA.

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

Bogotá, D. C., a los ocho (8) días del mes de mayo año dos mil trece (2013)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, el Informe de Ponencia para Segundo debate, en catorce (14) folios, al **Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado**, por la cual se incentiva la generación de empleo modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010. Autoría del Proyecto de ley de la honorable Senadora *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

#### Nota Secretarial

El presente Informe de Ponencia para Segundo Debate y se ordena publicar, con proposición de archivo, solamente está refrendada por la honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos, en su calidad de ponente. Los honorables Senadores Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, Edinson Delgado Ruiz, Antonio José Correa Jiménez y Germán Bernardo Carlosama López, no refrendaron el presente informe de ponencia.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 103 DE 2012 SENADO

*por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010.*

Bogotá, D. C., mayo 14 de 2013

Honorable Senador

JORGE ELIÉCER BALLESTEROS BERNIER

Presidente

Comisión Séptima Senado

E. S. D.

Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate al **Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado**, por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que nos fue encomendada, presentamos Informe de Ponencia para Segundo Debate al **Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado**, por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010 bajo las consideraciones que en adelante señalamos.

Cordialmente,

*Edinson Delgado Ruiz*, Senador Ponente Coordinador; *Claudia Jeanneth Wilches S.*, *Antonio José Correa Jiménez*, *Germán Bernardo Carlosama L.*, Senadores Ponentes.

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE LEY 103 DE 2012 SENADO

*por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010.*

#### 1. Antecedentes

La presente iniciativa legislativa es de autoría de la honorable Senadora Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, radicada en la Secretaría General del Senado de la República el 28 de agosto de 2012 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 564 de 2012.

Fue radicado para conocimiento de la Comisión Séptima el día 5 de septiembre de 2012 y asignados ponentes para primer debate a los honorables Senadores Gloria Inés Ramírez Ríos, Antonio José Correa Jiménez, Germán Bernardo Carlosama López, Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento y Edinson Delgado Ruiz en condición de Coordinador.

-Publicación Ponencia para Primer Debate Comisión Séptima Senado: Ponencia de Archivo: *Gaceta del Congreso* número 803 de 2012.

-Publicación Ponencia para Primer Debate Comisión Séptima Senado: Ponencia Mayoritaria Positiva: *Gaceta del Congreso* número 832 de 2012.

#### 2. Trámite en Primer Debate

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8º, del Acto Legislativo número 001 de 2003, (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, se hizo en las siguientes sesiones ordinarias: martes 13 de noviembre de 2012, según Acta número 18. Martes 27 de noviembre de 2012, según Acta número 19. Miércoles 28 de noviembre de 2012, según Acta número 20.

Informe de Ponencia positiva fue sustentado por la honorable Senadora Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, en su calidad de autora y el honorable Senador Edinson Delgado Ruiz, en su calidad de Ponente Coordinador.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5º, del Acto Legislativo 01 de 2009, Votación Pública y Nominal y a la **Ley 1431 de 2011**, por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política, se obtuvo la siguiente votación:

Conforme al numeral segundo del artículo 114, del Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de

1992), fue puesta a consideración la proposición sustitutiva, mayoritaria, presentada por los Honorables Senadores: Antonio José Correa Jiménez, Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, Edinson Delgado Ruiz y Germán Bernardo Carlosama López, en su calidad de ponentes, esta fue aprobada con votación nominal, por ocho (08) votos a favor y dos (02) en contra, ninguna abstención, sobre un total de trece (13) Senadores integrantes de la Comisión. Los Honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Edinson, García Romero Teresita, Jiménez Gómez Gilma, Rendón Roldán Liliana María, Sánchez Montes de Occa Astrid, Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth y Zapata Correa Gabriel. Los honorables Senadores que votaron negativamente fueron: Ramírez Ríos Gloria Inés y Santos Marín Guillermo Antonio. Aprobada la proposición sustitutiva, mayoritaria, se entiende negada la principal de archivo, presentada por la honorable Senadora Ramírez Ríos Gloria Inés, conforme al numeral segundo del artículo 114 de la Ley 5ª de 1992, ya mencionado.

Puesta a consideración la proposición de votación en bloque (propuesta por el honorable Senador Delgado Ruiz Edinson, quien además solicita la omisión de la lectura del articulado), la votación del articulado en bloque, el título del proyecto y el deseo de la Comisión de que este proyecto tuviera segundo debate, se obtuvo su aprobación con ocho (08) votos a favor y dos (02) en contra, ninguna abstención, sobre un total de trece (13) Senadores integrantes de la Comisión. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Edinson, García Romero Teresita, Jiménez Gómez Gilma, Rendón Roldán Liliana María, Sánchez Montes De Occa Astrid, Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth y Zapata Correa Gabriel.

Puesto a consideración el título del Proyecto, este fue aprobado de la siguiente manera: *por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010*, tal como fue presentada en la ponencia positiva, mayoritaria, positiva.

Seguidamente fueron designados Ponentes para Segundo Debate, en estrado, los Honorables Senadores Ponentes Edinson Delgado Ruiz (Coordinador), Antonio José Correa Jiménez, Germán Bernardo Carlosama López, Gloria Inés Ramírez Ríos Y Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento. Término reglamentario de cinco (05) días calendario, contados a partir del día siguiente de la designación en estrado, susceptibles de solicitar prórroga.

La relación completa del Primer Debate se halla consignada en el Acta número 21, del miércoles cinco (05) de diciembre de dos mil doce (2012), legislatura 2012-2013.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8º, del Acto Legislativo número 001 de 2003, (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del Proyecto de Ley número 103/2012 Se-

nado, se hizo en las siguientes sesiones ordinarias: martes 13 de noviembre de 2012, según Acta número 18. Martes 27 de noviembre de 2012, según Acta número 19. Miércoles 28 de noviembre de 2012, según Acta número 20.

Ponentes en Comisión Séptima de Senado, Honorables Senadores: Edinson Delgado Ruiz (Coordinador), Antonio José Correa Jiménez, Germán Bernardo Carlosama López, Gloria Inés Ramírez Ríos y Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento.

Número de artículos Proyecto Original: Dos (02) artículos.

Número de Artículos Texto Propuesto Comisión Séptima de Senado: Dos (2) artículos.

Número de Artículos Aprobados Comisión Séptima de Senado: Dos (2) artículos.

### **3. Consideraciones**

Este proyecto de ley pretende asegurar el restablecimiento y garantizar el goce efectivo de los derechos que en materia laboral tienen los hombres mayores de 45 años, con el fin de que sirvan como herramienta para generar nuevos empleos dentro de la política social del Gobierno Nacional.

Esta iniciativa legislativa propone con la expedición de la Ley 1429 de 2010, se da un paso significativo en la consecución de formalizar los empleos y empresas que actualmente son informales, y generando nuevos empleos formales, con características y condiciones equitativas para todos. Con esto se pretende mejorar ingresos de la población informal, de los desempleados en desventaja, los cuales se tienen como grupos vulnerables y de pequeños empresarios.<sup>1</sup>

Para lograr lo anterior, la ley establece disminución de algunos costos y la eliminación de varios trámites empresariales, con el fin de incentivar la creación, la formalización y propender por la sostenibilidad de las empresas, especialmente las pequeñas empresas.

Según el Ministerio de Trabajo, tras su primer año de vigencia, la Ley de Formalización y Generación de Empleo (Ley 1429 de 2010) demostró ser un excelente instrumento para mejorar la situación laboral del país, con beneficios para cerca de 45.000 empresas y 400.000 jóvenes menores de 28 años.<sup>2</sup>

Pero es una preocupación para este ministerio, que con el fin de seguir disminuyendo los niveles de desempleo y mejorar las condiciones laborales de los colombianos, se hace necesario darle mayor visibilidad a la Ley 1429, y que muchas empresas tengan conocimiento sobre las bondades de esta norma. Es necesaria una mayor publicidad de la misma, y que tanto los jóvenes menores de 28 años, mujeres mayores de 40 años, ahora hombres mayores de 45 años, lo que quiere incluir este proyecto de ley, y personas en situación de desplazamiento, en proceso de reintegración o en condición de discapacidad, la conozcan y se aplique.

<sup>1</sup> Tomado de la ponencia para primer debate del Proyecto de ley 103/2012.

<sup>2</sup> Tomado de la página <http://www.mintrabajo.gov.co>

Realmente lo que se vislumbra es un desconocimiento de los objetivos propuestos con la expedición de la Ley 1429 de 2010, que a todas luces se hace necesario, implementar estrategias para darlos a conocer.

En este mismo sentido, el 15 de junio de 2012, el Ministerio de Trabajo suscribe con la Cámara Colombiana de la Construcción un Pacto con base en estudio realizado en el año 2011 por Camacol en convenio con la Gerencia de Formalización de Ministerio de Comercio Industria y Turismo, enmarcado dentro de la Ley 1429 de 2010 – Ley de Formalización y Generación de Empleo – con el propósito de hacer un censo y caracterización de los contratistas vinculados a la construcción de edificaciones en las ciudades de Bogotá y Medellín con el propósito de:

i) Cuantificar la informalidad laboral y empresarial en este eslabón de la cadena;

ii) Identificar los factores desencadenantes de la informalidad.

Con base en esta información diseñar una oferta de servicios que permita promover la formalización de estos actores.<sup>3</sup>

Teniendo en cuenta el impacto nacional de este estudio, y las conclusiones del mismo, entre las cuales se destaca el desconocimiento generalizado entre los contratistas de la Ley 1429 y de los estímulos ofrecidos para las empresas que se formalicen ante las Cámaras de Comercio del país, la Cámara Colombiana de la Construcción (con el respaldo del Ministerio de Trabajo) precisó necesario implementar una estrategia asertiva que permita a los contratistas del sector constructor formalizarse en materia empresarial y laboral.<sup>4</sup>

De otro lado, y en atención al informe de Confecámaras, expresa que 373.302 empresas, se han beneficiado con la aplicación de la Ley 1429 de 2010, desde que entró en vigencia, hasta el 31 de julio de 2012. Se han generado cerca de 1.000.000 empleos en el último año y el desempleo se ha reducido, ubicándose en junio de 2012 en 10,0%, frente a 10,9% que se registró en igual mes del año anterior. Según el DANE, la rama de actividad que concentró el mayor número de ocupados fue comercio, restaurantes y hoteles (26,9%).<sup>5</sup>

Otro punto importante es respecto a la formalización empresarial, de acuerdo con información del Registro Único Empresarial y Social (RUES), se ha logrado beneficiar a 373.302 empresarios desde la entrada en vigencia de la Ley 1429, el 30 de diciembre de 2010, momentos desde el cual se ha desarrollado una estrategia coordinada entre el Gobierno Nacional y las Cámaras de Comercio, entre otros importantes actores públicos y privados, para obtener estos resultados.

Igualmente, en diciembre 2011 se cancelaron 1.479.591 matrículas en cumplimiento de dicha

ley, cuyo objetivo es permitir la salida del Registro Mercantil de empresas inactivas.<sup>6</sup>

Es importante traer a colación la información que trae el Boletín número 13 “Del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social” de la Universidad Externado de Colombia, toda vez que del estudio realizado “*muestra cómo la tasa de ocupación ha aumentado más de cuatro puntos porcentuales entre 2009 y 2011, mientras que la tasa de desempleo ha disminuido 2.5 puntos porcentuales. En este contexto han ganado los trabajadores calificados, al igual que los no calificados, y los ingresos laborales promedios de asalariados e independientes han crecido en términos reales entre un 5 y un 10%*”, todo lo anterior enmarcado dentro de la Ley 1429 de 2010, del primer empleo.

El Boletín número 13, expresa que el “*empleo está aumentando a tasas interanuales que superan el crecimiento de la correspondiente población en edad de trabajar. Como consecuencia, la tasa de ocupación –es decir, la probabilidad de un colombiano promedio de encontrar trabajo– presenta una tendencial alza. En septiembre de 2011 se ubicó en 57.7%, muy por encima del valor de 53.3% registrado apenas dos años atrás*”.

“*Al estar acompañado por una contemporánea disminución del desempleo, que ha bajado desde niveles de 12.2% en septiembre 2009 a menos de un dígito, 9.7%, en septiembre de 2011, el mencionado incremento de la ocupación ha tenido el suficiente impulso como para promover una mayor participación en el mercado laboral. Así que durante el mismo periodo la tasa de participación pasó de 60.7% a 63.9%*”.

Si bien es cierto la Ley 1429 de 2010 también tiene sus detractores como se menciona en este mismo boletín, no podemos negar que las cifras son alentadoras en un país donde las políticas gubernamentales están empeñadas en sacar adelante una sociedad, la cual ha carecido por años de oportunidades laborales.

Hay que estimular las empresas para que se formalicen, y empiecen a gozar de los beneficios de una ley promulgada para ese fin, observando las falencias si las hay, propendiendo por subsanar los errores, propendiendo por consolidar la economía, y fortaleciendo las políticas en materia laboral.

### Proposición final

Solicitamos a la honorable Plenaria del Senado de la República, debatir y aprobar en segundo debate, el proyecto de ley, *por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010*, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

*Edinson Delgado Ruiz*, Senador Ponente Coordinador; *Claudia Jeanneth Wilches S.*, *Antonio José Correa Jiménez*, *Germán Bernardo Carlosama L.*, Senadores Ponentes.

<sup>3</sup> Tomado de la página: <http://www.mintrabajo.gov.co/junio-2012/604>

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Informe de Gestión. Confecámaras, agosto de 2012.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los quince (15) días del mes de mayo año dos mil trece (2013)

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, el Informe de Ponencia para Segundo Debate y Texto Propuesto para Segundo Debate, en diez (10) folios, al **Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado**, por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010. Autoría del Proyecto de Ley de la honorable Senadora Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**Nota Secretarial**

Presente informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer debate y se ordena publicar, con proposición (positiva) está refrendada por los honorables Senadores Antonio José Correa Jiménez, Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, Edinson Delgado Ruiz y Germán Bernardo Carlosama López, en su calidad de ponentes. La honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos, presentó Ponencia de Archivo.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
103 DE 2012 SENADO**

por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010, el cual quedará así:

**Artículo 11.** Descuento en el impuesto sobre la Renta y Complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina. Los empleadores que vinculen laboralmente a mujeres mayores de cuarenta (40) años y hombres mayores de cuarenta y cinco (45) años que al momento del inicio del contrato de trabajo sean mayores de esta edad y que durante los últimos doce (12) meses hayan estado sin contrato de trabajo, podrán tomar los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima correspondientes a los nuevos empleos, como descuento tributario para efectos de la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, siempre que:

El empleador responsable del impuesto incrementa el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año anterior; e incrementa el valor total de la nómina (la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados) con relación al valor de dicha nómina del mes de diciembre del año gravable inmediatamente anterior al que se va a realizar el correspondiente descuento.

**Parágrafo 1°.** El beneficio de que trata este artículo solo aplica para nuevos empleos, sin que puedan interpretarse como nuevos empleos aquellos que surgen luego de la fusión de empresas.

**Parágrafo 2°.** Los valores solicitados como descuentos tributarios, por concepto de la aplicación del presente artículo, no podrán ser incluidos además como costo o deducción en la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, sin perjuicio de lo establecido por el inciso 1 del artículo 259 del Estatuto Tributario.

**Parágrafo 3°.** Para efectos de que los aportes al SENA, ICBF y cajas de compensación familiar sean reconocidos como descuentos tributarios, dichos aportes deberán haber sido efectiva y oportunamente pagados.

**Parágrafo 4°.** No podrán ser beneficiarias de este artículo las cooperativas de trabajo asociado en relación con sus asociadas.

**Parágrafo 5°.** El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para mujeres mayores de cuarenta (40) años y hombres mayores de cuarenta y cinco (45) años y en ningún caso podrán exceder de dos (02) años por empleado (a).

**Parágrafo 6°.** En ningún caso, el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de empleados (as) que se contraten para reemplazar personal contratado con anterioridad”.

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

*Edinson Delgado Ruiz*, Senador Ponente Coordinador; *Claudia Jeanneth Wilches S.*, *Antonio José Correa Jiménez*, *Germán Bernardo Carlosama L.*, Senadores Ponentes.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los quince (15) días del mes de mayo año dos mil trece (2013)

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, el Informe de Ponencia para Segundo Debate y Texto Propuesto para Segundo Debate, en diez (10) folios, al Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010. Autoría del Proyecto de ley de la honorable Senadora *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**Nota Secretarial**

Presente informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer debate y se ordena publicar, con proposición (positiva) está refrendada por los honorables Senadores Antonio José Correa Jiménez, Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, Edinson Delgado Ruiz y Germán Bernardo Carlosama López, en su calidad de ponentes. La honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos, presentó Ponencia de Archivo.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2012 SENADO, 064 DE 2011 CÁMARA**  
*por medio de la cual se crea el documento de voluntad anticipada que busca mantener la dignidad humana en pacientes que se encuentren en enfermedad en fase terminal.*

Bogotá, D.C., abril 9 de 2013

Doctor

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 251 de 2012 Senado, 064 de 2011 Cámara**, por medio de la cual se crea el documento de voluntad anticipada que busca mantener la dignidad humana en pacientes que se encuentren en enfermedad en fase terminal.

Señor Secretario:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva, como ponentes de esta iniciativa, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 064 de 2011 Cámara, 251 de 2012 Senado, por medio de la cual se crea el documento de voluntad anticipada que busca mantener la dignidad humana en pacientes que se encuentren en enfermedad en fase terminal, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes.
2. Objeto y Justificación del proyecto.
3. Competencia.
4. Consideraciones.
  - 4.1. Desarrollo Internacional.
  - 4.2. Marco Constitucional, Legal y Jurisprudencial.
  - 4.3. Jerarquía de la norma en cuestión.
5. Texto aprobado en primer debate Comisión Séptima de Senado
  - 5.1. Comentarios al texto aprobado
6. Proposición.
7. Pliego de modificaciones
8. Texto Propuesto.

### **1. Antecedentes**

El presente proyecto de ley tiene su origen en la Cámara de Representantes y fue presentado por el honorable Representante Rafael Romero Piñeros el día 18 de agosto del año 2011. Se le asignó el número 064 de 2011, Cámara y fue publicado en la Gaceta del Congreso número 611 de 2011.

La designación como ponentes tanto para primer debate, como para segundo debate, recayó en los honorables Representantes Marta Cecilia Ramírez Orrego y Hólger Horacio Díaz Hernández, presentando ponencia positiva con pliego de modificaciones el día 6 de diciembre de 2011 según *Gaceta del Congreso* número 950 de 2011.

Dicha ponencia fue aprobada en su integridad y sin modificaciones el día 8 de mayo en sesiones ordinarias de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

El informe de ponencia positiva para segundo debate fue publicado en la Gaceta del Congreso número 327 de 2012 y se aprobó en Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del día 19 de junio de 2012. El texto aprobado fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 392 de 2012.

En el Senado de la República se designó como Coordinador ponente al Senador Guillermo Antonio Santos Marín y como ponentes a los Senadores Germán Bernardo Carlosama López, Antonio José Correa Jiménez, Liliana María Rendón Roldán, Mauricio Ernesto Ospina Gómez y Claudia Jeaneth Wilches Sarmiento.

La ponencia para primer debate Senado fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 669 de 2012 y fue aprobada en la comisión séptima constitucional permanente del honorable Senado de la república, en sesión del martes trece (13) de noviembre de 2012, según Acta 148 de la legislatura 2012-2013.

### **2. Objeto y Justificación del Proyecto**

El presente proyecto de ley, tiene por objeto regular de manera clara, las condiciones y formalidades del Documento de Voluntad Anticipada, como uno de los aspectos del desarrollo del derecho a morir dignamente, garantizando el respeto por la dignidad humana, y la autodeterminación, brindando la posibilidad de manifestar la voluntad de la aplicación o no, de procedimientos innecesarios tendientes a alargar la vida, cuando se está frente a una enfermedad en fase terminal.

La necesidad de legislar en torno a los aspectos propios del derecho a morir dignamente, surge de los avances en medicina y la posibilidad de prolongar la vida de forma artificial, que en ocasiones, no se detiene a analizar y consultar si se está vulnerando el derecho a una muerte digna, si se prolongan dolores y sufrimientos circunstancias que hacen indigna la propia muerte.

Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos la búsqueda de herramientas que garanticen la protección material de este derecho se ha manifestado en legislaciones orientadas a la protección de la dignidad humana, como principio fundacional de la vida, razón por la cual la tarea legislativa no puede estancarse y de responder a la necesidad de garantizar el respeto por la dignidad humana.

Colombia no puede estar exenta de la labor legislativa tendiente a regular los aspectos propios de las garantías de los derechos fundamentales (en este caso la vida y la muerte digna) y debe, acorde con la tendencia internacional, garantizar la protección de la dignidad humana.

La delicada relación que se establece entre quienes prestan el servicio de salud y el paciente, y los diferentes aspectos que surgen a raíz del padecimiento de una enfermedad terminal que requieren de cuidados integrales paliativos, la imperante necesidad de información clara y veraz acerca del estado, procedimientos, medicamentos y dispositivos

y los posibles efectos que conlleva la utilización o aplicación de los mismos requiere que se permita dentro del margen legal, constitucional y moral la opción de hacer efectivo el principio de autodeterminación y decidir las circunstancias y la manera de morir, de acuerdo a las concepciones individuales de vida y muerte digna.

Varias declaraciones y recomendaciones de acreditados organismos internacionales han dado luz verde a iniciativas que buscan tutelar el derecho a la vida digna y a una muerte decente, cuando la mera existencia no baste para garantizar el goce y disfrute por parte de la persona y la misma se constituya además en una carga y un dolor insoportable para la misma y para los familiares y seres queridos que lo rodean.

### 3. Competencia

El Proyecto de ley está en consonancia con los artículos 150, 154, 157 y 158 de la Constitución Política referentes a su origen, competencia, formalidades de publicidad y unidad de materia.

Así mismo, está en línea con lo establecido en el artículo 140, numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa legislativa presentada por el honorable Representante *Rafael Romero Piñeros*, quien tiene la competencia para tal efecto.

### 4. Consideraciones

#### 4.1. Desarrollo Internacional

##### **Declaración de Venecia de octubre de 1983 de la Asociación Médica Mundial sobre la enfermedad terminal**

Contempla expresamente el deber del médico de aliviar el sufrimiento de un paciente que padece una enfermedad terminal, así como de interrumpir el tratamiento con el consentimiento del paciente (o sus familiares, en su caso), manteniéndose la obligación del médico de ayudar al moribundo y de darle los medicamentos necesarios para aliviar la fase final de la enfermedad.

##### **Recomendación 1418 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 25 de junio de 1999, sobre Protección de los derechos humanos y la dignidad de los enfermos terminales y moribundos**

Insiste en la necesidad de adoptar las medidas necesarias para proporcionar a los enfermos una muerte digna, reconociendo tanto el derecho a no ser informado como el derecho a una información veraz y completa sobre su estado de salud. Pero, sobre todo, la Declaración pretende garantizar el respeto a la autonomía o libre autodeterminación del paciente terminal al consagrar su derecho a no ser tratado en contra de su voluntad, garantizando que dicha voluntad no se configure bajo presiones económicas y, en definitiva, respetando el rechazo a un tratamiento específico en las denominadas directrices avanzadas.

Claramente la prolongación de la vida por medios artificiales tiene consecuencias éticas, morales, legales, sociales, culturales, altamente relevantes y lo mínimo que se debe garantizar es el respeto por la dignidad humana, y dentro de este principio el respeto por la autodeterminación porque la vida está sustentada en una relación absolutamente estrecha entre lo físico y lo metafísico.

En el caso de Colombia, la Corte Constitucional en su *Sentencia C-239 de 1997*, M.P. Carlos Gaviria Díaz, exhortó al Congreso a legislar para garantizar el respeto a la dignidad humana, abordando como un elemento esencial de la misma el derecho a una muerte digna, sin que hasta el momento se hayan presentado avances significativos en materia legislativa después de más de 15 años.

Un balance de las leyes orientadas a reglamentar el tema de la muerte digna y los cuidados paliativos en la legislación Colombiana muestra la precariedad en su desarrollo, a pesar de las buenas intenciones, no son realidad y esto sumado a la actual crisis del sistema de salud, que no garantiza ni cuidados paliativos ni el respeto por la dignidad humana y mucho menos una muerte digna, hace necesario que normativamente se garantice el derecho fundamental a la vida y la muerte digna.

A continuación presento de manera sucinta la regulación internacional sobre la voluntad anticipada en diversos Estados alrededor del mundo:

<p><b>ESPAÑA</b> Ley 41 de 2002, básica Reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica</p>	<p>Artículo 11. <i>Instrucciones previas</i>. Por el documento de instrucciones previas, una persona mayor de edad, capaz y libre, manifiesta anticipadamente su voluntad, con objeto de que esta se cumpla en el momento en que llegue a situaciones en cuyas circunstancias no sea capaz de expresarlos personalmente, sobre los cuidados y el tratamiento de su salud o, una vez llegado el fallecimiento, sobre el destino de su cuerpo o de los órganos del mismo. El otorgante del documento puede designar, además, un representante para que, llegado el caso, sirva como interlocutor suyo con el médico o el equipo sanitario para procurar el cumplimiento de las instrucciones previas.</p>
<p><b>ESTADOS UNIDOS</b> "Patient self-determination Act" Ley de Autodeterminación del Paciente</p>	<p>Obliga a todos los hospitales públicos a informar por escrito a los pacientes de su derecho de solicitar o rechazar tratamiento vital.</p>
<p><b>MÉXICO</b> Ley de Voluntad Anticipada para el Distrito Federal.</p>	<p><b>Artículo 1º.</b> La presente ley es de orden público e interés social, y tiene por objeto establecer y regular las normas, requisitos y formas de realización de la voluntad de cualquier persona con capacidad de ejercicio, respecto a la negativa a someterse a medios, tratamientos y/o procedimientos médicos que pretendan prolongar de manera innecesaria su vida, protegiendo en todo momento la dignidad de la persona, cuando por razones médicas, fortuitas o de fuerza mayor, sea imposible mantener su vida de manera natural.</p>

	<p><b>Artículo 3º.</b> Para efectos de esta ley se define y entiende por:</p> <p>IV. Cuidados Paliativos: el cuidado activo y total de aquellas enfermedades que no responden a tratamiento curativo e incluyen el control del dolor y otros síntomas, así como la atención psicológica del paciente;</p> <p>V. Documento de Voluntad Anticipada: consiste en el documento público suscrito ante Notario, en el que cualquier persona con capacidad de ejercicio y en pleno uso de sus facultades mentales, manifiesta la petición libre, consciente, seria, inequívoca y reiterada de no someterse a medios, tratamientos y/o procedimientos médicos, que propicien la Obstinación Médica.</p>
<p><b>ARGENTINA</b> Ley 26.529 Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud.</p>	<p>Artículo 11 Directivas anticipadas;</p> <p>“Toda persona capaz mayor de edad puede disponer de directivas anticipadas sobre su salud, pudiendo consentir o rechazar determinados tratamientos médicos, preventivos o/y decisiones relativas a su salud.”.</p> <p>Esta misma norma consagra como contrapartida el correlativo deber del profesional de la salud de respetar tal directiva estableciéndose que, “Las directivas deberán ser aceptadas por el médico a cargo”.</p>
<p><b>URUGUAY</b> Ley 18.473 Voluntad Anticipada publicada el 21 de abril de 2009</p>	<p>Incorporó al ordenamiento jurídico uruguayo la figura de “voluntad anticipada”, la cual a través de un documento denominado “<b>testimonio vital</b>”, permite al interesado recibir una “muerte digna” según su caso y deseo.</p> <p>El artículo 1º de la normativa vigente en el vecino país expresa que “toda persona mayor de edad y psíquicamente apta, en forma voluntaria, consciente y libre, <b>tiene derecho a oponerse</b> a la aplicación de tratamientos y procedimientos médicos salvo que con ello afecte o pueda afectar la salud de terceros”.</p>

Elaboración propia a partir de la legislación vigente en cada país.

## 4.2 Marco Constitucional, legal y Jurisprudencial

### 4.2.1 Fundamento Constitucional

El presente proyecto de ley tiene sustento constitucional en:

**Artículo 1º.** Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unita-

ria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, *fundada en el respeto de la dignidad humana*, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

El Constituyente de 1991 definió a Colombia como un Estado Social de Derecho, en el que se debe garantizar la protección de los principios y derechos fundamentales de sus integrantes y donde la actividad estatal y privada se debe realizar de acuerdo a los postulados de integridad, respeto a la autonomía de las entidades territoriales y a un estado unitario, descentralizado, democrático, participativo y pluralista.

A este principio rector, la Carta impone un límite fundamental en los fines del Estado que es el respeto a la dignidad humana. Y se entiende por dignidad humana aquellos valores y principios inherentes a las personas, que constituyen una libertad de escogencia respecto de su plan de vida en un entorno social acorde a sus condiciones y a la posibilidad de gozar efectivamente de las garantías y beneficios sociales que le permitan vivir participativamente en sociedad.

En este sentido el principio de dignidad humana es la base primordial en la cual se deben desarrollar todos los derechos fundamentales e inherentes a la persona y que constituyen el verdadero desarrollo del Estado Social de Derecho.

**Artículo 16.** Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

El reconocimiento constitucional al libre desarrollo de la personalidad, permite de forma clara y material, y dentro de los límites constitucionales y legales el ejercicio de autodeterminación, como expresión inequívoca, del respeto del principio fundante de la dignidad humana.

El libre desarrollo de la personalidad es el derecho que tiene toda persona de decidir sobre los actos referentes a su vida personal, profesional, creencias religiosas, preferencias culturales, sociales, artísticas, entre otras muchas decisiones, estableciéndose el principio de autonomía como principio fundamental en nuestra Carta y como una expresión inequívoca del talante liberal de la misma.

En este sentido las personas decidirán en los asuntos que a ellas les atañen respecto a sus convicciones personales, teniendo en cuenta los límites de la autonomía de los demás y el orden jurídico.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social expresó mediante **Concepto 00095949 de 11 de mayo de 2012** lo siguiente respecto a la constitucionalidad del proyecto de ley:

*“Desde el punto de vista sustancial, la propuesta tiene plena integración con la Carta Magna y una recepción positiva y específica en nuestro ordenamiento jurídico que erige como uno de sus principales baluartes y razón de ser el respeto a la dignidad humana, constituyéndose como el verdadero Desarrollo del Estado Social de Derecho. Ahora, ese respeto a la dignidad humana, adherido a la*



*libre determinación o autonomía del ser humano en el manejo de sus decisiones sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, constituyen clara expresión de lo prescrito por el artículo 16 de la CP”.*

En este mismo sentido la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-481 de 1998 advirtió lo siguiente:

*“Corresponde a la propia persona optar por su plan de vida y desarrollar su personalidad conforme a sus intereses, deseos y convicciones, siempre y cuando no afecte el derecho de terceros ni vulnerar el orden constitucional. Por ello esta Corte y la doctrina han entendido que ese derecho consagra una protección general de la capacidad que la Constitución reconoce a las personas para **autodeterminarse**, esto es, a darse sus propias normas y desarrollar planes propios de vida siempre y cuando no afecten a terceros”.*

Más adelante, la misma sentencia señala lo siguiente:

*“Se vulnera este derecho cuando a la persona se le impide, en forma irrazonable, alcanzar o perseguir aspiraciones legítimas de su vida o valorar y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia y permiten su realización como ser humano” ya que mediante la protección a la **autonomía personal**, la Constitución aspira a ser un marco en el que pueden coexistir las más diversas formas de vida humana, frente a las cuales el Estado debe ser neutral.*

Concluye la Corte Constitucional diciendo:

*“El núcleo del libre desarrollo de la personalidad se refiere entonces a aquellas decisiones que una persona toma durante su existencia y que son consustanciales a la determinación autónoma de un modelo de vida y de una visión de su dignidad como persona. **En una sociedad respetuosa de la autonomía y la dignidad, es la propia persona quien define, sin interferencias ajenas, el sentido de su propia existencia y el significado que atribuye a la vida y al universo, pues tales determinaciones constituye la base misma de lo que significa ser una persona humana”.***

De la jurisprudencia existente y del concepto emitido por parte del Ministerio de Salud, se infiere, que la determinación de los elementos fundamentales en la vida de toda persona corresponden a sí misma. De manera tal que cuando una persona considera que su vida ha perdido sentido y que ya no disfruta el mero hecho de existir por causa de una enfermedad terminal, degenerativa e incurable, puede expresarse en el sentido de que no se alarguen sus sufrimientos y de que además de los cuidados paliativos no se le suministre ningún otro tipo de medicamento ni se le practique ningún tipo de procedimiento que haga más penosa su experiencia vital.

#### **4.2.2. Marco legal**

**La Ley 23 de 1981**, por la cual se dictan normas en materia de ética médica, en su Título II. Práctica profesional Capítulo I. De las relaciones del médico con el paciente, señala en los artículos 8° y 15 que:

Artículo 8°. El médico respetará la libertad del enfermo para prescindir de sus servicios.

Artículo 15. El médico no expondrá a su paciente a riesgos injustificados. Pedirá su consentimiento para aplicar los tratamientos médicos, y quirúrgicos que considere indispensables y que puedan afectarlo física o síquicamente, salvo en los casos en que ello no fuere posible, y le explicará al paciente o a sus responsables de tales consecuencias anticipadamente.

Artículo 16. La responsabilidad del médico por reacciones adversas, inmediatas o tardías, producidas por efecto del tratamiento, no irá más allá del riesgo previsto. El médico advertirá de él al paciente o a sus familiares o allegados.

De acuerdo con la ley, el legislador ha dispuesto claramente la noción de **consentimiento informado**, consistente en que el médico tratante debe informar al paciente sobre los tratamientos o procedimientos a practicar para que el paciente de forma consciente pueda decidir sobre su realización.

El proyecto de ley señala que la determinación del paciente de tomar la decisión de no recibir tratamiento que constituya un “ensañamiento terapéutico” que alargue artificialmente su vida, procurando un mayor sufrimiento y haciendo indigna la vida misma, debe estar soportado en un concepto emitido por una autoridad médica competente que confirme la gravedad, irreversibilidad e incurabilidad de la misma para que sea el paciente el que tome una decisión informada.

De la misma forma, el Código de Ética y Deontología Médica presenta dos artículos relacionados a los pacientes con enfermedad incurable y terminal, uno con el consentimiento informado y, el otro con el respeto a la dignidad humana.

**El Código de Ética y Deontología Médica** en su Capítulo III Relaciones del médico con sus pacientes, estipula en su artículo 11.2. que cuando las medidas propuestas supongan un riesgo importante para el paciente, el médico debe proporcionar información suficiente y ponderada, a fin de obtener el consentimiento imprescindible para practicarlas.

Igualmente en su Capítulo VI: Reproducción. Respeto a la vida y a la Dignidad de la Persona Artículo 28.2. En caso de enfermedad incurable y terminal, el médico debe limitarse a aliviar los dolores físicos y morales del paciente, manteniendo en todo lo posible la calidad de una vida que se agota y evitando emprender o continuar acciones terapéuticas sin esperanza, inútiles u obstinadas. Asistirá al enfermo hasta el final, con el respeto que merece la dignidad del hombre.

El código desarrolla de manera clara la forma como se debe afrontar la relación Médico - paciente en aspectos relativos a la información del diagnóstico, el consentimiento informado, y los parámetros en la labor de ayuda y apoyo del Médico, y la imperiosa necesidad de evitar el ensañamiento terapéutico.

**De otra parte la Resolución del Ministerio de Salud número 13437 de 1991**, por la cual se constituyen los Comités de Ética Hospitalaria y se adopta el Decálogo de los Derechos de los Pacien-

tes, plantea en su artículo 2 “Su derecho a disfrutar de una comunicación plena y clara con el médico, apropiadas a sus condiciones psicológicas y culturales, que le permitan obtener toda la información necesaria respecto a la enfermedad que padece, así como a los procedimientos y tratamientos que se le vayan a practicar y el pronóstico y riesgos que dicho tratamiento conlleve. También su derecho a que él, sus familiares o representantes, en caso de inconciencia o minoría de edad consientan o rechacen estos procedimientos, dejando expresa constancia ojalá escrita de su decisión”

#### 4.2.3. Jurisprudencia

El carácter progresista y liberal de la Corte Constitucional ha permitido que durante los 20 años de vigencia de la Constitución Política se hayan registrado avances fundamentales en la protección de los derechos y garantías de los colombianos. De esta manera, asuntos que antes constituían un tabú y eran mirados de reojo o simplemente desdeñados por las autoridades judiciales hoy cuentan con abundante jurisprudencia, que permite tener una idea clara de los límites que debería seguir el legislativo en la reglamentación de los mismos.

Claro ejemplo de ello es la Sentencia C-239 de 1997, que plantea la tesis del derecho a morir dignamente como presupuesto esencial del derecho a la vida digna, el respeto por la dignidad humana y la autodeterminación. Al respecto señala la Corte:

*“La Constitución se inspira en la consideración de la persona como un sujeto moral, capaz de asumir en forma responsable y autónoma las decisiones sobre los asuntos que en primer término a él incumben, debiendo el Estado limitarse a imponerle deberes, en principio, en función de los otros sujetos morales con quienes está abocado a convivir, y por tanto, si la manera en que los individuos ven la muerte refleja sus propias convicciones, ellos no pueden ser forzados a continuar viviendo cuando, por las circunstancias extremas en que se encuentran, no lo estiman deseable ni compatible con su propia dignidad, con el argumento inadmisibles de que una mayoría lo juzga un imperativo religioso o moral. De nadie puede el Estado demandar conductas heroicas, menos aún si el fundamento de ellas está adscrito a una creencia religiosa o a una actitud moral que, bajo un sistema pluralista, solo puede revestir el carácter de una opción”.*

Posteriormente la misma sentencia de la Corte Constitucional conceptúa lo siguiente:

*“Nada tan cruel como obligar a una persona a subsistir en medio de padecimientos oprobiosos, en nombre de creencias ajenas, así una inmensa mayoría de la población las estime intangibles. Porque, precisamente, la filosofía que informa la Carta se cifra en su propósito de erradicar la crueldad. Desde una perspectiva pluralista no puede afirmarse el deber absoluto de vivir. Quien vive como obligatoria una conducta, en función de sus creencias religiosas o morales, no puede pretender que ella se haga coercitivamente exigible a todos; sólo que a él*

*se le permita vivir su vida moral plena y actuar en función de ella sin interferencias. Además, si el respeto a la dignidad humana, irradiada el ordenamiento, es claro que la vida no puede verse simplemente como algo sagrado, hasta el punto de desconocer la situación real en la que se encuentra el individuo y su posición frente al valor de la vida para sí. En palabras de esta Corte: el derecho a la vida no puede reducirse a la mera subsistencia, sino que implica el vivir adecuadamente en condiciones de dignidad”.*

La Sentencia C-239 de 1997, marca hito en el tema de la muerte digna, como un aspecto esencial del derecho a la vida digna, y el respeto por la dignidad humana, así como el reconocimiento de la autodeterminación, frente a decisiones propias, referentes a su integridad física y mental.

#### 4.3. Jerarquía de la norma en cuestión

Los ponentes consideran que el presente proyecto de ley debe hacer un tránsito legislativo ordinario, amparados en la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional al respecto. Cabe señalar que se han levantado voces de inconformidad señalando que se trata de una ley de carácter estatutario, sin que de ninguna manera se cumplan con los requisitos y condiciones que la corte ha exigido para que ello sea así.

Al respecto, la Sentencia C-013 del año 1993 señala lo siguiente:

*“Las leyes estatutarias sobre derechos fundamentales tienen por objeto desarrollarlos y complementarlos. Esto no supone que toda la regulación en la cual se toquen aspectos relativos a un derecho fundamental deba hacerse por vía de ley estatutaria. De sostenerse la tesis contraria, se vaciaría la competencia del legislador ordinario. La misma Carta autoriza al Congreso para expedir, por la vía ordinaria, códigos en todos los ramos de la legislación”.*

Más adelante la misma Sentencia señala:

*“Las leyes estatutarias están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales. No fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales”*

Es claro, entonces, que cuando el legislador no esté regulando los elementos estructurales esenciales de un derecho fundamental y de los mecanismos para su protección nos encontramos ante una ley de naturaleza ordinaria, ya que la misma tiene por objeto regular los detalles y las distintas variantes y situaciones que se puedan presentar en su implementación.

De allí que una ley que permite una expresión de voluntad (plasmado en un documento) por parte de un enfermo terminal para que no sea tratado de manera inhumana, no constituye ni mucho menos un elemento estructural en la reglamentación del derecho fundamental a una vida digna, sino un asunto meramente procedimental que puede ser estudiado por las comisiones séptimas constitucionales permanentes del Congreso.

**5. Texto aprobado en primer debate Comisión Séptima de Senado**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2012  
SENADO, 064 DE 2011 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el documento de voluntad anticipada que busca mantener la dignidad humana en pacientes que se encuentren en enfermedad en fase terminal.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la creación del procedimiento que garantiza a cualquier **ciudadano que se encuentre en uso de sus facultades legales y mentales** el derecho a expresar de manera anticipada y por escrito su voluntad, en el sentido de no someterse a tratamientos médicos innecesarios que prolongan una vida no digna en el paciente, frente a enfermedades en fase terminal debidamente diagnosticadas por parte del médico tratante del paciente **y ratificada por una segunda opinión médica o Junta Médica de Pares.**

En ningún caso podrá dejarse de suministrar los cuidados paliativos necesarios, correspondientes a atenuar la situación psicopatológica, física, emocional, social y espiritual proveniente del estado terminal del paciente.

**Artículo 2°. Definiciones.** Para efecto de la aplicación de esta ley deben tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

**Cuidados paliativos:** Son los cuidados apropiados para el paciente con una enfermedad terminal, crónica, degenerativa e irreversible donde el control del dolor y otros síntomas, requieren, además del apoyo médico, social y espiritual, de apoyo psicológico y familiar, durante la enfermedad y el duelo. El objetivo de los cuidados paliativos es lograr la mejor calidad de vida posible para el paciente y su familia. La medicina paliativa afirma la vida y considera el morir como un proceso normal.

**Enfermo en fase terminal:** **Se define como enfermo en fase terminal a todo aquel que es portador de una enfermedad o condición patológica grave, que haya sido diagnosticada en forma precisa por un médico experto, que demuestre un carácter progresivo e irreversible, con pronóstico fatal próximo o en plazo relativamente breve, que no sea susceptible de un tratamiento curativo y eficacia comprobada, que permita modificar el pronóstico de muerte próxima; o cuando los recursos terapéuticos utilizados con fines curativos han dejado de ser eficaces.**

**Voluntad anticipada:** Es la manifestación de **un ciudadano que se encuentre en uso de sus facultades legales y mentales**, mediante documento escrito y suscrito ante Notario Público, de no someterse a tratamientos médicos innecesarios que prolongan una vida no digna en el paciente, frente a enfermedades en fase terminal, debidamente diagnosticadas por parte del médico tratante del paciente, **y ratificada por una segunda opinión médica o Junta Médica de Pares.**

**Médico Tratante:** Se refiere al profesional de la medicina, especialista, que ha tenido la responsabilidad del cuidado del paciente, que padece una enfermedad terminal.

**Artículo 3°. Manifestación de voluntad anticipada.** **Los ciudadanos** mayores de edad que se encuentren en pleno uso de sus facultades legales y mentales, mediante documento suscrito ante Notario Público, podrán expresar en cualquier momento su decisión de manera libre, consciente, seria e inequívoca, de no someterse a tratamientos médicos innecesarios que prolongan una vida no digna para el paciente, frente a una enfermedad en fase terminal, debidamente diagnosticada por parte del médico tratante **y ratificada por una segunda opinión médica o Junta Médica de Pares.**

**Parágrafo 1°. Dentro del documento suscrito ante Notario Público, los ciudadanos que se encuentren en uso de sus facultades legales y mentales podrán manifestar también su voluntad de donar sus órganos y tejidos, una vez se produzca la muerte por causa de la enfermedad en fase terminal.**

**Parágrafo 2°. El otorgante también podrá designar en el documento a un ciudadano que se encuentre en uso de sus facultades legales y mentales que lo represente, en caso de que no lo pueda hacer él mismo, ante el médico tratante y el equipo sanitario en el cumplimiento de la manifestación anticipada.**

**Artículo 4°. Elementos esenciales del documento.** El documento de voluntad anticipada suscrito ante Notario deberá contener, como mínimo, los siguientes elementos:

1. Nombres completos
2. Número de identificación
3. Manifestación clara de no someterse a tratamientos médicos innecesarios que prolongan una vida no digna para el paciente, frente a cualquier enfermedad en fase terminal, debidamente diagnosticada por parte del médico tratante **y ratificada por una segunda opinión médica o Junta Médica de Pares.**

**Artículo 5°. Inclusión en la historia clínica.** Una vez suscrito el documento de voluntad anticipada ante notario público, **el ciudadano que se encuentre en uso de sus facultades legales y mentales** podrá solicitar a su médico tratante sea incluido el documento en su historia clínica.

**Artículo 6°. Revocatoria.** El signatario del documento de voluntad anticipada podrá en cualquier momento revocar su decisión, de forma verbal o mediante documento escrito, sin que sea necesario comparecer ante Notario Público.

**Artículo 7°. Responsabilidad.** La **no** aplicación de las disposiciones establecidas en la presente ley **dará lugar a las** responsabilidades, de carácter civil, penal **y/o** disciplinaria, **que sean del caso.**

**Artículo 8°. Hechos sobrevinientes.** En aquellas situaciones en las que el paciente no pudiera manifestar su voluntad por tratarse de hechos sobrevinientes producto de accidentes o eventos no anticipables, será la familia del mismo, **quien procederá** a expresar de manera escrita la voluntad de

que el paciente no sea sometido a acciones terapéuticas sin esperanza, inútiles u obstinadas.

La autorización por parte de los familiares debe cumplir con las estipulaciones y solemnidades que le sean aplicables de conformidad con lo establecido en la presente ley so pena de incurrir en la responsabilidad civil, disciplinaria y penal correspondiente.

**Artículo 9°. Orden de la decisión.** La decisión de que trata el artículo anterior será tomada por los miembros de la familia siguiendo el orden sucesoral y demás disposiciones señaladas por el Código Civil, **sin embargo, para efectos de la presente ley, se entenderá incluido en el primer orden sucesoral, el cónyuge o compañero permanente.**

A falta de descendientes, ascendientes, hijos adoptivos, padres adoptantes, hermanos, cónyuges, hijos de sus hermanos, la decisión será adoptada por el comité médico científico tratante.

**Artículo 10. Promoción y difusión de la ley.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior establecerá las acciones y los mecanismos necesarios para la promoción y difusión de la presente ley.

**Artículo 11. Vigilancia y Control.** La Defensoría del Pueblo, ejercerá la vigilancia en la implementación de la presente ley, en virtud de lo cual elaborará y rendirá un informe anual consolidado en coordinación con la Superintendencia de Notariado y Registro y el Ministerio de Salud y Protección Social, sobre su cumplimiento, que será presentado a las comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes.

**Artículo 12. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

El anterior texto, conforme en lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992 (firmas de los ponentes, una vez reordenado el articulado que constituye el texto definitivo).

### 5.1. Comentarios al texto aprobado en primer debate<sup>1</sup>

En Sesiones Ordinarias de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de los días: **martes dieciséis (16) de octubre del año dos mil doce (2012), según Acta número 16, y martes trece (13) de noviembre del año dos mil doce (2012), según Acta número 18,** fueron considerados dos (02) informes de ponencia para Primer Debate, **al Proyecto de ley 251 de 2012 Senado y 064 de 2011 Cámara, por medio de la cual se crea el documento de voluntad anticipada que busca mantener la dignidad humana en pacientes que se encuentren en enfermedad en fase terminal,** así:

– Un informe de Ponencia y Texto Propuesto para Primer Debate, mayoritario, con proposición **positiva**, refrendado por los honorables Senadores

Guillermo Antonio Santos Marín, Antonio José Correa Jiménez, Liliana María Rendón Roldán, Mauricio Ernesto Ospina Gómez y Germán Bernardo Carlosama López, en su calidad de ponentes. Radicado el día dos (02) de octubre de 2012, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 669 de 2012.

– Dos; la honorable Senadora Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, presentó su propio informe de ponencia **negativa**, solicitando el **archivo** del proyecto, el día doce (12) de octubre de 2012, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 690 de 2012. Mediante oficios presentados el día trece (13) de noviembre del año 2012, los honorables Senadores Liliana María Rendón Roldán y Mauricio Ernesto Ospina Gómez, se adhirieron a esta ponencia negativa presentada por la honorable Senadora Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento.

En sesión ordinaria de fecha **martes dieciséis (16) de octubre del año dos mil doce (2012)**, según Acta número 16, no se votaron las proposiciones con que terminan los anteriores informes de ponencia al **Proyecto de ley número 251 de 2012 Senado y 064 de 2011 Cámara**; únicamente se dio inicio a la discusión del mismo.

En sesión ordinaria del día **martes trece (13) de noviembre del año dos mil doce (2012), según Acta número 18**, se discutieron y votaron dichos informes de ponencia y el texto propuesto para primer debate, así:

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5º, del Acto Legislativo 01 de 2009, Votación Pública y Nominal y a la Ley 1431 de 2011, “Por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política”, se obtuvo la siguiente votación:

– Puesta a consideración la proposición con que termina el informe de ponencia **negativo** presentado por la honorable Senadora Ponente Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, ésta fue **negada** por ocho (08) votos en contra y cuatro (04) a favor, ninguna abstención, sobre un total de trece (13) Senadores integrantes de la Comisión. Los honorables Senadores que votaron negativamente fueron: Ballesteros Bernier Jorge Eliécer, Carlosama López Germán Bernardo, Delgado Ruiz Edinson, García Romero Teresita, Jiménez Gómez Gilma, Ramírez Ríos Gloria Inés, Sánchez Montes de Occa Astrid y Santos Marín Guillermo Antonio. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: Ospina Gómez Mauricio Ernesto, Rendón Roldán Liliana María, Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth y Zapata Correa Gabriel.

– Enseguida se puso a consideración la proposición con que termina el informe de ponencia **mayoritario positivo** presentado por los honorables Senadores Ponentes Guillermo Antonio Santos Marín, Antonio José Correa Jiménez, Liliana María Rendón Roldán, Mauricio Ernesto Ospina Gómez y Germán Bernardo Carlosama López, recordando que mediante oficios presentados el día trece (13) de noviembre del año 2012, los honorables Senadores Liliana María Rendón Roldán y Mauricio Ernesto Ospina Gómez, se adhirieron a la ponencia negativa presentada por la honorable Senadora

<sup>1</sup> Tomado de Actas N° 16 y N° 18 de las sesiones ordinarias de la Comisión Séptima Constitucional permanentes de los días martes dieciséis (16) de octubre del año dos mil doce (2012) y martes trece (13) de noviembre del año dos mil doce (2012).

Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento. Esta ponencia **positiva** mayoritaria fue **aprobada** por siete (7) votos a favor y cuatro (04) en contra, ninguna abstención, sobre un total de trece (13) Senadores integrantes de la Comisión. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: Ballesteros Bernier Jorge Eliécer, Carlosama López Germán Bernardo, Delgado Ruiz Edinson, García Romero Teresita, Ramírez Ríos Gloria Inés, Sánchez Montes de Occa Astrid y Santos Marín Guillermo Antonio. Los honorables Senadores que votaron negativamente fueron: Ospina Gómez Mauricio Ernesto, Rendón Roldán Liliana María, Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth y Zapata Correa Gabriel.

Una vez aprobada, por mayoría simple, la proposición que pedía debatir la iniciativa, se procedió a la votación del articulado, así:

Inicialmente, se puso a consideración la proposición de votación en bloque (sugerida por el honorable Senador Guillermo Antonio Santos Marín) y los artículos **1º, 4º, 5º, 6º, 10, 11 y 12**, que **no tuvieron modificaciones**, estos fueron **aprobados en bloque** con seis (06) votos a favor y tres (3) en contra, ninguna abstención, sobre un total de trece (13) Senadores integrantes de la Comisión. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: Ballesteros Bernier Jorge Eliécer, Delgado Ruiz Edinson, García Romero Teresita, Ramírez Ríos Gloria Inés, Sánchez Montes de Occa Astrid y Santos Marín Guillermo Antonio. Los Honorables Senadores que votaron negativamente fueron: Rendón Roldán Liliana María, Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth y Zapata Correa Gabriel.

Luego se pusieron en consideración los artículos **2º, 3º, 7º, 8º y 9º** que **sí** tuvieron **modificaciones** (presentadas por los honorables Senadores Ballesteros Bernier Jorge Eliécer y Ramírez Ríos Gloria Inés), estos fueron **aprobados** con seis (6) votos a favor y tres (3) en contra, ninguna abstención, sobre un total de trece (13) Senadores integrantes de la Comisión. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: Ballesteros Bernier Jorge Eliécer, Delgado Ruiz Edinson, García Romero Teresita, Ramírez Ríos Gloria Inés, Sánchez Montes de Occa Astrid y Santos Marín Guillermo Antonio. Los Honorables Senadores que votaron negativamente fueron: Rendón Roldán Liliana María, Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth y Zapata Correa Gabriel. Las proposiciones reposan en el expediente. A continuación se describe cada una de ellas:

El Honorable Senador Jorge Eliécer Ballesteros Bernier, presentó tres (03) proposiciones: Dos (02) al artículo segundo y una general aplicable a todo el texto del proyecto, así:

En el **artículo 2º. Definiciones**, el Senador Ballesteros propuso sustituir la definición de “Fase terminal de una enfermedad”, por la siguiente definición, la cual fue aprobada de la siguiente manera: **“Enfermo en fase terminal: Se define como enfermo en fase terminal a todo aquel que es portador de una enfermedad o condición patológica grave, que haya sido diagnosticada en forma precisa por un médico experto, que demuestre un carácter progresivo e irreversible, con pro-**

**nóstico fatal próximo o en plazo relativamente breve, que no sea susceptible de un tratamiento curativo y eficacia comprobada, que permita modificar el pronóstico de muerte próxima; o cuando los recursos terapéuticos utilizados con fines curativos han dejado de ser eficaces”.**

Además, el Senador Ballesteros propuso también en el **artículo 2º**, suprimir el siguiente aparte “ya sea general”, contenida en la definición de “Médico Tratante”, quedando esta definición aprobada de la siguiente manera: **“Médico Tratante:** Se refiere al profesional de la medicina especialista, que ha tenido la responsabilidad del cuidado del paciente, que padece una enfermedad terminal”.

Finalmente, el Senador Ballesteros propuso que dentro del texto del articulado del proyecto se reemplace la palabra “persona” por la frase **“ciudadano que se encuentre en uso de sus facultades legales y mentales”**, y que se adiciona a la frase “debidamente diagnosticada por parte del médico tratante”, la siguiente: **“y ratificada por una segunda opinión médica o Junta Médica de Pares.”** Todo lo cual fue aprobado, con la votación arriba descrita.

La Honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos, presentó proposiciones, que fueron aprobadas, a los artículos 3º, 7º, 8º y 9º, así:

Al **artículo 3º:** Propuso adicionar el siguiente párrafo, quedando como segundo, así:

**“Párrafo 2º. El otorgante también podrá designar en el documento a un ciudadano que se encuentre en uso de sus facultades legales y mentales que lo represente, en caso de que no pueda hacer él mismo, ante el médico tratante y el equipo sanitario en el cumplimiento de la manifestación anticipada.”** A este párrafo presentado por la Senadora Ramírez, se le cambió la palabra **“persona”** por la expresión **“ciudadano que se encuentre en uso de sus facultades legales y mentales”**, de acuerdo a la proposición presentada y aprobada al Senador Ballesteros.

Al **artículo 7º:** la Senadora Ramírez, presentó proposición modificativa, en el sentido de mejorar la redacción del mismo, quedando aprobado de la siguiente manera:

**“Artículo 7º. Responsabilidad.** La **no** aplicación de las disposiciones establecidas en la presente ley **dará lugar a las** responsabilidades, de carácter civil, penal **y/o** disciplinaria, **que sean del caso.”**

Al **artículo 8º:** la Senadora Ramírez, presentó proposición supresiva, en el sentido de suprimir las frases “de común acuerdo con el médico tratante”, del primer inciso del artículo 8º, y en el segundo inciso suprimir la frase “y del médico tratante”, quedando aprobado de la siguiente manera:

**“Artículo 8º. Hechos sobrevinientes.** En aquellas situaciones en las que el paciente no pudiera manifestar su voluntad por tratarse de hechos sobrevinientes producto de accidentes o eventos no anticipables, será la familia del mismo, **quien procederá** a expresar de manera escrita la voluntad de que el paciente no sea sometido a acciones terapéuticas sin esperanza, inútiles u obstinadas.

La autorización por parte de los familiares debe cumplir con las estipulaciones y solemnidades que le sean aplicables de conformidad con lo establecido en la presente ley so pena de incurrir en la responsabilidad civil, disciplinaria y penal correspondiente”.

Finalmente, al **artículo 9º**; la Senadora Ramírez, presentó proposición aditiva, en el sentido de adicionar la expresión **“sin embargo, para efectos de la presente ley, se entenderá incluido en el primer orden sucesoral, el cónyuge o compañero permanente”** al final del inciso primero del artículo 9º, quedando aprobado de la siguiente manera:

**“Artículo 9º. Orden de la decisión.** La decisión de que trata el artículo anterior será tomada por los miembros de la familia siguiendo el orden sucesoral y demás disposiciones señaladas por el Código Civil, **sin embargo, para efectos de la presente ley, se entenderá incluido en el primer orden sucesoral, el cónyuge o compañero permanente.**”

A falta de descendientes, ascendientes, hijos adoptivos, padres adoptantes, hermanos, cónyuges, hijos de sus hermanos, la decisión será adoptada por el comité médico científico tratante”.

Puesto a consideración el título del proyecto, la ratificación del articulado votado, deseo de la Comisión que el proyecto pasara a segundo debate: Fue aprobado, con votación de manera ordinaria.

El **título del proyecto**, fue aprobado de la siguiente manera: *por medio de la cual se crea el documento de voluntad anticipada que busca mantener la dignidad humana en pacientes que se encuentren en enfermedad en fase terminal”*.

Seguidamente fueron designados ponentes para Segundo Debate, en estrado, por el señor Presidente (honorable Senador Edinson Delgado Ruiz), los mismos Honorables Senadores que actuaron como tales para el Primer Debate: Guillermo Antonio Santos Marín (Coordinador), Germán Bernardo Carlosama López, Antonio José Correa Jiménez, Liliana María Rendón Roldán, Mauricio Ernesto Ospina Gómez y Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento (Ponentes). Término reglamentario de cinco (5) días calendario, contados a partir de la designación en estrado, susceptibles de solicitar prórroga.

La relación completa del informe de ponencia para Primer Debate y el articulado, se halla consignada en las Actas números: 16, de octubre dieciséis (16) de dos mil doce (2012) y 18, de noviembre trece (13) de dos mil doce (2012), legislatura 2012-2013.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8º, del Acto Legislativo número 001 de 2003, (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del Proyecto de Ley número 251 de 2012 Senado, 064 de 2011 Cámara, se hizo en las siguientes sesiones ordinarias: Miércoles 03 de octubre de 2012, según Acta número 14. Martes 9 de octubre de 2012, según Acta número 15. Martes 16 de octubre de 2012, según Acta número 16. Miércoles 24 de octubre de 2012, según Acta número 17. Miércoles 7 de noviembre/2012, según Acta Conjunta número 03.

## 6. Proposición

De conformidad con lo expuesto anteriormente, los suscritos ponentes solicitamos dar segun-

do debate en Plenaria del Senado de la República al Proyecto de ley número 064 de 2011 Cámara, 251/2012 Senado, *por medio de la cual se crea el documento de voluntad anticipada que busca mantener la dignidad humana en pacientes que se encuentren en enfermedad en fase terminal*, con las modificaciones propuestas al articulado.

Guillermo Antonio Santos Marín, honorable Senador Ponente (Coordinador); Antonio José Correa Jiménez, Germán Bernardo Carlosama López, honorables Senadores Ponentes.

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

Bogotá D. C., a los catorce (14) días del mes de mayo año dos mil trece (2013)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, el Informe de Ponencia para Segundo Debate y Texto Propuesto para Segundo Debate, en veintinueve (29) folios, al **Proyecto de ley número 251 de 2012 Senado y 064 de 2011 Cámara**, *por medio de la cual se crea el documento de voluntad anticipada que busca mantener la dignidad humana en pacientes que se encuentren en enfermedad en fase terminal*. Autoría del proyecto de ley del honorable Representante Rafael Romero Piñeros.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

## Nota Secretarial

El presente informe de Ponencia para Segundo Debate y Texto Propuesto para Segundo Debate y se ordena publicar, con proposición de positiva, está refrendada por los Honorables Senadores Germán Carlosama, Antonio José Correa Jiménez y Guillermo Antonio Santos Marín, en su calidad de ponentes. Los honorables Senadores Mauricio Ernesto Ospina Gómez, Liliana María Rendón Roldán y Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, no refrendaron el presente informe de ponencia.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

## 7. Pliego de modificaciones

No se incluyen modificaciones al texto aprobado en primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente debido a que hubo acuerdo entre los ponentes y el resto de los Senadores que votaron positiva la ponencia en relación con el contenido del proyecto.

## 8. Texto Propuesto

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2012 SENADO, 064/2011 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el documento de voluntad anticipada que busca mantener la dignidad humana en pacientes que se encuentren en enfermedad en fase terminal.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la creación del procedimiento que garantiza a

cualquier ciudadano que se encuentre en uso de sus facultades legales y mentales el derecho a expresar de manera anticipada y por escrito su voluntad, en el sentido de no someterse a tratamientos médicos innecesarios que prolongan una vida no digna en el paciente, frente a enfermedades en fase terminal debidamente diagnosticadas por parte del médico tratante del paciente y ratificada por una segunda opinión médica o Junta Médica de Pares.

En ningún caso podrá dejarse de suministrar los cuidados paliativos necesarios, correspondientes a atenuar la situación psicopatológica, física, emocional, social y espiritual proveniente del estado terminal del paciente.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efecto de la aplicación de esta ley deben tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

Cuidados paliativos: Son los cuidados apropiados para el paciente con una enfermedad terminal, crónica, degenerativa e irreversible donde el control del dolor y otros síntomas, requieren, además del apoyo médico, social y espiritual, de apoyo psicológico y familiar, durante la enfermedad y el duelo. El objetivo de los cuidados paliativos es lograr la mejor calidad de vida posible para el paciente y su familia. La medicina paliativa afirma la vida y considera el morir como un proceso normal.

Enfermo en fase terminal: Se define como enfermo en fase terminal a todo aquel que es portador de una enfermedad o condición patológica grave, que haya sido diagnosticada en forma precisa por un médico experto, que demuestre un carácter progresivo e irreversible, con pronóstico fatal próximo o en plazo relativamente breve, que no sea susceptible de un tratamiento curativo y eficacia comprobada, que permita modificar el pronóstico de muerte próxima; o cuando los recursos terapéuticos utilizados con fines curativos han dejado de ser eficaces.

Voluntad anticipada: Es la manifestación de un ciudadano que se encuentre en uso de sus facultades legales y mentales, mediante documento escrito y suscrito ante Notario Público, de no someterse a tratamientos médicos innecesarios que prolongan una vida no digna en el paciente, frente a enfermedades en fase terminal, debidamente diagnosticadas por parte del médico tratante del paciente, y ratificada por una segunda opinión médica o Junta Médica de Pares.

Médico Tratante: Se refiere al profesional de la medicina, especialista, que ha tenido la responsabilidad del cuidado del paciente, que padece una enfermedad terminal.

Artículo 3°. *Manifestación de voluntad anticipada.* Los ciudadanos mayores de edad que se encuentren en pleno uso de sus facultades legales y mentales, mediante documento suscrito ante Notario Público, podrán expresar en cualquier momento su decisión de manera libre, consciente, seria e inequívoca, de no someterse a tratamientos médicos innecesarios que prolongan una vida no digna para el paciente, frente a una enfermedad en fase terminal, debidamente diagnosticada por parte del mé-

dico tratante y ratificada por una segunda opinión médica o Junta Médica de Pares.

Parágrafo 1°. Dentro del documento suscrito ante Notario Público, los ciudadanos que se encuentren en uso de sus facultades legales y mentales podrán manifestar también su voluntad de donar sus órganos y tejidos, una vez se produzca la muerte por causa de la enfermedad en fase terminal.

Parágrafo 2°. El otorgante también podrá designar en el documento a un ciudadano que se encuentre en uso de sus facultades legales y mentales que lo represente, en caso de que no lo pueda hacer él mismo, ante el médico tratante y el equipo sanitario en el cumplimiento de la manifestación anticipada.

Artículo 4°. *Elementos esenciales del documento.* El documento de voluntad anticipada suscrito ante Notario deberá contener, como mínimo, los siguientes elementos:

1. Nombres completos
2. Número de identificación
3. Manifestación clara de no someterse a tratamientos médicos innecesarios que prolongan una vida no digna para el paciente, frente a cualquier enfermedad en fase terminal, debidamente diagnosticada por parte del médico tratante y ratificada por una segunda opinión médica o Junta Médica de Pares.

Artículo 5°. *Inclusión en la historia clínica.* Una vez suscrito el documento de voluntad anticipada ante notario público, el ciudadano que se encuentre en uso de sus facultades legales y mentales podrá solicitar a su médico tratante sea incluido el documento en su historia clínica.

Artículo 6°. *Revocatoria.* El signatario del documento de voluntad anticipada podrá en cualquier momento revocar su decisión, de forma verbal o mediante documento escrito, sin que sea necesario comparecer ante Notario Público.

Artículo 7°. *Responsabilidad.* La no aplicación de las disposiciones establecidas en la presente ley dará lugar a las responsabilidades, de carácter civil, penal y/o disciplinaria, que sean del caso.

Artículo 8°. *Hechos sobrevinientes.* En aquellas situaciones en las que el paciente no pudiera manifestar su voluntad por tratarse de hechos sobrevinientes producto de accidentes o eventos no anticipables, será la familia del mismo quien procederá a expresar de manera escrita la voluntad de que el paciente no sea sometido a acciones terapéuticas sin esperanza, inútiles u obstinadas.

La autorización por parte de los familiares debe cumplir con las estipulaciones y solemnidades que le sean aplicables de conformidad con lo establecido en la presente ley so pena de incurrir en la responsabilidad civil, disciplinaria y penal correspondiente.

Artículo 9°. *Orden de la decisión.* La decisión de que trata el artículo anterior será tomada por los miembros de la familia siguiendo el orden sucesoral y demás disposiciones señaladas por el Código Civil. Sin embargo, para efectos de la presente ley, se entenderá incluido en el primer orden sucesoral, el cónyuge o compañero permanente.

A falta de descendientes, ascendientes, hijos adoptivos, padres adoptantes, hermanos, cónyuges, hijos de sus hermanos, la decisión será adoptada por el comité médico científico tratante.

Artículo 10°. *Promoción y difusión de la ley.* El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior establecerá las acciones y los mecanismos necesarios para la promoción y difusión de la presente ley.

Artículo 11°. *Vigilancia y Control.* La Defensoría del Pueblo, ejercerá la vigilancia en la implementación de la presente ley, en virtud de lo cual elaborará y rendirá un informe anual consolidado en coordinación con la Superintendencia de Notariado y Registro y el Ministerio de Salud y Protección Social, sobre su cumplimiento, que será presentado a las comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes.

Artículo 12°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

El anterior texto, conforme en lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992 (firmas de los ponentes, una vez reordenado el articulado que constituye el texto definitivo).

Las honorables Senadoras y Honorables Senadores ponentes:

*Guillermo Antonio Santos Marín*, honorable Senador Ponente (Coordinador); *Antonio José Correa Jiménez*, *Germán Bernardo Carlosama López*, honorables Senadores Ponentes.

COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los catorce (14) días del mes de mayo año dos mil trece (2013)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, el Informe de Ponencia para Segundo Debate y Texto Propuesto para Segundo Debate, en veintinueve (29) folios, al **Proyecto de ley número 251 de 2012 Senado, 064 de 2011 Cámara, por medio de la cual se crea el documento de voluntad anticipada que busca mantener la dignidad humana en pacientes que se en-**

*cuentren en enfermedad en fase terminal.* Autoría del Proyecto de ley del honorable Representante Rafael Romero Piñeros.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**Nota Secretarial**

El presente informe de Ponencia para Segundo Debate y Texto Propuesto para Segundo Debate y se ordena publicar, con proposición de positiva, está refrendada por los honorables Senadores Germán Carlosama, Antonio José Correa Jiménez y Guillermo Antonio Santos Marín, en su calidad de ponentes. Los honorables Senadores Mauricio Ernesto Ospina Gómez, Liliana María Rendón Roldán y Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, no refrendaron el presente informe de ponencia.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 295 - Lunes, 20 de mayo de 2013

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS Págs.

Informe de ponencia para primer debate en sesión conjunta ante las Comisiones Cuartas del honorable Senado de la República y Cámara de Representantes y texto propuesto al Proyecto de ley número 225 de 2013 Senado y 299 de 2013 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de observancia a los derechos de propiedad industrial.....	1
Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010 .....	5
Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010 .....	10
Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado en primer debate Comisión Séptima al Proyecto de ley número 251 de 2012 Senado, 064 de 2011 Cámara, por medio de la cual se crea el documento de voluntad anticipada que busca mantener la dignidad humana en pacientes que se encuentren en enfermedad en fase terminal.....	14