



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - Nº 13

Bogotá, D. C., viernes, 7 de febrero de 2014

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 171 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley número 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 1° de la Ley número 1482 de 2011 quedará así:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* Esta ley tiene por objeto sancionar penalmente actos de discriminación por razones de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual o discapacidad.

Artículo 2°. El artículo 3° de la Ley número 1482 de 2011 quedará así:

Artículo 3°. El Código Penal tendrá un artículo 134A del siguiente tenor:

Artículo 134A. *Actos de discriminación.* El que arbitrariamente impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos de las personas por razón de su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual o discapacidad, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 3°. El artículo 4° de la Ley número 1482 de 2011 quedará así:

Artículo 4°. El Código Penal tendrá un artículo 134B del siguiente tenor:

Artículo 134B. *Hostigamiento.* El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual o discapacidad, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y mul-

ta de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, salvo que la conducta constituya delito sancionable con pena mayor.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su publicación.

Con toda atención,

Juan Manuel Galán Pachón,
Senador de la República,
(Partido Liberal Colombiano).

I. Introducción

El 30 de noviembre de 2011, el Gobierno Nacional sancionó la Ley número 1482, *por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones.* Los autores de la iniciativa son los honorables Congresistas del Movimiento Político Mira: *Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez, Carlos Alberto Baena López,* Senadores de la República; y *Gloria Stella Díaz Ortiz,* Representante a la Cámara.

No obstante, el pasado miércoles 15 de enero, se conocieron unas declaraciones de la líder de la Iglesia de Dios Ministerial Jesucristo Internacional, asociada al Movimiento Político Mira, *María Luisa Piraquive.* Según la ministra de la congregación religiosa, las personas que sufren alguna clase de discapacidad (o tienen defectos físicos) no pueden predicar en público: *«Hay gente que llega a la iglesia sin un ojo, sin un brazo o sin una pierna o con defectos físicos, ustedes no pueden nombrar a esa persona como un predicador porque por causa de la conciencia esto queda mal. Sucede que en la iglesia había un hermano consagrado, pero infortunadamente sufrió un accidente y perdió un brazo y él ya no se puede subir a predicar por causa de la conciencia, el que dirá de la gente que se puede angustiar y asombrarse, a la gente no le puede gustar mucho»*, afirmó.

Frente a estos hechos (y otros semejantes dados a conocer en los medios de comunicación), la opinión pública reaccionó vehementemente demostrando su indignación en la redes sociales. Múltiples emisoras dedicaron extensos programas radiales a las políticas de la Iglesia de Dios Ministerial Jesucristo Internacional. Lo propio ocurrió en la prensa escrita: *El Tiempo*, *El Espectador*, *El Colombiano* y la Revista *Semana* realizaron diversos reportajes sobre el tema. En pocas horas la discriminación por motivos de discapacidad se ubicó en el centro del debate nacional.

En este escenario, varias personas se acercaron al despacho del honorable Senador Juan Manuel Galán para denunciar la falta de mecanismos jurídicos para hacer valer los derechos de las personas con discapacidad o defectos físicos. Si bien la acción de tutela es una herramienta efectiva, es improcedente cuando se trata de actos generales, impersonales y abstractos (Decreto número 2591 de 1991, artículo 6°, numeral 5). Es decir, en el caso de la Iglesia de Dios Ministerial Jesucristo Internacional, únicamente el pastor a quien se le negó el acceso al púlpito está legitimado para interponer el recurso. Lo que es más, la reciente ley “antidiscriminación”, Ley número 1482 de 2011 sanciona penalmente ciertas clases de discriminación (por raza, religión, sexo, etc.), pero dejando impune la discriminación “por discapacidad”.

II. Marco Normativo Vigente

LEY 1482 DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2011

por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* Esta ley tiene por objeto garantizar la protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, que son vulnerados a través de actos de racismo o discriminación.

Artículo 2°. El Título I del Libro II del Código Penal tendrá un Capítulo IX, del siguiente tenor:

CAPÍTULO IX.

De los actos de discriminación

Artículo 3°. El Código Penal tendrá un artículo 134A del siguiente tenor:

Artículo 134A. Actos de Racismo o discriminación. El que arbitrariamente impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos de las personas por razón de su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 4°. El Código Penal tendrá un artículo 134B del siguiente tenor:

Artículo 134 B. Hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología política, u origen nacional,

étnico o cultural. El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, salvo que la conducta constituya delito sancionable con pena mayor.

Artículo 5°. El Código Penal tendrá un artículo 134 C del siguiente tenor:

Artículo 134C. Circunstancias de agravación punitiva. Las penas previstas en los artículos anteriores, se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando:

1. La conducta se ejecute en espacio público, establecimiento público o lugar abierto al público.
2. La conducta se ejecute a través de la utilización de medios de comunicación de difusión masiva.
3. La conducta se realice por servidor público.
4. La conducta se efectúe por causa o con ocasión de la prestación de un servicio público.
5. La conducta se dirija contra niño, niña, adolescente, persona de la tercera edad o adulto mayor.
6. La conducta esté orientada a negar o restringir derechos laborales.

Artículo 6°. El Código Penal tendrá un artículo 134D del siguiente tenor:

Artículo 134D. Circunstancias de atenuación punitiva. Las penas previstas en los artículos anteriores, se reducirán en una tercera parte cuando:

1. El sindicado o imputado se retracte públicamente de manera verbal y escrita de la conducta por la cual se le investiga.
2. Se dé cumplimiento a la prestación del servicio que se denegaba.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 102 del Código Penal.

Artículo 102. Apología del genocidio. El que por cualquier medio difunda ideas o doctrinas que propicien, promuevan, el genocidio o el antisemitismo o de alguna forma lo justifiquen o pretendan la rehabilitación de regímenes o instituciones que amparen prácticas generadoras de las mismas, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses, multa de seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (666.66) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento ochenta (180) meses.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias».

III. El Problema del Marco Normativo Vigente

Como puede observarse, la Ley 1482 de 2011 crea dos nuevos tipos penales: el primero (*actos de racismo o discriminación*), castiga la afectación arbitraria de los derechos de las personas por razón de

su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual; el segundo (*hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología política u origen nacional, étnico o cultural*) castiga la promoción o instigación de actos de agresión por motivos de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual.

Sin embargo, en la redacción de estos dos nuevos delitos se presenta una laguna jurídica. En efecto, los autores de la iniciativa escogieron algunos “*crímenes sospechosos de discriminación*” (discriminación por raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual), dejando por fuera del ámbito de cobertura, la discriminación por discapacidad.

IV. Bloque de Constitucionalidad

El bloque de constitucionalidad, particularmente respecto del tema de este proyecto, está conformado por:

a) - “*Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*”. Adoptada por la Organización de Estados Americanos, OEA, suscrita en la ciudad de Guatemala, Guatemala, el 7 de junio de 1999. Aprobada por la Ley 762 de 2002 (julio 31); y declarada exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-401 de 2003 (mayo 20).

Conforme a su artículo II (I), el Estado colombiano se comprometió a “... *1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa...*”

b) - “*Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.”

Adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Aprobada por la Ley 1346 de 2009 (julio 31) y declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-293 de 2010 (abril 21).

En esta Convención se consagra el reconocimiento de que las personas con discapacidad son titulares de los mismos derechos fundamentales inherentes a la naturaleza humana, así como los compromisos, obligaciones y responsabilidades que los Estados Partes acordaron asumir para garantizar el goce y el ejercicio pleno de estos derechos.

Dentro de estos instrumentos internacionales y en ejercicio de las respectivas competencias constitucionales, el Gobierno Nacional en representación del Estado colombiano acordó con los demás Estados asumir acciones, compromisos y responsabilidades, que luego este órgano legislativo ratificó e incorporó a la legislación nacional.

V. Propuesta de Modificación

La estructura del Proyecto de ley es breve y concreta. En el primer artículo se modifica el artículo 1° de la Ley 1482 para hacer explícita la finalidad: erradicar los actos de cualquier clase de discrimina-

ción. En el segundo artículo se modifica el tipo de *actos de racismo o discriminación* (artículo 3° de la Ley), para cobijar la discriminación por discapacidad. Por último, en el artículo tercero, se modifica el tipo (y su *nomen iuris*) de *hostigamiento* (artículo 4° de la ley), para cobijar la discriminación por discapacidad.

CUADRO N° 1. COMPARACIÓN LEGISLACIÓN VIGENTE Y PROPUESTA.	
NORMATIVIDAD ACTUAL: LEY 1482 DE 2011.	TEXTO PROPUESTO PROYECTO DE LEY.
Artículo 1°. <i>Objeto de la ley.</i> Esta ley tiene por objeto garantizar la protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, que son vulnerados a través de actos de racismo o discriminación.	Artículo 1°. <i>Objeto de la ley.</i> Esta ley tiene por objeto sancionar penalmente actos de discriminación <u>por razones de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, o discapacidad.</u>
Artículo 3°. El Código Penal tendrá un artículo 134A del siguiente tenor: <i>Artículo 134A. Actos de Racismo o discriminación.</i> El que arbitrariamente impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos de las personas por razón de su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10)	Artículo 3°. El Código Penal tendrá un artículo 134A del siguiente tenor: <i>Artículo 134A. Actos de Racismo o discriminación.</i> El que arbitrariamente impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos de las personas por razón de su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual, <u>o discapacidad,</u> incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y

CUADRO N° 1. COMPARACIÓN LEGISLACIÓN VIGENTE Y PROPUESTA.	
NORMATIVIDAD ACTUAL: LEY 1482 DE 2011.	TEXTO PROPUESTO PROYECTO DE LEY.
a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Artículo 4°. El Código Penal tendrá un artículo 134B del siguiente tenor: <i>Artículo 134B. Hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología, política, u origen nacional, étnico o cultural.</i> El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, salvo que la conducta constituya delito sancionable con pena mayor.	Artículo 4°. El Código Penal tendrá un artículo 134B del siguiente tenor: <i>Artículo 134B. Hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología, política, u origen nacional, étnico o cultural.</i> El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, <u>o discapacidad,</u> incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, salvo que la conducta constituya delito sancionable con pena mayor.

Para los propósitos de este proyecto de ley, seguiremos las definiciones de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobados el 13 de diciembre de 2006 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Así, de acuerdo con su artículo primero entendemos que las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

VI. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

El artículo 13 de la Constitución Política, va más allá de la Igualdad formal consolidando un principio en su sentido material. Ello implica, conforme a la Corte Constitucional, -el ente máximo encargado de protegerla y cuyas interpretaciones sobre ella tienen carácter vinculante¹-, “*un compromiso del Estado en el diseño y ejecución de políticas destinadas a la superación de las barreras existentes para algunas personas que por vulnerabilidad, no logran realmente integrarse en la vida social, política, económica o cultural, en condiciones de igualdad*”².

Dicho enunciado, ha sido enmarcado por este Alto Tribunal, en la protección de grupos poblacionales especialmente susceptibles de sufrir discriminación por razones de “*sexo, la orientación sexual o la identidad de género; - La raza; - El origen nacional o familiar al igual que el étnico o de cualquier índole; - La lengua; - La religión; -La opinión política o filosófica; - La pigmentación o el color de la piel; - La condición social y/o económica; - La apariencia exterior; - La enfermedad o la discapacidad (...)*”³.

En relación con este último grupo poblacional, los discapacitados, la jurisprudencia Constitucional, no ha dudado en calificarla como una “*minoría discreta u oculta*”⁴, frente a la cual, “*todas las instancias del Estado*” deben tomar medidas que

garanticen su igualdad real⁵, a través de acciones afirmativas⁶, entendidas estas como “*todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados*”⁷.

A la luz de las anteriores consideraciones, se encuentra que la modificación de esta ley, no es más que una acción afirmativa a favor de las poblaciones discriminadas identificadas por la Corte Constitucional y la adecuación de esta ley a los parámetros constitucionales anteriormente descritos.

CUADRO N° 2. EXTRACTOS JURISPRUDENCIALES: DISCRIMINACIÓN POR DISCAPACIDAD.	
SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL	EXTRACTOS
SENTENCIA T-314 DE 2011	« <i>Se pueden destacar como criterios sospechosos de discriminación los siguientes: - El sexo, la orientación sexual o la identidad de género; - La raza; - El origen nacional o familiar al igual que el étnico o de cualquier índole; - La lengua; - La religión; -La opinión política o filosófica; - La pigmentación o el color de la piel; - La condición social y/o económica; - La apariencia exterior; - La enfermedad, la discapacidad o la pérdida de la capacidad laboral. Ante la verificación de conductas o actos de diferenciación en los pre- supuestos anteriormente expuestos, el juez constitucional deberá contemplar en cada caso concreto que los criterios sospechosos son categorías que: (i) Se fundamentan en rasgos permanentes y conaturales de las personas, de los cuales no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad o libre desarrollo. (ii) Históricamente han sido sometidos, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlos y/o segregarlos. (iii) No constituyen, per se, razonamientos con base en los cuales sea posible efectuar una distri-</i>

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-539 de 2011 ha dicho: “*(...) al ser guardiana de la supremacía e integridad de la Carta, las sentencias de la Corte son vinculantes para todos los operadores jurídicos, sea la administración o los jueces (...)*”.

² Corte Constitucional. Sentencia T-810 de 2011.

³ Corte Constitucional. Sentencia T-314 de 2011.

⁴ “*Uno de estos colectivos desaventajados que conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia nacional y comparada ha denominado “minorías discretas u ocultas” está integrado por las personas que tienen una discapacidad o desventaja grave o profunda en el habla, el oído o la visión. En efecto, como lo ha señalado la Corte, pese a que las personas que sufren discapacidad física o sensorial grave constituyen un porcentaje significativo de la población, lo cierto sin embargo, es que han sido histórica y silenciosamente marginadas. Hasta hace muy poco estos colectivos eran invisibilizados, sus preocupaciones no ocupaban lugar alguno en la agenda pública o en las reivindicaciones de las organizaciones sociales, las autoridades públicas los trataban con desprecio o paternalismo y el propio derecho los asimilaba a incapaces y les imponía, de manera arbitraria, múltiples inhabilidades (...)*” (Sentencia C-076 de 2006).

⁵ Sentencia T-68A de 2011: “*(...) La Corte ha establecido la importancia de dar especial protección a las personas con discapacidad, resaltando la orden constitucional de realizar acciones efectivas en todas las instancias del Estado, que pongan a esta población en igualdad de condiciones al resto de la sociedad y aseguren su total integración a ella*”.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-497 de 2007: “*es un deber constitucional dar un trato diferenciado a las personas en condición de discapacidad y que, por lo tanto, el Estado tiene la obligación de desplegar acciones afirmativas frente a este grupo poblacional (...)*”.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C - 293 de 2010.

CUADRO N° 2. EXTRACTOS JURISPRUDENCIALES: DISCRIMINACIÓN POR DISCAPACIDAD.	
SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL	EXTRACTOS
	<i>bución o reparto racional y equitativo de bienes, derechos o cargas sociales. (iv) Cuando se acude a ellas para establecer diferencias en el trato, salvo la existencia de una justificación objetiva y razonable se presume que se ha incurrido en una conducta injusta y arbitraria que viola el derecho a la igualdad».</i>
<u>SENTENCIA C-824 DE 2011</u>	«Corte [Constitucional] se ha pronunciado en relación con la marginación de que son víctimas las personas con limitaciones o con discapacidad, reconociendo que dicha marginación ha sido una constante histórica y ha tenido unas características singulares debido a particulares características de esta población, que constituyen: (i) minorías ocultas, (ii) han sufrido de invisibilidad a los ojos de los Gobiernos y de la sociedad, y (iii) tienen una gran heterogeneidad relativa al tipo de limitaciones o discapacidades, al alto grado de ignorancia, prejuicios, negligencia o incomodidad que generan estas limitaciones o discapacidades en las autoridades y en la sociedad, y en la conjunción de limitaciones y discapacidades con otros tipos de discriminación como la de género, racial, etc., (...)».
<u>SENTENCIA T-68A DE 2011</u>	« (...) La Corte ha establecido la importancia de dar especial protección a las personas con discapacidad, resaltando la orden constitucional de realizar acciones efectivas en todas las instancias del Estado, que pongan a esta población en igualdad de condiciones al resto de la sociedad y aseguren su total integración a ella».

CUADRO N° 2. EXTRACTOS JURISPRUDENCIALES: DISCRIMINACIÓN POR DISCAPACIDAD.	
SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL	EXTRACTOS
<u>SENTENCIA T-597 DE 2013</u>	«es un deber constitucional dar un trato diferenciado a las personas en condición de discapacidad y que, por lo tanto, el Estado tiene la obligación de desplegar acciones afirmativas frente a este grupo poblacional».

CUADRO N° 2. EXTRACTOS JURISPRUDENCIALES: DISCRIMINACIÓN POR DISCAPACIDAD.	
SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL	EXTRACTOS
<u>SENTENCIA C-293 DE 2010</u>	« (...) acciones afirmativas, denominación que, como es sabido, alude a todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social».
<u>SENTENCIA T-810 DE 2011</u>	La garantía del derecho a la igualdad resulta ser un presupuesto necesario para lograr la autorrealización personal, en la medida en que promueve como reconocimiento al valor intrínseco de todo ser humano, un trato sin distinciones injustificadas entre personas por parte del Estado, y el ejercicio de los derechos y libertades en condiciones de igualdad. En el Estado Social de Derecho, el derecho a la igualdad trasciende los imperativos clásicos de la igualdad ante la ley y obliga al Estado a detenerse en las diferencias que de hecho existen entre las personas. De esta forma, la llamada igualdad material, supone un compromiso del Estado en el diseño y ejecución de políticas destinadas a la superación de las barreras existentes para algunas personas que por vulnerabilidad, no logran realmente integrarse en la vida social, política, económica o cultural, en condiciones de igualdad.
<u>SENTENCIA C-076 DE 2006</u>	«Uno de estos colectivos desaventajados que conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia nacional y comparada ha denominado "minorías discretas u ocultas" está integrado por las personas que tienen una discapacidad o desventaja grave o profunda en el habla, el oído o la visión. En efecto, como lo ha señalado la Corte, pese a que las personas que sufren discapacidad física o sensorial grave constituyen un porcentaje significativo de la población, lo cierto sin embargo, es que han sido histórica y silenciosamente marginadas. Hasta hace muy poco estos colectivos eran invisibilizados, sus preocupa-

CUADRO N° 2. EXTRACTOS JURISPRUDENCIALES: DISCRIMINACIÓN POR DISCAPACIDAD.	
SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL	EXTRACTOS
	<i>ciones no ocupaban lugar alguno en la agenda pública o en las reivindicaciones de las organizaciones sociales, las autoridades públicas los trataban con desprecio o paternalismo y el propio derecho los asimilaba a incapaces y les imponía, de manera arbitraria, múltiples inhabilidades».</i>

VII. Conclusión.

En conclusión, estimados parlamentarios, la presente iniciativa persigue subsanar el vacío legal en el que incurrió el Legislador en el año 2011 al no incluir sanciones penales para aquellas personas que discriminen por motivos discapacidad.

Con toda atención,

Juan Manuel Galán Pachón,
Senador de la República
(Partido Liberal Colombiano).

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación leyes

Bogotá, D. C., 23 de enero de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 171 de 2014 Senado, *por me-*

dio de la cual se modifica la Ley número 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 23 de enero de 2014

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

TEXTOS DEFINITIVOS APROBADOS EN SESIÓN PLENARIA

TEXTOS DEFINITIVOS APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL DÍA 11 DE DICIEMBRE DE 2013 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 26 DE 2013 SENADO

por la cual se reforman y adicionan algunas disposiciones a la Ley 497 de 1999.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 497 de 1999, así:

Artículo 23. De la solicitud. Las partes interesadas en acudir a la jurisdicción de paz, pueden solicitar la solución del caso concreto conjunta o individualmente.

Cuando la solicitud sea de común acuerdo las partes informarán al juez de paz que seleccionen, de manera oral o por escrito, los límites del conflicto. En caso de ser oral, el juez de paz levantará un acta que firmarán los solicitantes. A partir de ese momento iniciará la competencia del juez de paz para conocer del asunto.

Dicha acta deberá contener la identidad de las partes, su domicilio, la descripción de los hechos y la

controversia, así como el lugar, fecha y hora para la audiencia de conciliación, que deberá celebrarse en el término que para el efecto señale el juez de paz.

Cuando la solicitud sea elevada por una sola de las partes en conflicto, esta se presentará en el Consejo Superior de la Judicatura, o en los lugares y ante los funcionarios que esta autoridad precise, como pueden ser los Consejos Seccionales de la Judicatura, y demás lugares con los cuales se logre realizar convenios, tales como personerías y casas de justicia. Recibida la petición, se remitirá a la contraparte una invitación para que acuda dentro de los diez días siguientes, expresando los beneficios de acudir a la justicia de paz, advirtiendo de forma expresa que en caso de no acudir, dicho hecho no genera sanción alguna.

Si finalizados los diez días la parte concurre, el funcionario encargado les informará qué jueces de paz pueden solucionar el conflicto y le remitirán la información para que asuma la competencia del caso, en caso contrario, se archivará la solicitud.

Recibida la solicitud en forma oral o por escrito, el juez la comunicará por una sola vez, por el medio más idóneo, a todas las personas interesadas y a aquellas que se pudieren afectar directa o indi-

rectamente con el acuerdo a que se llegue o con la decisión que se adopte.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 24 de la Ley 497 de 1999, así:

Artículo 24. Conciliación. La audiencia de conciliación podrá ser privada o pública según lo determine el Juez de Paz y se realizará en la fecha y lugar que este señale.

Parágrafo 1°. El Consejo Superior de la Judicatura con ayuda del Ministerio de Justicia, y de las autoridades de control o administrativas, debe organizar dentro de los seis meses siguientes a la expedición de esta ley, un listado de espacios decorosos en el cual los distintos jueces de paz, en su respectivo distrito, puedan llevar a cabo las conciliaciones, apartando el sitio por turnos y/o días.

Parágrafo 2°. En caso de que el asunto sobre el que verse la controversia que se somete a consideración del Juez de Paz se refiera a un conflicto comunitario que altere o amenace alterar la convivencia armónica de la comunidad, a la audiencia de conciliación podrán ingresar las personas de la comunidad interesadas en su solución. En tal evento el Juez de Paz podrá permitir el uso de la palabra a quien así se lo solicite.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 29 de la Ley 497 de 1999, así:

Artículo 29. Del fallo y su ejecución. En caso de fracasar la etapa conciliatoria, o de llegarse solo a una conciliación parcial, el Juez de Paz así lo declarará y, dentro de los diez (10) días siguientes, proferirá el fallo en equidad, de acuerdo con la evaluación de las pruebas allegadas. La decisión se comunicará a las partes por escrito o por el medio que se estime más adecuado. El fallo en equidad deberá constar por escrito.

Parágrafo 1°. El acta de la audiencia de conciliación en la que consten el acuerdo a que hubieren llegado las partes y el fallo, tendrá los mismos efectos que las sentencias proferidas por los jueces ordinarios.

A elección de quien fue favorecido en el fallo, el cumplimiento y ejecución podrá adelantarse ante el Juez de Paz o ante el juez que de conformidad con las reglas generales del procedimiento sea competente.

Parágrafo 2°. El Consejo Superior de la Judicatura con ayuda del Ministerio de Justicia, y de las autoridades de control o administrativas, debe organizar dentro de los seis meses siguientes a la expedición de esta ley, un listado de espacios decorosos en el cual los distintos jueces de paz, en su respectivo distrito, puedan llevar a cabo la lectura del fallo, apartando el sitio por turnos y/o días.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 31 de la Ley 497 de 1999, así:

Artículo 31. Archivo y remisión de información. El Juez de Paz deberá, al finalizar sus actuaciones, como una obligación inherente a sus funciones, digitalizar copia de las actas, conciliaciones y fallos que profiera.

Estas actuaciones serán remitidas al Consejo Superior de la Judicatura, o a la persona que esta autoridad determine, con el fin de que sean almacenadas y publicadas en el portal web de la rama judicial.

El archivo físico de los procesos terminados por el Juez de Paz durante su ejercicio, deberá ser custodiado por el juez durante el término de 6 meses, para que durante dicho término el Consejo Superior de la Judicatura pueda determinar la veracidad de lo actuado; finalizado ese periodo podrá hacer buen uso del material.

El Consejo Superior de la Judicatura, deberá reglamentar todo lo atinente al archivo y remisión de información relacionada con la Justicia de Paz, en los términos señalados en este artículo, tomando en consideración que el portal web debe permitir ubicar el sitio en el que funcionan los distintos jueces de paz; consultar las actuaciones digitalizadas por los jueces de paz; las diferentes actuaciones que se pueden resolver por los jueces de paz; mantener actualizada la doctrina pública y gratuita que sobre la justicia de paz se vaya creando; la reglamentación que se expida para el adecuado funcionamiento de la figura; las distintas convocatorias que realicen los municipios y distritos para inscribir candidatos; publicar las fechas que se hayan previsto para la elección de jueces de paz.

Artículo 5°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 497 de 1999, así:

Artículo (nuevo). Capacitación. Los Jueces de Paz recibirán capacitación en la entidad educativa que disponga el Consejo Superior de la Judicatura para esos efectos, por lo menos cada 6 meses.

Parágrafo. El Consejo Superior de la Judicatura velará por que las capacitaciones se realicen en el Distrito Judicial al que pertenece el municipio o distrito del Juez de Paz.

Artículo 6°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 497 de 1999, así:

Artículo (nuevo). El Consejo Superior de la Judicatura, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de esta ley, diseñará en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, una cartilla de fácil consulta para que los establecimientos educativos puedan cumplir de la mejor manera con la obligación de impartir nociones básicas sobre la jurisdicción de paz.

Artículo 7°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 497 de 1999, así:

Artículo (nuevo). Estímulos y distinciones. El Consejo Superior de la Judicatura, por reglamento, creará estímulos y distinciones para los Jueces de Paz, como los desarrollados en virtud del artículo 155 de la Ley 270 de 1996.

Artículo 8°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 497 de 1999, así:

Artículo (nuevo). Fondos para la Justicia de Paz. Un diez por ciento (10%) del recaudo obtenido por concepto de Arancel Judicial y de los ingresos que se originen por el cobro de sanciones impuestas en favor de la Rama Judicial, será destinado a satisfacer las necesidades de la Justicia de Paz.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 34 de la Ley 497 de 1999, así:

Artículo 34. Control Disciplinario. En todo momento el Juez de Paz y de Reconsideración podrá ser sancionado con amonestación, multa, suspensión o destitución del cargo, o según el caso, por la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura respectivo; cuando se compruebe que en el ejercicio de sus funciones ha atentado contra las garantías y derechos fundamentales de las partes u observado una conducta censurable que afecte la dignidad del cargo.

Las sanciones de amonestación, multa o suspensión se impondrán conforme con los postulados de la Ley 734 de 2002.

Sin embargo, el Juez Disciplinario para la aplicación de la citada ley, tendrá en cuenta, durante el trámite del proceso y al momento de la decisión, el especial perfil del Juez de Paz, la naturaleza de su función y la gratuidad del servicio que presta.

Artículo 10. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República el día 11 de diciembre de 2013, al **Proyecto de ley número 26 de 2013 Senado por la cual se reforman y adicionan algunas disposiciones a la Ley 497 de 1999**, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO
Ponente

El presente texto fue aprobado en Plenaria de Senado el día 11 de diciembre de 2013 según texto propuesto para segundo debate sin modificaciones.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL DÍA 4 DE DICIEMBRE DE 2013 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 86 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo en-

tre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 4 de diciembre de 2013, al **Proyecto de ley número 86 de 2013 Senado por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.**

CARLOS EMIRO BARRIGA PEÑARANDA
Ponente

CARLOS RAMIRO CHAVARRO C.
Ponente

El presente texto fue aprobado en Plenaria de Senado el 4 de diciembre de 2013, según texto aprobado en primer debate, sin modificaciones.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL DÍA 13 DE NOVIEMBRE DE 2013 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 219 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se dictan normas que promueven, regulan, orientan y controlan el aprovechamiento terapéutico y turístico de los balnearios termales y el uso de las aguas termales.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto, definiciones y principios

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto fomentar, orientar y regular el uso y aprovechamiento sostenible de las aguas termales, así como controlar su utilización en balnearios promoviendo su uso terapéutico y turístico.

Parágrafo. Esta norma excluye el uso potencial de aguas termales para las denominadas curas hidropínicas.

Artículo 2°. *Definiciones:*

1. **Aguas termales:** Para efectos de la presente ley se entiende por aguas termales, las aguas naturales que emergen de capas subterráneas de la tierra a la superficie, con una temperatura mayor a 5°C y menor a 80°C. Son ricas en componentes minerales que permiten su utilización en la terapéutica.

Las aguas termales son propiedad del Estado.

2. **Balneario:** Se entiende por balneario, como aquel establecimiento público o privado, destinado al turismo, recreación y usos terapéuticos, a través de la utilización de aguas termales.

3. **Uso terapéutico:** Tratamientos complementarios que ayudan a prevenir, mitigar, combatir o superar algunas dolencias, dependiendo de las propiedades y composición fisicoquímica de las aguas termales.

Artículo 3°. *Principios.* Son principios rectores de la actividad de aprovechamiento terapéutico y turístico de los balnearios termales y el uso de las aguas termales, los siguientes:

1. **Desarrollo sostenible:** El aprovechamiento y uso de aguas termales deberá ser desarrollado en forma sostenible, priorizando la protección de los recursos naturales y respondiendo a las necesidades de la comunidad.

2. **Precaución:** Cuando exista peligro de daño grave e irreversible del recurso natural aprovechado, deberá adoptarse medidas eficientes para prevenir y mitigar el deterioro ambiental.

3. **Coordinación:** Las entidades públicas que integren el sector salud, turismo y ambiente actuarán en forma coordinada para el desarrollo de sus funciones.

4. **Promoción:** El Estado promoverá el uso y aprovechamiento sostenible de las aguas termales y fomentará el desarrollo del turismo de salud y bienestar, así como el turismo social.

5. **Calidad Sanitaria del Servicio:** Los servicios turísticos, para uso de aguas termales, deberán ser prestados con calidad sanitaria, con el fin de garantizar las condiciones óptimas de higiene y salubridad propias de este servicio.

6. **Competitividad:** El uso y aprovechamiento sostenible de aguas termales, deberá incrementar la competitividad de la industria turística del país.

CAPÍTULO II

De las condiciones generales de aprovechamiento

Artículo 4°. El Servicio Geológico Colombiano se encargará de investigar, identificar e inventariar las aguas termales del territorio nacional, caracterizando su composición física, química y microbiológica.

El Ministerio de Salud deberá definir su utilidad terapéutica y riesgos que su uso puede generar en algunas personas y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tendrá que precisar su utilidad industrial y turística.

Artículo 5°. *Registro público de aguas termales.* El Ministerio de Medio Ambiente llevará a cabo el registro oficial de aguas termales con potencial de utilización en terapias médicas, apoyado en los archivos de Declaración de aptitud del agua termal para usos médicos, emitida por el Ministerio de Salud.

El registro deberá incluir denominación, localización de la fuente termal o establecimiento balneario, composición del agua, información geológica y topográfica del terreno, accesos e indicaciones terapéuticas y tendrá un carácter público.

Artículo 6°. Las aguas termales ubicadas en predios de propiedad privada o territorios indígenas, otorgará a su propietario individual o colectivo derecho de preferencia para el uso y aprovechamiento de las mismas mediante contrato de concesión.

El aprovechamiento de aguas termales ubicadas en territorios indígenas o en tierras comunales de comunidades negras, será consultado previamente, a las autoridades tradicionales, cabildos indígenas y/o consejos comunitarios, y se incorporará a los planes de vida o desarrollo de dichas comunidades.

Artículo 7°. *De la declaración del agua termal con aptitud para usos médicos.* El aprovechamiento de una fuente termal en usos médicos, deberá estar respaldado por una Declaratoria de Agua Termal con aptitud para usos médicos, previo estudio técnico-científico que defina sus propiedades terapéuticas, expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social.

El Ministerio de Salud y Protección Social, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá reglamentar el procedimiento de dicha declaratoria.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con las Secretarías de Salud Departamentales y Municipales, deberán evaluar y aplicar criterios de clasificación para asignar propiedades terapéuticas preliminares al manantial.

Artículo 8°. Las Corporaciones Autónomas Regionales, conforme a lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y previa Declaratoria de Agua Termal con aptitud para usos médicos, otorgarán la correspondiente concesión para autorizar el uso y aprovechamiento del recurso hídrico ubicado bajo su jurisdicción.

Artículo 9°. *De la concesión administrativa.* La concesión administrativa para explotar este recurso, tendrá una vigencia de cinco años prorrogable hasta veinte años, previa solicitud presentada como mínimo 6 meses antes del cumplimiento del término de vigencia de la concesión.

El solicitante de una concesión deberá presentar un Proyecto General de uso, aprovechamiento y conservación del acuífero, previniendo cualquier afectación, daño, puesta en riesgo o peligro del recurso natural a utilizar, como requisito para el otorgamiento de la concesión.

Las modificaciones de un aprovechamiento o de las instalaciones del establecimiento balneario, requerirán de autorización o nueva concesión.

Los derechos de aprovechamiento podrán ser cedidos, alquilados, total o parcialmente, previa autorización administrativa.

En toda concesión de aprovechamiento de aguas termales deberá además, establecerse como condición que, al término de la misma, las construcciones e instalaciones y demás servicios revertirán al dominio del Estado en buenas condiciones de higiene, conservación y mantenimiento, sin indemnización alguna.

Artículo 10. *De la terminación de la concesión.* Las concesiones o autorizaciones de uso y aprovechamiento, se podrán declarar terminadas, a través de resolución, en los siguientes casos:

1. Renuncia aceptada del titular.
2. Disminución del caudal del reservorio de tal manera que se dificulte su explotación o por agotamiento del recurso.
3. Por afectación, daño o puesta en riesgo del acuífero.
4. Parálisis de los trabajos de aprovechamiento por más de un año.
5. Inexistencia de autorización administrativa previa para ceder, alquilar total o parcialmente los derechos de uso y aprovechamiento del agua termal.
6. Incumplimiento de los requisitos ambientales y sanitarios así como de las condiciones de autorización o concesión conforme a la ley.

CAPÍTULO III

De los establecimientos balnearios para uso médico

Artículo 11. *De los balnearios termales con aplicación médica.* Los balnearios con aplicación médica, también llamados establecimientos crenoterápicos o centros de cura termal tendrán carácter de centros sanitarios, se regularán en los aspectos médicos y en las prestaciones hidrológicas y balneoterapéuticas, para su creación, construcción, modificación, adaptación, supresión o apertura, por las disposiciones en materia sanitaria.

Parágrafo. El Ministerio de Salud, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará el personal sanitario mínimo requerido por el balneario, los procedimientos médicos, la dotación e instalaciones requeridos y será el responsable de diseñar un plan de control de los balnearios con aplicación médica.

Artículo 12. *Funcionamiento del balneario.* El Ministerio de Salud, diseñará el registro clínico obligatorio para todos los balnearios con aplicación médica que deberá llevarse de manera sistemática, indicando con mucha claridad las características de los pacientes, esquemas o programas de tratamientos y resultados. Este registro será responsabilidad del médico director.

Artículo 13. *Del control periódico.* La calidad de las aguas y la adecuación de su uso quedarán garantizadas a través de los controles que periódicamente efectúe la Superintendencia Nacional de Salud, en coordinación con las Secretarías de Salud Departamentales y Municipales, asignadas para tal fin.

Deberá verificarse que la composición y temperatura de la fuente de agua termal sean constantes y exenta de microorganismos patógenos.

Artículo 14. *De los beneficios para promoción de los balnearios con aplicación médica.* El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, reglamentará los estímulos para la promoción del turismo en centros terapéuticos o balnearios que utilizan con fines terapéuticos aguas minero-medicinales o tratamientos termales.

CAPÍTULO IV

Disposiciones Generales

Artículo 15. Para promover la inversión privada, uso, aprovechamiento y ejercer control sobre las aguas termales, los Gobiernos Departamentales y Municipales incluirán en sus Planes de Ordenamiento Territorial la realización del inventario de aguas termales.

Artículo 16. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el encargado de definir los criterios de calidad para el uso de las aguas termales y será el encargado de establecer el protocolo para el monitoreo de los vertimientos de las mismas.

Artículo 17. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo incorporará el uso y aprovechamiento de las aguas termales, en la política para el desarrollo del turismo de interés social y gestionará la asistencia científica y técnica de otros países con experiencia en el aprovechamiento sostenible de este recurso hídrico y la captación de inversión para su desarrollo.

Artículo 18. El Gobierno Nacional incluirá en el Plan Nacional de Desarrollo el uso y aprovechamiento de las aguas termales como motor de desarrollo turístico de interés social y reglamentará la presente ley en un término máximo de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la misma.

CAPÍTULO V

Vigencia y Derogatorias

Artículo 19. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 13 de noviembre de 2013, al **Proyecto de ley número 219 de 2013 Senado por medio de la cual se dictan normas que promueven, regulan, orientan y controlan el aprovechamiento terapéutico y turístico de los balnearios termales y el uso de las aguas termales**, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

MAURICIO AGUILAR HURTADO
Ponente

El presente texto fue aprobado en Sesión Plenaria de Senado el día 13 de noviembre de 2013, según texto propuesto para segundo debate, sin modificaciones.

EL Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

TEXTOS DEFINITIVOS DE COMISIÓN

TEXTO DEFINITIVO DE COMISIÓN

I. (Considerado, discutido y aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, en Sesión Ordinaria de fecha miércoles once (11) de diciembre de 2013, Según Acta número 23, Legislatura 2013-2014)

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 04 DE 2013 SENADO

por la cual se modifica el párrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el párrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996 el cual quedará así:

Artículo 8°. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por consenso. El voto de cada sector representativo será el de la mayoría de sus miembros.

Parágrafo. Para la fijación del salario mínimo, la Comisión deberá decidir a más tardar el quince (15) de diciembre. Si no es posible concertar, la parte o partes que no están de acuerdo deben, obligatoriamente, explicar por escrito las razones de la salvedad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Las partes tienen la obligación de estudiar esas salvedades y fijar su posición frente a ellas en el término de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas. De nuevo, la Comisión deberá reunirse para buscar el consenso según los elementos de juicio que se hubieren allegado antes del treinta (30) de diciembre.

Cuando definitivamente no se logre el consenso en la fijación del salario mínimo, para el año inmediatamente siguiente, a más tardar el treinta (30) de diciembre de cada año, el Gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad calculada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Además, se tendrá en cuenta la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del Producto Interno Bruto (PIB) y el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

En todo caso, el incremento en el salario mínimo no será inferior al porcentaje del Índice de Precios al Consumidor causado para Ingresos Bajos, debidamente certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), más un punto porcentual. Cuando el IPC para ingresos bajos sea inferior al IPC nacional, el porcentaje se aplicará sobre este último.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá, D. C. En Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de fecha miércoles once (11) de diciembre de 2013, según Acta número 23, fue considerado el **Informe de Ponencia para Primer Debate y el Texto Propuesto al Proyecto de ley número 04 de 2013 Senado**, por la cual se modifica el párrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996, presentado por los honorables Senadores Ponentes: *Gabriel Ignacio Zapata Correa* (Coordinador); *Mauricio Ernesto Ospina Gómez*, *Jorge Eliécer Ballesteros*, *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*, y *Gloria Inés Ramírez Ríos*.

En su sustentación, el honorable Senador *Gabriel Ignacio Zapata Correa* (Coordinador de ponentes), explicó que los pronunciamientos del Ministerio de Trabajo, de la Comisión Permanente de Concertación Políticas Salariales y del Ministerio de Hacienda con solicitud de archivo, fueron presentados después de haberse radicado la ponencia favorable para primer debate.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5°, del Acto Legislativo número 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:

– El honorable Senador Arturo Yepes Alzate, Presentó proposición de archivo, en sesión de la fecha (miércoles once (11) de noviembre de 2013), la cual fue puesta a consideración, discusión y votación por ser sustitutiva de la principal positiva mayoritaria, siendo negada con nueve (09) votos en contra y uno (01) a favor, ninguna abstención, sobre un total de diez (10) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron negativamente fueron: *Ballesteros Bernier Jorge Eliécer*, *Carlosama López Germán Bernardo*, *Ospina Gómez Mauricio Ernesto*, *Ramírez Ríos Gloria Inés*, *Romero Hernández Rodrigo*, *Sánchez Montes de Occa Astrid*, *Santos Marín Guillermo Antonio*, *Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth* y *Zapata Correa Gabriel*.

El honorable Senador que votó afirmativamente fue: *Yepes Alzate Arturo*.

La Secretaría manifestó que dada la anterior votación, quedó negada la proposición sustitutiva presentada por el honorable Senador Arturo Yepes Alzate, que pedía el archivo de esta iniciativa. Lo anterior, conforme a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 114, del Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de 1992).

– Una vez negada la proposición de archivo presentada por el honorable Senador *Arturo Yepes Alzate*, fue puesta a consideración la proposición con que termina el informe de ponencia **Positivo**

presentado por los honorables Senadores Ponentes: *Gabriel Ignacio Zapata Correa* (Coordinador); *Mauricio Ernesto Ospina Gómez*, *Jorge Eliécer Ballesteros*, *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento* y *Gloria Inés Ramírez Ríos*, este fue aprobado por mayoría decisoria de nueve (9) votos a favor y uno (1) en contra, ninguna abstención, sobre un total de diez (10) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: *Ballesteros Bernier Jorge Eliécer*, *Carlosama López Germán Bernardo*, *Ospina Gómez Mauricio Ernesto*, *Ramírez Ríos Gloria Inés*, *Romero Hernández Rodrigo*, *Sánchez Montes De Occa Astrid*, *Santos Marín Guillermo Antonio*, *Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth*, y *Zapata Correa Gabriel*. El honorable Senador que votó negativamente fue: *Yepes Alzate Arturo*.

– Puesta a consideración la proposición de votación en bloque y la omisión de la lectura del articulado (propuesta hecha por la honorable Senadora *Gloria Inés Ramírez Ríos*), la votación del articulado, el título del proyecto y el deseo de la Comisión de que este proyecto tuviera segundo debate, este fue aprobado con nueve (9) votos a favor y uno (1) en contra, ninguna abstención, sobre un total de diez (10) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: *Ballesteros Bernier Jorge Eliécer*, *Carlosama López Germán Bernardo*, *Ospina Gómez Mauricio Ernesto*, *Ramírez Ríos Gloria Inés*, *Romero Hernández Rodrigo*, *Sánchez Montes de Occa Astrid*, *Santos Marín Guillermo Antonio*, *Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth* y *Zapata Correa Gabriel*. El honorable Senador que votó negativamente fue: *Yepes Alzate Arturo*.

– Puesto a consideración el título del proyecto, este fue aprobado de la siguiente manera: *por la cual se modifica el parágrafo del artículo 8º de la ley 278 de 1996*, tal como fue presentado en el texto propuesto del informe de ponencia para primer debate.

– Seguidamente fue designado Ponente para Segundo Debate, en estrado, los honorables Senadores ponentes: *Gabriel Ignacio Zapata Correa* (Coordinador); *Mauricio Ernesto Ospina Gómez*, *Jorge Eliécer Ballesteros*, *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento* y *Gloria Inés Ramírez Ríos*. Término reglamentario de diez (10) 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 23, del miércoles once (11) de diciembre de 2013, Legislatura 2013-2014.

– 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 04 de 2013 Senado, se hizo en la siguiente sesión ordinaria: Martes 22 de octubre de 2013, según Acta número 13. Martes 29 de octubre de 2013, según Acta nú-

mero 14. Miércoles 6 de noviembre de 2013, según Acta número 15. Martes 12 de noviembre de 2013, según Acta número 16. Miércoles 13 de noviembre de 2013, según Acta número 17. Martes 19 de noviembre de 2013, según Acta número 18. **Miércoles 20 de noviembre de 2013, según Acta número 19.** Martes 26 de noviembre de 2013, según Acta número 20. Miércoles 27 de noviembre de 2013, según Acta 21. Martes 3 de diciembre de 2013, según Acta número 22.

Iniciativa: honorable Senador *Juan Lozano Ramírez*.

Ponentes en Comisión Séptima de Senado, honorables Senadores: *Gabriel Ignacio Zapata Correa* (Coordinador); *Mauricio Ernesto Ospina Gómez*, *Jorge Eliécer Ballesteros*, *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento* y *Gloria Inés Ramírez Ríos*.

– **Publicación Proyecto Original:** *Gaceta del Congreso* número 541 de 2013.

– **Publicación Ponencia Positiva para Primer Debate Comisión Séptima Senado:** *Gaceta del Congreso* número 819 de 2013.

Número de artículos Proyecto Original: Dos (2) artículos.

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

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

Radicado en Senado: 20-07-2013

Radicado en Comisión: 31-07-2013

Radicación Ponencia Positiva en Primer Debate: 08-09-2013

– Tiene concepto del Ministerio del Trabajo, de fecha 29-10-2013, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 875 de 2013, Radicado número 212254.

– Tiene concepto del Ministerio de Hacienda, de fecha 01-11-2013. Radicado número UJ - 2313 de 2013, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 883 de 2013.

Por solicitud del honorable Senador *Jorge Eliécer Ballesteros Bernier* y la honorable Senadora *Gloria Inés Ramírez Ríos*, (proposición hecha y aprobada en sesión ordinaria del día martes diecinueve (19) de noviembre de 2013-según Acta número 18), a esta sesión fueron citados lo siguientes altos funcionarios: El señor Ministro de Hacienda, doctor *Mauricio Cárdenas S.* y, el señor Ministro del Trabajo, doctor *Rafael Pardo Rueda*. Fueron invitados además, el señor Presidente de la CUT, doctor *Luis Alejandro Pedraza*; el señor Presidente de la CTC, doctor *Luis Miguel Morantes*; el señor Presidente de la CGT, doctor *Julio Roberto Gómez* y, el señor Presidente de la CPC, doctor *Orlando Restrepo P.*

En sesión de fecha veintisiete (27) de noviembre de 2013, según Acta número 21, en sesión informal intervinieron: el señor Presidente de la CTC, doctor *Luis Miguel Morantes* y, el señor Presidente de la CPC, doctor *Orlando Restrepo P.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá D. C., a los dieciséis (16) días del mes de diciembre año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la publicación en *la Gaceta del Congreso*, del Texto Definitivo aprobado en Primer Debate, en sesión ordinaria de fecha miércoles once (11) de diciembre de 2013, según Acta número 23, en cinco (5) folios, **al Proyecto de ley número 04 de 2013 Senado**, por la cual se modifica el parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996. Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

TEXTO DEFINITIVO DE COMISIÓN

(Considerado, discutido y aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, en Sesión Ordinaria de fecha miércoles once (11) de diciembre de 2013, Según Acta número 23, Legislatura 2013-2014)

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 134 DE 2013 SENADO

por la cual se implementa una acción afirmativa que garantiza la estabilidad laboral reforzada a servidores públicos en estado de discapacidad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente artículo 52A a la Ley 909 de 2004.

Los servidores públicos que a la entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren nombrados en provisionalidad dentro de las entidades u organismos a los cuales se les aplica el sistema de carrera general o los sistemas específicos y especiales, no podrán ser separados de su cargo, salvo por las causales contenidas en la respectiva ley de carrera, si cumplen alguna de las siguientes condiciones:

1. Ser Madre o Padre cabeza de familia con hijos en estado de discapacidad física o cognitiva.

2. Estar en condición de cualquier tipo de discapacidad.

3. Sufrir enfermedad que implique tratamiento continuo o de tipo terminal, mantendrán su vinculación laboral hasta la culminación del tratamiento respectivo o la muerte.

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

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá, D. C. En Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de fecha miércoles once (11) de diciembre de 2013, según Acta número 23, fue con-

siderado el informe de ponencia para Primer Debate y el Texto Propuesto al **Proyecto de ley número 134 de 2013 Senado**, por la cual se implementa una acción afirmativa que garantiza la estabilidad laboral reforzada a servidores públicos en estado de discapacidad, presentado por el honorable Senador Ponente: *Rodrigo Romero Hernández*.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5°, del Acto Legislativo número 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 **Positivo** presentado por el honorable Senador Ponente: *Rodrigo Romero Hernández*, este fue aprobado (con mayoría decisoria), con ocho (8) votos a favor, ninguno en contra, ninguna abstención, sobre un total de ocho (8) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: *Ospina Gómez Mauricio Ernesto, Ramírez Ríos Gloria Inés, Romero Hernández Rodrigo, Sánchez Montes de Occa Astrid, Santos Marín Guillermo Antonio, Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth, Yepes Alzate Arturo y Zapata Correa Gabriel*.

– Puesta a consideración la proposición de votación en bloque y la omisión de la lectura del articulado, la votación del articulado, el título del proyecto y el deseo de la Comisión de que este proyecto tuviera segundo debate, este fue aprobado con ocho (8) votos a favor, ninguno en contra, ninguna abstención, sobre un total de ocho (8) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los Honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: *Ospina Gómez Mauricio Ernesto, Ramírez Ríos Gloria Inés, Romero Hernández Rodrigo, Sánchez Montes de Occa Astrid, Santos Marín Guillermo Antonio, Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth, Yepes Alzate Arturo y Zapata Correa Gabriel*.

– Puesto a consideración el título del proyecto, este fue aprobado de la siguiente manera: *por la cual se implementa una acción afirmativa que garantiza la estabilidad laboral reforzada a servidores públicos en estado de discapacidad*, tal como fue presentado en el Texto Propuesto del informe de ponencia para primer debate.

– Seguidamente fue designado Ponente para Segundo Debate, en estrado, el honorable Senador ponente *Rodrigo Romero Hernández*. Término reglamentario de diez (10) 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 23, del miércoles once (11) de diciembre de 2013, Legislatura 2013-2014.

– Conforme a lo dispuesto en el artículo 8°, del Acto Legislativo número 001 de 2003, (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del Proyecto de ley número 134 de 2013

Senado, se hizo en la siguiente sesión ordinaria: Martes 3 de diciembre de 2013, según Acta número 22.

Iniciativa: honorable Senador *Félix José Valera Ibáñez*.

Ponente en Comisión Séptima de Senado, honorable Senador: *Rodrigo Romero Hernández*.

– **Publicación Proyecto Original:** *Gaceta del Congreso* número **872 de 2013**

– **Publicación Ponencia Positiva para Primer Debate Comisión Séptima Senado:** *Gaceta del Congreso* número **979 de 2013**

Número de artículos Proyecto Original: Dos (2) artículos.

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

Número de Artículos Aprobados Comisión Séptima de Senado: Dos (02) artículos.

Radicado en Senado: 29-10-2013

Radicado en Comisión: 29-10-2013

Radicación Ponencia Positiva en Primer Debate: 28-11-2013

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los dieciséis (16) días del mes de diciembre año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, del Texto Definitivo aprobado en Primer Debate, en sesión ordinaria de fecha miércoles once (11) de diciembre de 2013, según Acta número 23, en cuatro (4) folios, **al Proyecto de ley número 134 de 2013 Senado**, por la cual se implementa una acción afirmativa que garantiza la estabilidad laboral reforzada a servidores públicos en estado de discapacidad. Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se amplía la vacunación gratuita y obligatoria contra el Virus del Papiloma Humano.

Bogotá, D. C., 20 de diciembre de 2013

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Ciudad

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 014 de 2013 Senado, *por medio de la cual se amplía la vacunación gratuita y obligatoria contra el Virus del Papiloma Humano.*

Señor Secretario:

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria del Senado de la República, se hace necesario emitir el concepto institucional a partir de la perspectiva del Sector de la Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 963 de 2013.

En consecuencia, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, formula las siguientes observaciones:

1. LA PROPUESTA

En el articulado se prevé la ampliación de la vacunación contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) de manera gratuita a las mujeres entre los 13 y 26 años de edad, modificando, de este modo, la Ley 1626 de 2013, *por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones.*

2. CONSIDERACIONES

Es pertinente indicar que esta Cartera se pronunció en relación con el Proyecto de ley 028 de 2011 (Cámara) - 260 de 2012 (Senado), que se convertiría a la postre en la Ley 1626 de 2013¹. De ahí que, se efectúe el análisis del proyecto de ley *sub examine* teniendo en cuenta los elementos desarrollados en su momento.

2.1. Consideraciones generales.

En primer término, para el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), la gratuidad es un atributo garantizado en el esquema permanente de vacunación para el país, de tal forma que las vacunas se aplican sin costo para las personas objeto del programa, siempre que se cumpla con los criterios de inclusión que establece dicho esquema nacional.

De otro lado, no hay que pasar por alto que la obligatoriedad se produce cuando se incluye una vacuna al esquema nacional. Por ende, es el Estado el que garantiza de manera permanente la entrega de la misma con su respectiva jeringa, para dar cumpli-

¹ Cfr: Concepto 201211402486351 de 5 de diciembre de 2012.

miento al concepto de gratuidad. Sin embargo, la obligatoriedad que asume el Estado y los agentes responsables de operar el Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS), para garantizar la consecución, almacenamiento, disposición y aplicación de las vacunas, no son extensibles a la población, dado que en Colombia se promueve pero no se obliga a las personas a vacunarse.

Ahora bien, como parte de las Estrategias para la Prevención del Cáncer Cérvico Uterino -CCU- implementadas en el país y definidas mediante las normas técnicas y guías de atención de la Resolución 412 de 2000 del entonces Ministerio de Salud, se definen las siguientes:

1. TOMA DE CITOLOGÍA CÉRVICO UTERINA: Es la prueba para la detección temprana del CCU; permite identificar lesiones preneoplásicas y neoplásicas del cuello uterino. La población beneficiaria son todas las mujeres entre 25 y 69 años y las menores de 25 años con vida sexual activa.

2. LECTURA Y REPORTE DE CITOLOGÍA CERVICO UTERINA: La lectura de la citología cérvico uterina debe realizarse en laboratorios centralizados de citología y patología, que cumplan normas y controles de calidad reglamentados para tal fin. De acuerdo con los resultados de la citología las conductas a seguir son: Si es reportada como normal satisfactoria, continúa el esquema de tamizaje; si reporta cambios benignos, se analizan las causas, se ordena el tratamiento necesario y continúa el esquema de tamizaje; si es reportada como anormal, la paciente debe ser remitida a una unidad de patología cervical y colposcopia.

3. ATENCIÓN DE LESIONES PRENEOPLÁSICAS DE CUELLO UTERINO: Corresponde al conjunto de actividades, intervenciones y procedimientos dirigidos a las mujeres con diagnóstico de lesión preneoplásica, tendientes a incrementar las posibilidades de curación, minimizar los riesgos de complicación aumentar el tiempo de sobrevivida y su calidad.

De igual manera, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), como parte de las estrategias para reducir la morbilidad y mortalidad por CCU en el país, incluyó en el esquema nacional de vacunación a partir de agosto de 2012, la vacuna contra el virus del papiloma humano (VPH), a niñas escolarizadas en cuarto grado de básica primaria que hayan cumplido nueve años de edad o más, en un esquema 0-2-6 (esto es, una primera dosis hoy, una segunda dosis a los 2 meses de la primera dosis y una tercera dosis a los 6 meses de la primera).

Dada la importancia de esta estrategia de prevención del cáncer de cuello uterino y la nueva evidencia con esquemas extendidos de vacunación contra el VPH, 0-6-60, (es decir, una primera dosis hoy, una segunda dosis a los 6 meses de la primera y una tercera dosis a los 60 meses o 5 años de la primera, con lo que se logra diferir el gasto fiscal de las tres dosis, en dos años), el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, hizo el anuncio en enero del 2013, que la población a beneficiar se extendería desde cuarto grado

de básica primaria, que haya cumplido nueve años de edad y hasta grado once de bachillerato, además de todas las niñas, escolarizadas o no, hasta los 17 años, 11 meses y 29 días de edad, con lo que esta Cartera ya estaría cubriendo varias cohortes de las propuestas en el Proyecto de ley número 014 de 2013 Senado.

Con todo, la Ley 1438 de 2011, tanto a partir de la formulación del Plan Decenal de Salud Pública (artículos. 6°-7°) como en lo concerniente al Observatorio Nacional de Salud (artículo 8°), así como las acciones de salud pública y de promoción y prevención, fortalecen la estrategia de Atención Primaria en Salud y prevén los elementos específicos para complementar las estrategias en la materia, sin acudir a una disposición de carácter legal.

Sin perjuicio de lo anterior, lo que a la postre haría innecesaria la iniciativa legislativa, en cuanto al articulado, se advierte lo siguiente:

2.2. Comentarios al articulado.

2.2.1. La protección a la mujer en todo su ciclo vital es un postulado esencial en la actuación estatal y está presente a lo largo de nuestro ordenamiento constitucional, se desarrolla a nivel legal y se encuentra prevista en instrumentos internacionales. Sin duda que deben adoptarse todas las medidas en los diferentes campos con el fin de salvaguardarla y/o mitigar los riesgos a los que está expuesta.

En efecto, en dicha protección se resumen los valores y principios que enaltecen a una sociedad, le prodigan un sentido y una proyección. A través de su prisma se puede catalogar si existen avances o retrocesos en la misma, a la vez que constituye una *conditio sine qua non* de bienestar y desarrollo humano, dado que expresa la real condición de un Estado Social de Derecho, como lo es el que nos rige.

2.2.2. Ahora bien, según datos epidemiológicos y virológicos, se estima que el VPH causa 100% de los casos anuales de CCU, 90% de los eventos de cáncer anal y vaginal, 40% de los cánceres de órganos genitales externos vulva - pene y, al menos 20% de los orofaríngeos. La infección previa por el VPH es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo de CCU.

Vacunación en niñas

La meta de Colombia, en términos de reducción de mortalidad por CCU, es lograr una tasa ajustada de mortalidad de 6,8 por 100.000 mujeres en 2015 (Objetivos de Desarrollo del Milenio para Colombia).

En el estudio de carga de la enfermedad, contratado por este Ministerio en el año 2011 y realizado por la Universidad Nacional de Colombia, se estimó que el costo de la atención de la enfermedad para cada cohorte de mujeres asciende a US\$5,8 millones por atención de verrugas genitales, US\$1 millón por tratamiento de Neoplasias Intraepiteliales Cervicales (NIC) 1 de bajo riesgo, US\$24 millones por NIC 1 de alto riesgo o NIC 2/3 y US\$ 13,4 millones por cáncer en cualquier estadio. Sumando el costo de la prevención y el costo directo

de la enfermedad, representan anualmente más de 117,6 millones de dólares a valor actual.

Vacunación en niños

Las coberturas de vacunación para la cohorte de niñas de la primera fase (cuarto grado de básica primaria en el 2012), son del 97,7% con primeras dosis, del 96,1% con segundas dosis y del 86,1% con terceras dosis; y para las cohortes de niñas de la segunda fase (cuarto grado de básica primaria del 2013 y desde sexto a once grado de bachillerato del 2013) con primeras dosis del 90,5%, con corte al 31 de octubre de 2013. La evidencia actual permite afirmar que al lograr coberturas del 80% en las niñas objeto del programa, el aporte de la vacunación a niños en la reducción del cáncer CCU es insignificante, como lo muestran los siguientes estudios:

1. “*Evaluating Human Papillomavirus Vaccination Programs*” publicado en *Emerging Infectious Diseases*, Volumen 10, número 11, de noviembre de 2004, el cual concluyó que el incluir hombres en la vacunación contra el VPH, podría reducir los casos de cáncer cervical en solamente el 2.2%, haciendo el programa no costo efectivo, comparado con la vacunación en solo mujeres².

2. “*The value of including boys in a HPV vaccinations pro gramme: a costeffectiveness analysis in a low-resource setting*”, el cual encontró una mayor reducción en la mortalidad por CCU al vacunar solamente niñas, que al incluir en la estrategia a los niños preadolescentes³.

Así mismo, vacunar a las niñas genera un efecto “rebaño” en los niños y adolescentes, protegiéndolos de la incidencia de verrugas genitales y potencialmente de cánceres de genitales externos, como lo mostró el estudio de Australia: “*Population-wide vaccination against human papilloma virus in adolescent boys: Australia as a case study*”⁴.

Es más, la posición de la Organización Mundial de la Salud -OMS- (Position Paper 10 de abril de 2009), establece que la vacunación contra el VPH en hombres no es recomendada, debido a que las estrategias utilizadas para alcanzar una cobertura alta, son más rentables si se utilizan en la vacunación de mujeres, por lo que no es costo - efectivo la vacunación en ese grupo poblacional.

2.2.3. La vacunación para niñas, adolescentes y mujeres en los diversos rangos de edad no debe pasar por alto las recomendaciones suministradas por las autoridades en la materia como una medida para prevenir el cáncer de cérvix. Sobre el particular, la *American Cancer Society*, ha precisado:

[...] Recomendaciones de la Sociedad Americana Contra el Cáncer para cada grupo de edad. Niñas entre 11 y 12 años.

La vacuna debe administrarse a niñas de 11 a 12 años, y a una edad tan temprana como a los 9 años.

² Cfr. <http://wwwnc.cdc.gov/eid/article/10/11/pdfs/04-0222.pdf> [Acceso 4 de diciembre de 2013].

³ Cfr. <http://www.nature.com/bjc/journal/v97/n9/full/6604023a.html> [Acceso 4 de diciembre de 2013].

⁴ Cfr. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/224453534> [Acceso 4 de diciembre de 2013].

Niñas entre 13 y 18 años.

Las adolescentes de 13 a 18 años que todavía no han comenzado una serie de vacunas o que la comenzaron, por no la han completado, deben vacunarse.

Mujeres jóvenes entre 19 y 26 años.

Algunas autoridades en el tema recomiendan la vacuna para mujeres de entre 19 a 26 años, pero la Sociedad Americana Contra El Cáncer considera que no hay suficiente evidencia de beneficios como para recomendar la vacuna para todas las mujeres en este grupo de edad. Recomendamos que las mujeres de 19 a 26 años consulten con sus médicos o enfermeras sobre si deben vacunarse según el riesgo de exposición previa al VPH y el beneficio potencial de la vacuna [...].⁵ [subrayado fuera del texto].

Bajo este entendido, la aplicación de la vacuna a las mujeres entre 19 y 26 años de edad, rango que comprende la propuesta legislativa, puede conducir a una falsa mitigación del riesgo.

2.2.4. Teniendo en cuenta que el costo actual de una dosis de vacuna contra el VPH es de US\$14.25 y que el esquema contempla la administración de tres dosis, es de anotar que el promedio de una cohorte de niñas escolarizadas asciende a 375.000 personas, por lo que el costo de la estrategia como la que ha adelantado esta Cartera, asciende a los 144.2 millones de dólares, de los cuales ya ha sido indispensable invertir cerca de 101.5 millones de dólares, dada la extensión en la administración de la tercera dosis, pues esta debe programarse para el año 2018, o antes en caso de ser necesaria⁶.

Este costo se incrementaría si se toma la decisión de incluir la vacunación para mujeres entre los 19 y 26 años de edad. Lo anterior no contempla costos indirectos de procedimiento como son: El transporte de insumos, cadena de frío, sistema de información, talento humano, estrategias de información, educación y comunicación, íter alia, lo que aumentaría exponencialmente el costo final de las pretensiones del proyecto de ley.

En tal sentido, se considera imprescindible definir en la propuesta la fuente de financiación (art. 8° de la Ley 819 de 2003 - A. L. 003 de 2011), toda vez que la estrategia debe ser sostenible en el tiempo y que se cuenta con recursos finitos para dar cumplimiento al calendario vacunal establecido para Colombia. Igualmente, se debe insistir en que los recursos asignados para el programa permanente no deben utilizarse para la inclusión de nuevos grupos poblaciones, en los que el costo -efectividad no ha sido comprobado.

Así las cosas, deberá enviarse copia de este pronunciamiento al Ministerio de Hacienda y Crédito

⁵ Cfr. <http://www.cancer.org/espanol/cancer/quesloquecausaelcancer/infeccionesycancer/fragmentado/virus-del-papiloma-humano-vph-cancer-y-la-vacuna-contra-el-vph-preguntas-frecuentes-who-should-get-hpv-vaccines> [Acceso 4] [Subrayado fuera del texto]. de diciembre de 2013].

⁶ Cfr. *Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), 2013.*

Público para el análisis correspondiente de sujeción al marco fiscal, regla fiscal y sostenibilidad fiscal. Debe afirmarse, sin embargo, que la falta de certeza en torno a su eficacia entre las mujeres de 19 a 26 años conduce a que se inviertan unos recursos sin el debido soporte técnico.

En ese orden, se tiene que el Proyecto de ley 014 de 2013 (Senado) resulta inconveniente. Más aún, cuando existe la institucionalidad adecuada para dar respuesta oportuna a una estrategia como la vacunación gratuita y obligatoria, últimamente regulada en la Ley 1626 de 2013 y desarrollada en el Plan Decenal de Salud Pública, adoptado mediante la Resolución 1841 de 2013.

Con el presente concepto, se deja plasmada la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,

Alejandro Gaviria Uribe,

Ministro de Salud y Protección Social.

Copia: Doctor Mauricio Cárdenas Santamaría,
Ministro de Hacienda y Crédito Público.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 079 DE 2013 SENADO

por la cual se establece un trato digno a las personas que ejercen la prostitución, se fijan medidas afirmativas a su favor y se dictan otras disposiciones orientadas al restablecimiento de sus derechos.

Bogotá, D. C., 20 de diciembre de 2013

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Ciudad

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 079 de 2013 Senado, *por la cual se establece un trato digno a las personas que ejercen la prostitución, se fijan medidas afirmativas a su favor y se dictan otras disposiciones orientadas al restablecimiento de sus derechos.*

Señor Secretario:

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria del Senado de la República, se hace necesario emitir el concepto institucional a partir de la perspectiva del Sector de la Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 979 de 2013.

En consecuencia, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, formula las siguientes observaciones:

1. Contenido de la propuesta

El proyecto de ley está integrado en 10 capítulos y 30 artículos, incluyendo el de vigencia. Tiene por objeto establecer medidas para garantizar los derechos de las personas mayores de 18 años, que ejercen la prostitución, a partir del reconocimiento de su calidad de sujetos de especial protección constitucional.

El *Capítulo I* contiene disposiciones relacionadas con el objeto (artículo 1°), los principios prevalentes aplicables (artículo 2°), la definición de prostitución (artículo 3°), los sujetos destinatarios (artículo 4°) y caracteriza la naturaleza jurídica de la prostitución (artículo 5°).

El *Capítulo II* hace referencia a los derechos, garantías especiales y deberes de las personas que ejercen la prostitución; en este sentido se enuncian los derechos de estas personas a recibir un trato digno, a la salud, a recibir orientación e información, a no ser revictimizadas y estigmatizadas por parte de las autoridades, a ser reconocidas como víctimas de delitos, a que se les garantice el derecho de participación en la formulación e implementación de políticas, planes, programas y proyectos, a gozar de condiciones higiénico-sanitarias, a la intimidad, *inter alia*. Igualmente, se consagran las condiciones para la presunción de contrato laboral y los deberes de quienes ejercen la prostitución (artículos 6° a 8°).

En el *Capítulo III* se incluye un componente (artículo 9°) dirigido a establecer las obligaciones de los clientes o usuarios de servicios sexuales y los deberes de las personas que la ejercen.

Posteriormente, el *Capítulo IV* contempla los deberes y obligaciones que deben cumplir los establecimientos de comercio dedicados a la prostitución, entre las que se encuentran las relacionadas con la afiliación al sistema de seguridad social, la de proveer dotación especial a las personas que ejercen la prostitución, así como las cargas tributarias de conformidad con las normas fiscales vigentes, el manejo de una base de información sobre servicios sexuales, las comisiones exigibles, la acreditación en el cumplimiento de normas y los horarios de dichos establecimientos. Se añade que las disposiciones de la norma propuesta prevalecen en todo lo que la contraría a la Ley 232 de 1995: “*por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales*” (artículos 10 a 16).

En el *Capítulo V* se aborda lo atinente a la creación del Fondo para el Restablecimiento Social de Personas que ejercen la Prostitución y se estipula que su administración estará a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, Cartera que deberá coordinar con las entidades territoriales las apropiaciones debidas para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas una vez aprobado el proyecto de ley (artículos 17 a 20).

El *Capítulo VI* contiene disposiciones dirigidas a las campañas publicitarias que deben ser desarrolladas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, encaminadas a la

prevención de cualquier tipo de explotación sexual (artículo 21).

El *Capítulo VII* comprende las políticas públicas de apoyo a las personas que ejercen prostitución, estableciendo la obligación en cabeza del Gobierno Nacional en coordinación con las entidades territoriales para llevarla a cabo. Así mismo, se atribuye al Ministerio del Trabajo el diseño de las políticas de orientación laboral y al Ministerio de Educación lo relativo al derecho a la educación (artículos 22 a 24).

En el *Capítulo VIII*, se desarrollan disposiciones sobre planeación y urbanismo que deben ser incorporadas en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) o en los instrumentos que las diluciden o complementen (artículo 25).

A continuación, en el *Capítulo IX*, se consagran disposiciones dirigidas a las entidades territoriales en su responsabilidad de destinar el presupuesto necesario para garantizar la financiación de los programas que se deriven en caso de ser aprobado el proyecto de ley y de fijar un trato prioritario a las personas que ejercen la prostitución dentro de los planes de inversión social y desarrollo, así como a instancias del nivel nacional como el Departamento Nacional de Estadística (DANE). Igualmente, se instituyen obligaciones para las autoridades judiciales y órganos de control, quienes deben velar por el respeto y la materialización de los derechos de las personas que ejercen la prostitución (artículos 26 a 28).

Finalmente, el *Capítulo X* alude a la vigencia y derogatoria (artículos 29 y 30).

2. Trámite en el Senado de la República

Es de tener en cuenta que el proyecto de ley tuvo dos ponencias para primer debate, una que solicitaba el archivo, y otra que, con ciertos ajustes, fue favorable.

De un lado, la ponencia positiva, presentada por las Senadoras Gloria Inés Ramírez, Teresita García Romero y Astrid Sánchez Montes de Oca encuentra que se trata de una iniciativa a través de la cual se impulsa el acceso a garantías, por lo que en vez de prohibir y penalizar el ejercicio se debe regular en los términos propuestos¹. De ahí que sea pertinente traer a colación lo siguiente:

[...] Por esta razón, y en virtud de que es menester de un Estado Social de Derecho garantizar a la totalidad de las personas el acceso a un sistema de garantías sociales que ofrezca herramientas para a materialización de los derechos de salud, educación, laborales y de seguridad social a quienes ejercen la prostitución, dado que como se ha visto es deber de las entidades públicas y la sociedad dar respuesta a las difíciles condiciones socioeconómicas y de salud que rodean a las personas que por distintos motivos ejercen esta actividad [...]².

Se sugirió, sin embargo, sendas modificaciones a la propuesta formulada ajustándola a la senten-

cia de la Corte Constitucional y a los instrumentos internacionales de derechos humanos, lo que entrañó la eliminación de algunas de las disposiciones como los artículos 15 (constancia de servicios sexuales), 16 (comisiones exigibles), entre otros, del texto original. Se dispuso, adicionalmente, incluir normas relacionadas con los deberes de los clientes o usuarios y políticas de apoyo a las personas que ejercen la prostitución.

En cuanto a la ponencia negativa³, suscrita por los Senadores Mauricio Ernesto Ospina y Claudia Wilches Sarmiento, se afirma que una regulación como la que se propone debe gozar de un mayor consenso. No obstante, se planteó que la perspectiva del compendio normativo nutre la hipocresía social frente a la prostitución. En la lectura del fallo de la Corte Constitucional (T-629 de 2010) se destacó la garantía de los derechos de la mujer y se enfatizó:

[...] Uno de los argumentos más fuertes y controversiales del fenómeno de la prostitución y tratados en la Sentencia T-629 de 2010 están relacionados con la licitud de la prostitución a la luz de la Constitución y en especial de los principios de libertad y de dignidad humana [...] Por lo anterior consideramos que justificar bajo el marco de la ley, una conducta que aporta en muy poco o nada a las sociedades, es tan grave como el querer sustraerse de implementar acciones reales y políticas públicas encaminadas a la superación de este fenómeno que día a día crece de manera desproporcionada [...] Es entonces cuando el deber del legislador debe verse reflejado en brindar mediante leyes pertinentes y oportunas, las garantías para hacer efectivo el goce y pleno disfrute de los derechos fundamentales de la persona, los cuales se encuentran en nuestra Constitución Política así como en los diferentes tratados y pactos internacionales suscritos por el Estado colombiano [...]⁴.

3. Consideraciones

Antes de entrar a analizar el articulado del proyecto de ley, se considera oportuno examinar algunos puntos ligados con la actividad de la prostitución y la forma como debe abordarse, puesto que, actualmente en el ámbito internacional en el marco de la las Naciones Unidas y en las diferentes legislaciones del mundo se ha abierto el debate bajo el cual se discute si esta actividad debe catalogarse como un trabajo o como una forma de violencia de género dado la explotación sexual en contra de las mujeres, escenario que no se debe pasar por alto, más aún cuando la iniciativa *sub examine* ha contado con dos ponencias contrapuestas.

3.1. La prostitución como trabajo

Desde este punto de vista, que ha sido impulsado por ciertas corrientes del feminismo y de garantía de los derechos de las y los trabajadores, se busca generar condiciones de dignidad, salubridad y de garantía a los derechos laborales y de seguridad social para aquellas personas que desarrollan,

¹ Cfr. Congreso de la República, *Gaceta del Congreso* número 867 de 28 de octubre de 2013.

² *Ibid.*

³ Congreso de la República, *Gaceta del Congreso* número 882 de 1° de noviembre de 2013.

⁴ *Ibid.*

ejercen o trabajan prestando servicios sexuales y de igual manera establece obligaciones, deberes y garantías para los dueños de establecimientos de comercio dedicados a prestar este servicio, así como a los clientes del mismo. Busca además, que se elimine toda forma de discriminación y estigma dirigido a las personas que realizan servicios sexuales de forma autónoma. Esta concepción tiene algún soporte en la creencia según la cual “la prostitución es el trabajo más antiguo del mundo”, frase que se ha popularizado⁵ y que reconoce en la misma una situación dada e irreversible.

Por su parte, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-29 de 2010, determinó por vía de tutela que la prostitución en Colombia es un trabajo, después de realizar un profundo análisis de los tratados internacionales, las normas del derecho civil, laboral y el Código de Policía, así como las normas de ordenamiento territorial. De esta manera, la Alta Corporación protegió el derecho al trabajo de una madre cabeza de familia en razón a la garantía de estabilidad reforzada laboral que se predica en general de las mujeres en sus relaciones laborales.

Para el máximo tribunal constitucional, la prostitución puede ser objeto de protección de las normas laborales, siempre que concurren los elementos naturales del contrato laboral y no puede negarse tal calidad a las personas que prestan servicios sexuales por el solo hecho del prejuicio moral en torno al sexo. El deber del Estado es velar por la protección de las personas que deciden ejercer esta actividad.

Por lo tanto, para la Corte Constitucional, hay contrato de trabajo cuando él o la trabajadora sexual ha actuado bajo plena capacidad y voluntad, cuando no hay inducción a la prostitución, cuando las prestaciones sexuales y demás del servicio, se desarrollen bajo condiciones de dignidad y libertad para el trabajador y por supuesto cuando exista subordinación limitada por el carácter de la prestación, continuidad y pago de una remuneración previamente definida. Concluye el máximo tribunal constitucional que no pretende ni auspiciar la actividad, ni desconocer su carácter no ejemplificante, más si busca proteger a quienes se ganan la vida y cumplen con su derecho –deber al trabajo a través de la prostitución ejercida no de modo independiente sino al servicio de un establecimiento de comercio dedicado a ello. La reglamentación reconoce entonces la prostitución como un “hecho inevitable” por lo que debe optarse por un “sistema de control de la actividad”⁶.

Finalmente, para la Alta Corporación es un imperativo constitucional reconocer un mínimo de

garantías a las personas que ejercen la prostitución, esto es, permitirles ser vinculadas al sistema universal de seguridad social, a que puedan percibir prestaciones sociales, así como el ahorro para la jubilación y las cesantías, prerrogativas que deben realizarse no sólo desde una perspectiva liberal e individual, sino también en lo económico y social.

3.2. La prostitución como una forma de violencia contra la mujer

Es un planteamiento que rompe con el paradigma de considerar la prostitución como un trabajo y, más bien, encuentra en ella una de las tantas formas de violencia contra la mujer, fundamentada en la visión patriarcal de la sociedad. Ello se expresa de la siguiente manera:

[...] La materialidad de las relaciones sociales exige un posicionamiento político, y el análisis crítico es uno de los vectores que puede rasgar las tramas de los discursos y de sus prácticas. De hecho, de lo que menos se habla, lo que menos se señala, es el papel de esta inmensa demanda de cuerpos femeninos. No existirían proxenetas ni mujeres prostituidas si no fuera por “el cliente”, esta figura “misteriosa”, protegida, mimada, embalada, aquel que hace funcionar los engranajes, los consumidores de niñas, de mujeres, en ese gran festín de carne humana. Ninguno en especial es un asesino, un monstruo desnaturalizado; es el caballero que atraviesa la calle, el colega de trabajo, el marido, el hermano, el anciano, el joven adolescente, el obrero, el diputado. Es la clase de los varones, en su conjunto, la que continúa usufructuando de lo femenino transformado en cuerpo. De hecho, es la criminalización, la exposición pública del “cliente”, lo que reducirla, tal vez, la demanda y el tráfico. Sin embargo, el oprobio social que envuelve a la pedofilia cesa cuando esos niños alcanzan la mayoría (de edad). Al final, ¿a quién sirve la expansión y la legalización de la prostitución sino a quienes exaltan lo masculino centrado en el falo, al orden jerárquico de lo humano, al patriarcado que no cesa de reproducirse?⁷

Desde esta óptica, al efectuar una revisión sobre los Tratados de Derechos Humanos tanto del sistema universal como interamericano que integran el bloque de constitucionalidad, aparece que en el marco de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) (aprobado en Colombia mediante la Ley 51 de 1981), en su artículo 6º, se determinó que: “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”.

Ahora bien, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1992, a través de la recomendación general 19 del 29 de enero de 1992 para la implementación de la Cedaw, precisó que la discriminación contra

⁵ “[...] Esta proposición –“la profesión más antigua del mundo”– crea y reproduce la idea de la existencia inexorable de la prostitución, ligada a la propia existencia de las mujeres, como parte de su destino biológico [...]”. NAVARRO SWAIN, TANIA. *Del “cliente” al proxeneta, la banalización de la prostitución*. En: <http://www.scielo.org.ar/pf/mora/v15n2/v15n2a02.pdf> [Acceso 3 de diciembre de 2013].

⁶ Cfr <http://www.rebellion.org/docs/32973.pdf> [Acceso 3 de diciembre de 2013].

⁷ NAVARRO SWAIN, TANIA. *Del “cliente” al proxeneta, la banalización de la prostitución*. En: <http://www.scielo.org.ar/pf/mora/v15n2/v15n2a02.pdf> [Acceso 3 de diciembre de 2013].

la mujer “*incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Se incluyen actos que infligen daño o sufrimiento de índole física, mental o sexual, las amenazas de esos actos, la coacción y otras formas de privación de la libertad*”⁸. Y en ese orden, puntualizó que la violencia contra la mujer “*menoscaba o anula el goce por la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales en virtud del Derecho Internacional o de Convenios Específicos de Derechos Humanos, constituye discriminación, tal como se entiende en el artículo 1° de la Convención*”⁹.

Respecto al artículo 6° antes mencionado, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos frente a la trata de personas y la prostitución estableció que: “*estas prácticas son incompatibles con la igualdad de derechos y con el respeto a los derechos y la dignidad de las mujeres y ponen a estas en situaciones especiales de riesgo de sufrir violencia y malos tratos*”¹⁰ y precisó que “*Las prostitutas son especialmente vulnerables a la violencia, debido a su condición ilícita, que las marginaliza. Necesitan la protección de la ley contra la violación y la violencia de la misma manera que otras mujeres*”¹¹.

Así las cosas, se encuentra que la disposición de la Cedaw aborda dos formas de violencia contra la mujer, a saber, i) la trata de personas y ii) la explotación de la prostitución de la mujer, que si bien, pueden estar íntimamente relacionadas, la ejecución de una forma de violencia puede no llevar a la explotación, como es el caso de la trata de personas o que las mujeres que sean explotadas en la prostitución no necesariamente hayan sido comercializadas en una cadena de abastecimiento para satisfacer la demanda.

De igual manera, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños¹², estipula, en el artículo 9°, las acciones que deben adelantar los Estados para la prevención de este delito, consagrando de este modo que se deben adoptar medidas legislativas o de otra índole, como lo pueden ser las educativas, sociales y culturales a fin de desalentar el consumo que propicia cualquier tipo de explotación conducente a la trata de personas especialmente en mujeres, niñas y niños.

Uno de los grandes debates que se originan al momento de controvertir esta posición, se sustenta en la autonomía y por tanto en la libre autodeterminación que tienen las personas al instante de optar por la prostitución como una forma de trabajo o empleo, en cuanto se abre un espacio en el que entran en tensión el principio de la dignidad humana y el derecho a la autonomía.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en varias de sus sentencias (T-881 de 2002 y C-355 de 2006) ha realizado el análisis de tres líneas jurisprudenciales, bajo los presupuestos de dignidad humana y autonomía, por lo que es pertinente evocar:

[...] Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado a lo largo de la jurisprudencia de la Corte, tres lineamientos claros y diferenciables: (i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones) [...] ¹³.

En este sentido, de acuerdo con la Alta Corporación, la dignidad humana está en consonancia con la autonomía, como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera)¹⁴. De tal suerte que, cada ser humano es digno, si le es respetada su autonomía personal por el Estado y los particulares. Es decir, que las autoridades estatales ni los particulares pueden imponer limitantes o restricciones a la autonomía de las personas, hacerlo implicaría desconocer su dignidad humana. Cada persona por lo tanto es libre de autodeterminarse y de elaborar un plan de vida concreto, de acuerdo con sus metas y ambiciones y en el entorno social que se desarrolla.

Bajo el entendido de la dignidad humana como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien)¹⁵. Esta está relacionada con las condiciones de vida de las personas, esto es, la posibilidad de contar con oportunidades que les permitan gozar de bienes y servicios y así poder hacer parte de la sociedad desempeñando un papel activo.

Respecto a la dignidad humana comprendida como intangibilidad de los bienes o derechos no patrimoniales integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)¹⁶, la argumentación se estructura en que todo ser humano debe ser respetado en su integridad física e integridad moral, toda vez que una persona es digna cuando no es sometida a humillaciones. Se habla por lo tanto de derechos no patrimoniales, que por su carácter intangible, no pueden ser modificados ni sometidos a otros dere-

⁸ Cfr. <http://freeofviolence.org/campaign-sanish/rec19.htm> [Acceso 3 de diciembre de 2013].

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Cfr. http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocol-traffic_sp.pdf [Acceso 3 de diciembre de 2013].

¹³ **Corte Constitucional**, Sentencia T-881 de 17 de octubre de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

¹⁴ Integran esta línea jurisprudencial las Sentencias T-532 de 1992, T-542 de 1992, C-221 de 1994, T-477 de 1995, C-239 de 1997, T-461 de 1998, T-133 de 2006, T-940 de 2012.

¹⁵ Línea jurisprudencial desarrollada por las Sentencias T-596 de 1992, T-124 de 1993, C-239 de 1997, T-296 de 1998, C-521 de 1998, T-556 de 1998, T-565 de 1999, C-012 de 2001, T-133 de 2006, T-328 A de 2012, T-940 de 2012.

¹⁶ Línea jurisprudencial desarrollada por las Sentencias T-401 de 1992, T-402 de 1992, T-123 de 1994, T-036 de 1995, T-645 de 1996, T-572 de 1999, T-879 de 2001, T-133 de 2006, C-804 de 2006, T-322 de 2007, C-288 de 2009, T-940 de 2012.

chos. En este contexto el Estado y los particulares están facultados para intervenir en la conservación de la dignidad humana, con el propósito de no permitir que las personas sean sometidas a condiciones de humillación y para promover políticas de inclusión social y corregir los efectos de las situaciones que la han vulnerado.

3.3. El abolicionismo en el derecho comparado: Una nueva tendencia para tener en cuenta

Al realizar un análisis en el derecho comparado, existen en el mundo las experiencias que aborda la prostitución de lo que se ha denominado el nuevo abolicionismo europeo, concretamente en Suecia, Noruega e Islandia¹⁷. Ha sido una tendencia en la que se retorna la prostitución como una conducta violenta contra la mujer y, por ende se considera que no puede contar con una regulación que la permita a través de figuras como el contrato de trabajo. Se diferencia del modelo prohibicionista pues en este a quien se censura y castiga es tanto al que ejerce la prostitución como al que paga por ella y al proxeneta¹⁸, al paso que en el modelo abolicionista el foco está en quien compra los servicios sexuales.

El caso sueco es, sin duda, pionero pues, luego de un amplio debate y estudio, a partir del 1° de enero de 1999 se adoptó la ley prohibitiva de la compra de servicios sexuales. Es así que, por su importancia a nivel normativo, no está de más traer a colación dicho proceso:

[...] Esta ley reconoce que son los hombres quienes compran mujeres (u hombres) con fines sexuales por lo que son ellos los que deben ser penalizados y no las mujeres. La ley es neutral en cuanto al género y es una parte fundamental de la estrategia global sueca para combatir la prostitución y la trata de personas con fines de explotación sexual.

La iniciativa de penalizar a los compradores de prostitución tuvo su origen en los movimientos de mujeres. Las feministas analizaron la posición de las mujeres en la sociedad y el hecho de que los hombres, mediante el ejercicio de la violencia contra las mujeres, hacen que la posición de subordinación de estas se perpetúe, este análisis incluye a los hombres que utilizan a mujeres o niñas para la prostitución. Ellas, de acuerdo con otras feministas del mundo, concluyeron que la prostitución era otra herramienta de opresión con efectos nocivos para las mujeres y las niñas inducidas a la prostitución, así como una forma extrema de violencia de los hombres utilizada para controlar a las mujeres como una clase social [...]

[...] La ley era parte de un Decreto contra la Violencia contra las Mujeres (Kvinnofrid), pro-

mulgado el 1° de julio de 1998. El decreto fue el resultado de dos Comisiones de Investigación: la Comisión de Prostitución (1995) y la Comisión de Violencia contra las Mujeres (1995), que contemplaban varias enmiendas a leyes relacionadas con la violencia de los hombres contra las mujeres, incluida una ley de acoso sexual. Además se creó un nuevo delito, el de la violación grave de la dignidad de la mujer o la violación grave de la dignidad de la persona haciendo efectivo el castigo de los diferentes casos de la violencia de los hombres contra las mujeres en el marco de una relación íntima (Ministerio de Trabajo, 1998). La Junta Nacional de Salud y Bienestar, de acuerdo con el decreto, tenía como tarea reunir información y examinar la extensión y el desarrollo de la prostitución en Suecia, así como apoyar a las autoridades locales en el desarrollo y la creación de medidas contra la prostitución [...].

Características

– La ley se centra exclusivamente en los compradores de personas prostituidas.

– A las personas explotadas en la prostitución, es decir, las víctimas de la violencia de los hombres, no se les imputa ninguna acción criminal, ni sufren ningún tipo de repercusión legal o administrativa.

– El Gobierno, garantiza dinero y asistencia a las mujeres que son víctimas de la violencia de los hombres, lo que incluye a las mujeres prostituidas. De esta manera, el Estado es responsable de asistir a mujeres para que abandonen situaciones de violencia como la prostitución y de proveerlas de casas de acogida, asesoramiento, educación y formación profesional. Son los diferentes Ayuntamientos de las distintas ciudades suecas los que tienen en realidad la responsabilidad de proveer de servicios a las víctimas de prostitución y a las personas traficadas, de acuerdo con la ley.

Resultados

En 1999, se calculaba que unos 125.000 hombres suecos compraban alrededor de 2.500 mujeres prostituidas, una o más veces al año. De todas estas mujeres, aproximadamente 650 ejercían la prostitución en la calle. Desde 1999 hasta ahora, el número de personas que ejercen la prostitución en la calle ha disminuido entre un 30 y un 50 por ciento, mientras que el reclutamiento de nuevas mujeres, prácticamente, se ha detenido. Se estima que desde que la ley entró en vigor el número de mujeres prostituidas ha disminuido de 2.500 en 1999, a menos de 1.500 en 2002¹⁹.

A todo esto, hay que tener presente que en la actualidad países como Bélgica, Francia²⁰, Italia y Luxemburgo buscan implementar mediante ley el modelo sueco.

En estas condiciones, la prostitución, en sí misma, es una vulneración a los derechos humanos de las mujeres, constituye una forma de explotación,

¹⁷ Cfr: http://fwww.observatorioviolencia.org/bbpbp-proyecto.php?id_proyecto=58 [Acceso 3 de diciembre de 2013] y <http://172.16.1.80:9091/servlet/com.trend.iwss.user.servlet.sendFile?-downloadfile=IRLS-1787726364-E5CF7020-25286-25155-287> [Acceso 3 de diciembre de 2013].

¹⁸ Cfr. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. La regulación de la prostitución en la legislación comparada. En: http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro325.pdf [Acceso 3 de diciembre de 2013].

¹⁹ Cfr: http://www.observatorioviolencia.org/bbpbp-proyecto.php?id_proyecto=58 [Acceso 5 de diciembre de 2013].

²⁰ Cfr: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion4057.asp> [Acceso 5 de diciembre de 2013].

así como un problema de salud pública y de inequidad, dadas las relaciones de dominación y abuso en el que el cuerpo de las mujeres es usado como objeto de intercambio mercantilista de la sexualidad, además de ser estigmatizadas y sometidas a diferentes formas de violencia. Esta tesis, sin embargo, cuenta también con detractores. Dentro de los argumentos que se han esgrimido en contra de esta tendencia está que esta regulación “favorece el ejercicio clandestino de todas las formas de prostitución, aumenta las ganancias de los explotadores y agrava los riesgos para la salud de las personas que ejercen la prostitución”²¹.

4. Análisis del proyecto de ley

En atención a los argumentos anteriormente expuestos, en los que se presentaron dos de los puntos de vista existentes, basados en la prostitución como trabajo o como forma de violencia de género, y dos de los modos de regulación de este fenómeno (reglamentarismo o abolicionismo), se procede a realizar los comentarios o sugerencias al proyecto de ley, no sin antes advertir que la legislación que se llegue a desarrollar en el país debe tener en cuenta la garantía de los Derechos Humanos de las personas que se encuentran bajo esta actividad, sin que se les criminalice, discrimine ni estigmatice, y en la que se desplieguen políticas encaminadas a proporcionar a niños, niñas, adolescentes y jóvenes oportunidades que les permitan optar por un trabajo u oficio de forma autónoma y digna. De igual manera, el proyecto de ley que finalmente sea aprobado debe fijar claramente los parámetros para evitar que conductas punibles terminen siendo despenalizadas y que como efecto futuro el Estado colombiano termine estimulando la prostitución como una única opción de vida.

En consecuencia, se entrará a analizar las normas propuestas, para lo cual se tomará como fundamento el texto que se ha publicado. Pese a que en su momento hubo dos ponencias (una positiva y otra negativa), no hay que pasar por alto que la consideración de que la prostitución es un trabajo está en el fondo de la iniciativa, inspirada en la sentencia de la Corte Constitucional, lo cual no va en detrimento de que se pueda llegar a optar por tratamientos como el abolicionista, siempre que se catalogue como más garantista.

4.1. Artículo 1°. Objeto

De acuerdo con la redacción de esta disposición, el objeto se enmarca en “[...] establecer medidas para garantizar los derechos de personas mayores de 18 años, que ejercen la prostitución [...]”.

Si bien es entendible la filosofía del mismo, surge un interrogante frente a los casos de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, puesto que al cumplir la mayoría de edad pasarían de ser sujetos pasivos de un delito a adquirir el estatus de empleado. Este aspecto debe ser abordado en el cuerpo del proyecto sin que se desconozca la transición adolescente-joven-adulto y las implicaciones que esto conlleva.

4.2. Artículo 4°. Sujetos.

En lo atinente a los sujetos a quienes está dirigido el proyecto de ley, en el que se incluye a los propietarios de establecimientos de comercio donde se presten servicios sexuales conexos, se debe revisar el articulado en conjunto, dado que en su redacción están contenidas disposiciones que de alguna manera pueden llegar a invisibilizar la comisión de determinada conducta punible.

4.3. Artículo 6°. Garantías para las personas que ejercen la prostitución

En el numeral 14, se consagra que se debe garantizar, por parte del Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y a quienes ejerzan la prostitución, el acceso gratuito a la vacuna del Virus del Papiloma Humano (VPH). Al respecto, se propone sea retirada esta garantía del texto del proyecto de ley, toda vez que la efectividad de la misma se obtiene en poblaciones que no han iniciado su vida sexual, de ahí que se recomiende vacunar a las niñas a la edad más temprana posible, es decir entre los 9 o 10 años de edad.

La vacunación para mujeres en el rango de 13 a 26 años no ha sido catalogada por las autoridades en la materia como una medida efectiva para prevenir el cáncer de cérvix. Sirva para ilustrar lo manifestado por la *American Cancer Society*:

[...] Recomendaciones de la Sociedad Americana contra el cáncer para cada grupo de edad.

Niñas entre 11 y 12 años.

La vacuna debe administrarse a niñas de 11 a 12 años, y a una edad tan temprana como a los 9 años.

Niñas entre 13 y 18 años.

Las adolescentes de 13 a 18 años que todavía no han comenzado una serie de vacunas o que la comenzaron, pero no la han completado, deben vacunarse.

Mujeres jóvenes entre 19 y 26 años.

Algunas autoridades en el tema recomiendan la vacuna para mujeres de entre 19 a 26 años, pero la Sociedad Americana contra el Cáncer considera que no hay suficiente evidencia de beneficios como para recomendar la vacuna para todas las mujeres en este grupo de edad. Recomendamos que las mujeres de 19 a 26 años consulten con sus médicos o enfermeras sobre si deben vacunarse según el riesgo de exposición previa al VPH y el beneficio potencial de la vacuna [...]²². [Subrayado fuera del texto].

Bajo este entendido, la aplicación de la vacuna a las mujeres mayores de edad, tal y como se propone en el proyecto, puede conducir a una falsa mitigación del riesgo.

De otra parte, en el parágrafo del artículo *sub examine* se determina que el “[...] Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con las

²¹ Cfr. <http://www.rebellion.org/docs/32973.pdf> [Acceso 5 de diciembre de 2013].

²² Cfr. <http://www.cancer.org/espanol/cancer/queesloquecausaelcancer/infeccionesycancer/fragmentado/virus-del-papiloma-humano-vph-cancer-y-la-vacuna-contraelvph-preguntas-frecuentes-who-should-get-hpv-vaccines> [Acceso 5 de diciembre de 2013].

organizaciones de personas que ejercen la prostitución y las organizaciones no gubernamentales interesadas, diseñará y reglamentará los planes de salud para atender los requerimientos específicos en salud mental y física de las personas que ejercen la prostitución [...]”.

Sobre el particular es pertinente expresar que conforme al artículo 2° de la Ley 1438 de 2011, se establecen unos parámetros que orientan el Sistema General de Seguridad Social en Salud, el cual debe generar condiciones que protejan la salud de los colombianos, en este orden, deben concurrir acciones de salud pública, promoción de la salud, prevención de la enfermedad, y demás acciones que se requieran en el marco de la estrategia de Atención Primaria en Salud.

Para lograr este cometido y sobre la base de la unificación del Plan de Beneficios para todos los residentes del país, en cumplimiento de lo señalado en la Sentencia T-760 de 2008, se definieron, en el mencionado artículo 2°, unas metas e indicadores de resultados en salud soportados en los siguientes criterios técnicos:

- Prevalencia e incidencia en morbilidad y mortalidad materna perinatal e infantil.
- Incidencia de enfermedades de interés en salud pública.
- Incidencia de enfermedades crónicas no transmisibles y en general las precursoras de eventos de alto costo.
- Incidencia de enfermedades prevalentes transmisibles incluyendo las inmunoprevenibles.
- Acceso efectivo a los servicios de salud.

Establece además la Ley 1438 de 2011, en su artículo 25, que para la actualización del Plan de Beneficios este deberá hacerse “[...] *atendiendo a cambios en el perfil epidemiológico y carga de la enfermedad de la población, disponibilidad de recursos, equilibrio y medicamentos extraordinarios no explícitos en Plan de Beneficios [...]”.* Igualmente, para la actualización del Plan de Beneficios se debe consultar la opinión de las “[...] *entidades que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud, organizaciones de profesionales de la salud, [a] los afiliados y las sociedades científicas, o las organizaciones y entidades que se consideren pertinentes [...]”.*

Por lo tanto y acorde con las disposiciones de la Ley 1438 de 2011, se sugiere la eliminación del inciso primero del párrafo, ya que el procedimiento y criterios fijados para la actualización del plan de beneficios no corresponden a los criterios y parámetros regulados por la ley.

4.4. Artículo 7°. Presunción de contrato laboral.

Si bien el análisis de este artículo debe estar en cabeza del Ministerio de Trabajo, para esta Cartera es importante que se estime bajo qué condiciones se configura este contrato, dado que en el régimen laboral, para que se dé una relación de este tipo, deben mediar: **a)** subordinación; **b)** el cumplimiento de un horario de trabajo, y **c)** un salario, aspectos que requieren de un profundo examen para que los

derechos de las personas no sean vulnerados por quienes pueden llegar a ostentar la calidad de empleador y se termine por legalizar conductas punibles en el marco de la explotación sexual.

Ahora bien, en el párrafo 2° de este artículo se establecen unos criterios que, de llegar a producirse, no se extienden a la ejecución de la actividad sexual, cuando:

[...] I. Se atente contra los derechos fundamentales de las personas que ejercen la prostitución.

II. Implique un acto de violencia o trato degradante en contra de quienes ejercen la prostitución.

III. Exceda los límites de la voluntad manifestada por las personas que ejercen prostitución

[...]

Y se incluye un inciso a reglón seguido que estipula que: “[...] *Bajo estos criterios no se configura una justa causa de terminación del vínculo laboral existente entre las partes, o del no pago de su remuneración. Careciendo de efecto jurídico todo aquello que indique lo contrario”.*

Frente a este punto se sugiere sea revisada la estructura de este inciso, puesto que si bien la intención del legislador puede estar enfocada a garantizar los derechos laborales y a las prestaciones sociales de las personas que se encuentran bajo una relación laboral, la redacción del mismo puede generar un efecto contrario, en razón a que, de llegarse a presentar los criterios antes mencionados, la persona que ejerce la prostitución no pueda dar por terminado unilateralmente con el vínculo laboral. Sin duda que la protección debe tener, en este caso, un espectro mucho más amplio, a saber que la persona abandone esa actividad en cualquier momento.

4.5. Artículo 8°. Deberes de quienes ejercen la prostitución.

En relación al artículo 8° se sugiere que este sea modificado en su totalidad en la medida que la gran mayoría de numerales imponen deberes a las personas, delegando así la garantía del derecho en ellas, situación que no tiene cabida en un Estado Social de Derecho y bajo políticas estructuradas en un enfoque de derechos humanos. Los deberes ahí incluidos, hacen parte de las obligaciones que, como Estado, se deben proteger para permitir que las personas que ejercen la prostitución accedan a los servicios de salud. De igual manera, este artículo contiene disposiciones que pueden llegar a estigmatizar y hasta criminalizar a estas personas por el hecho de desempeñar esta actividad.

En un marco de corresponsabilidad, se estima que los únicos numerales que pueden quedar contenidos en un artículo son los numerales 4, 9 y 10, por tratarse de deberes establecidos por la ley y se refieren a disposiciones sobre el uso permanente del preservativo, no ejercer la prostitución en presencia de niños, niñas y adolescentes y al ejercicio de la prostitución bajo condiciones de prevención y seguridad en los casos que la persona ha sido informada por la EPS que padece VIH u otra infección de transmisión sexual.

Respecto a la reglamentación de las sanciones por el incumplimiento de los deberes por parte de las personas que ejercen prostitución incluido en el parágrafo 2° de este artículo, y que de acuerdo con el proyecto de ley estará a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social; esta es una disposición que contraviene los derechos de las personas que participan de esta actividad, ya que al no cumplir con unos deberes (que como se explicó tienen el carácter de derechos), se termina por imponer cargas a estas personas, cuando deben por el contrario tener todo tipo de protección por su carácter especial. Llama la atención que en el caso de incumplimiento de los deberes por parte de clientes y/o usuarios (artículo 8°) y de los establecimientos comerciales de servicios sexuales (artículo 10), las sanciones estarían enmarcadas bajo los contenidos del Código de Policía. Además, según las competencias establecidas por la Ley 489 de 1998 y los Decretos números 4107 de 2011, 2562 de 2013, este Ministerio en el marco de la potestad reglamentaria no cuenta con la facultad para imponer sanciones a la población en general.

No sobra indicar que en torno al artículo 8°, numeral 6 y parágrafo 2°, no es una función de esta Cartera la realización de acciones de información y educación ni su certificación, pues dicha labor corresponde a las Secretarías departamentales, distritales y municipales de salud. Tampoco está dentro de su competencia la reglamentación sobre varias de las acciones descritas en este artículo, ni para fijar estrategias de cobro y recaudo por las mismas y mucho menos es de su responsabilidad o capacidad operativa adelantar comisiones para verificar el cumplimiento de las sanciones a que se refiere el articulado.

4.6. **Artículos 17 a 19. Fondo para el restablecimiento social de personas que ejercen la Prostitución/Funciones.**

En lo que concierne a la creación del Fondo para el restablecimiento social de personas que ejercen la Prostitución, que deberá ser administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social, se considera que estos artículos deben ser retirados del proyecto de ley, puesto que si bien este fondo tiene como finalidad la financiación de políticas, planes y programas dirigidos a las personas que ejercen la prostitución, estableciendo sus funciones y los recursos de funcionamiento del mismo, en pro de dar cumplimiento a lo estipulado en el proyecto de ley, es de anotar que no se requiere de un fondo específico, en cuanto le corresponderá hacer a cada sector las apropiaciones presupuestales para cumplir tal fin. Preocupa además, que para el funcionamiento de dicho fondo se tenga como fuente de financiación las sanciones que sean impuestas a las personas que ejercen la prostitución, tal y como se encuentra descrito en el parágrafo 2° del artículo 8°.

Finalmente y en atención a los argumentos que se han expresado, se observa que existen serios problemas en las normas propuestas. Se encuentra que si bien existe un antecedente de relevancia a ni-

vel constitucional, se debe propiciar un debate más profundo con el fin de lograr una mayor protección a la mujer, dentro de un esquema garantista, sin desconocer elementos de índole cultural o social que inciden en cualquier regulación que se adopte en esta temática. No se trata únicamente de trasvasar modelos sino que es necesario entrar a evaluar experiencias y a propiciar racionalidades en la materia. Por ejemplo y no obstante, lo decidido por la Corte Constitucional, la consideración de que estamos ante un contrato de trabajo genera toda una serie de aspectos de difícil manejo al punto que sus detractores señalan que se favorecen las redes ilegales de prostitución y se afecta la dignidad de las mujeres. Es indudable que debe existir un esfuerzo previo de sensibilización y educación que permita una decisión acorde con el respeto a los Derechos Humanos.

Con el presente concepto, se deja plasmada la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,

Alejandro Gaviria Uribe,
Ministro de Salud y Protección Social.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se crea la Política Nacional de Parques, para fortalecer la recreación y el deporte.

Bogotá D. C., 20 de diciembre de 2013

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Ciudad

Asunto: Concepto sobre el **Proyecto de ley número 127 de 2013 Senado**, por medio de la cual se crea la Política Nacional de Parques, para fortalecer la recreación y el deporte.

Señor Secretario:

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace procedente y necesario emitir el concepto institucional a partir de la perspectiva del Sector de la Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 834 de 2013.

En consecuencia, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, establece las siguientes observaciones:

1. La propuesta legislativa contiene, en sus 15 artículos, sendas disposiciones en relación con los insumos de una política de parques, destinada a fortalecer la recreación y el deporte. A propósito de esta temática es dable enunciar que una iniciativa similar se había radicado con la identificación 053/12 (S), sobre la cual esta Cartera se pronunció en su momento¹.

2. En tal sentido, debe anotarse que la recreación, el deporte, los espacios lúdicos, el ocio y esparcimiento, así como la existencia de lugares en donde el ser humano realice estas actividades, constituyen elementos vitales dentro de la sociedad. Adicionalmente, en el mundo contemporáneo, cumplen un papel fundamental como parte de una noción de buen vivir y bienestar.

De ahí que sea conducente manifestar en torno a los denominados beneficios sociales lo siguiente:

[...] En primer lugar, los beneficios de las áreas verdes urbanas sobre la salud. Las mejoras en la calidad del aire, debido a la vegetación, tienen impactos positivos sobre la salud física, como puede ser la disminución de las enfermedades respiratorias. Quizás menos evidente es el hecho de que estos espacios, sobre todo los más amplios, reducen el estrés al contribuir a un ambiente estéticamente placentero y relajante. Ulrich (1990) descubrió que los pacientes que convalecían en hospitales se recuperaron mucho más rápido cuando estaban en habitaciones con vistas hacia los árboles y escenarios al aire libre. Las áreas verdes urbanas también proveen una conexión entre la gente y sus ambientes naturales, que de otra forma podrían perderse en la gran ciudad. Este enlace es muy importante para el bienestar general del público, la salud mental y la productividad de los trabajadores. La sombra de los árboles y la reducción de la temperatura resultante, especialmente en las estaciones más calurosas, explican por qué la gente tiende a congregarse en los parques, lo que les confiere una importante labor social. Esta sombra también reduce la exposición a los rayos ultravioleta y en consecuencia sus efectos nocivos como cáncer de piel y cataratas (Heisler et al., 1995) [...]².

Puesto esto de relieve, también es conveniente indicar que el deporte está estrechamente relacionado con una condición saludable. En efecto, en el Plan Decenal de Salud Pública, adoptado mediante la Resolución número 1841 de 2013 de este Ministerio, en la dimensión de vida saludable y condiciones no transmisibles, se incluye el componente de condiciones y estilos de vida saludables, en donde se incorporan metas tales como:

¹ Cfr. Concepto número 201311400059031 de 21 de enero de 2013.

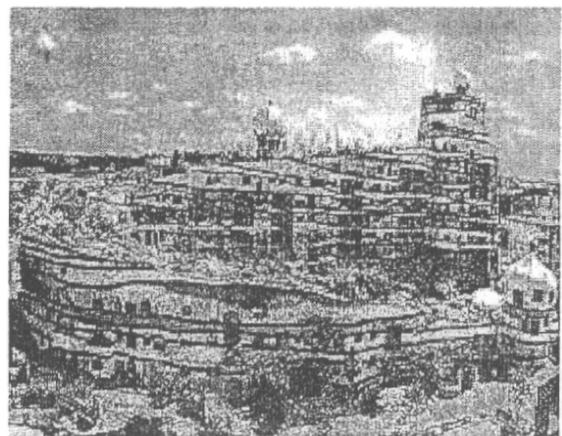
² PABLO DE FRUTOS & SONIA ESTEBAN. "Estimación de los beneficios generados por los parques y jardines urbanos a través del método de valoración contingente". Urban Public Economics Review, núm. 10, 2009, pp. 13-51. Universidad de Santiago de Compostela, España, págs. 18 y 19. En: <http://www.redalyc.org/pdf/504/50412489001.pdf> [Acceso 27 de noviembre de 2013].

[...] 1. A 2021, se logra incluir mínimo 300 minutos de actividad física a la semana en actividades asociadas a: caminar, realizar prácticas de senderismos, marchar, nadar recreativamente, practicar danza en todas sus modalidades, montar en bicicleta, patinar, y otras prácticas, que semanalmente se desarrollen en instituciones de formación de niños y jóvenes en la totalidad del sistema educativo [...].

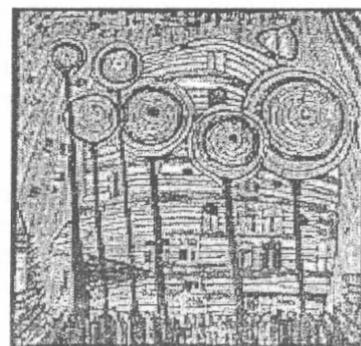
[...] k. A 2021, se aumenta el tiempo dedicado y la calidad para la actividad física en todo el sistema educativo, con énfasis en la población escolar y en la primera infancia, a través de procesos lúdicos y pedagógicos, entre otros, que fomenten e incentiven el movimiento, el deporte recreativo y la sana competencia [...] ³.

De esta manera, el enfoque contenido en el proyecto refiere a una tendencia a nivel mundial, iniciada, tal vez, en 1972 con el manifiesto *Your window right - your tree duty* elaborado por el pintor austríaco Friedensreich Hundertwasser⁴, en relación con la obligatoriedad de los árboles en los entornos urbanos, dando lugar con ello a una nueva visión del espacio y el hábitat.

Las discusiones ambientales han dado origen a nuevas concepciones respecto a los espacios urbanos, en especial y frente a la propuesta de Hundertwasser, a través de la incorporación de los árboles como habitantes de las viviendas y obviamente en escenarios como los parques y demás espacios públicos. Sirva para ilustrar la siguiente fotografía:



O, expresada, en el campo pictórico por el mismo autor, así:



³ Cfr. Ministerio de Salud y Protección Social. *Plan Decenal de Salud Pública* PDSP 2012-2021, abril de 2013.

⁴ Este artista tenía frases como "un piso ondulado es una melodía para los pies".

Desde luego, el proyecto debería tener en cuenta la diversidad étnica y la sensibilidad cultural en esta temática, lo que dejaría entrever una concepción diferente del territorio en escenarios como la maloca u otros y en la ritualidad propia a ciertos sitios del entorno.

Sin duda que esta visión que se pretende vincular al concepto de ciudad y que rompe con paradigmas en la evolución lineal, recoge además la tercera fase del constitucionalismo, contemplada en el ordenamiento a través del reconocimiento de los derechos colectivos, la acción popular, el ambiente sano como elementos básicos de una sociedad. En materia de desarrollo se ha incorporado la acepción sostenible que inmediatamente se asocia a aquello que no trasgrede el hábitat o que no lo lesiona irreversiblemente.

En estas condiciones, los actos humanos en grandes concentraciones urbanas, relativamente reducidas, producen agotamiento de nichos y problemas ambientales de diversa índole, asociados con el manejo de aguas, basuras, flujo de energía, transporte, etc.

Sobre la noción de desarrollo sostenible, la Corte Constitucional ha expresado:

[...] **Dentro de este contexto es necesario conciliar el grave impacto ambiental de la minería con la protección de la biodiversidad y el derecho a un medio ambiente sano, para que ni uno ni otro se vean sacrificados. Es aquí donde entra el concepto del desarrollo sostenible acogido en el artículo 80 de nuestra Constitución y definido por la jurisprudencia de la Corte como un desarrollo que “satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades”**⁵.

El desarrollo sostenible no es solamente un marco teórico sino que involucra un conjunto de instrumentos, entre ellos los jurídicos, que hagan factible el progreso de las próximas generaciones en consonancia con un desarrollo armónico de la naturaleza. En anteriores oportunidades esta Corte trató el concepto del desarrollo sostenible a propósito del “Convenio sobre la Diversidad Biológica” hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. En esa oportunidad destacó:

“La Constitución Política de Colombia, con base en un avanzado y actualizado marco normativo en materia ecológica, es armónica con la necesidad mundial de lograr un desarrollo sostenible, pues no solo obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales sino que además, al establecer el llamado tríptico económico determinó en él una función social, a la que le es inherente una función ecológica, encaminada a la primacía del interés general y del bienestar comunitario. Del contenido

*de las disposiciones constitucionales citadas se puede concluir que el Constituyente patrocinó la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico”*⁶.

Desde esta perspectiva el desarrollo económico y tecnológico en lugar de oponerse al mejoramiento ambiental, deben ser compatibles con la protección al medio ambiente y la preservación de los valores históricos y culturales. El concepto de desarrollo sostenible no es nuevo, los principios 4, 8, 11 y 14 de la Declaración de Estocolmo⁷ establecen la importancia de la dimensión económica para el desarrollo sostenible, que luego fue reproducido por el Tratado de la Cuenca del Amazonas, del cual Colombia es uno de sus miembros exclusivos, en el cual se refirió a la relación entre ecología y economía de la siguiente manera: “[...] con el fin de alcanzar un desarrollo integral de sus respectivos territorios amazónicos, es necesario mantener un equilibrio entre el crecimiento económico y la conservación del medio ambiente”⁸. [Negrilla fuera del texto].

Se trata, entonces, de un reto para dirigir los esfuerzos hacia una racionalidad que no se reduzca a un inmediatismo generacional y a un consumo incesante de bienes y servicios. Incluso, la propiedad tiene una función ecológica o ambiental, en este plano, referida al parque como sitio en el que se desarrolla una actividad social, humana de relajación, tal y como ocurre con espacios como las ciclovías.

Naturalmente, esta clase de ambientes repercute en la calidad de vida de los habitantes desde diversos puntos de vista y, como se alude en el proyecto, son un determinante en salud. De ahí que sobre esta relación se haya afirmado:

⁶ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-519 de 21 de noviembre de 1994. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

⁷ Organización de la Naciones Unidas. Declaración del Medio Ambiente Humano. Estocolmo, 16 de junio de 1972. **Principio 4:** “El hombre tiene una especial responsabilidad de salvaguardar y manejar sabiamente el legado de la vida silvestre y su hábitat los cuales se encuentran ahora en grave riesgo debido a una combinación de factores adversos. La conservación de la naturaleza, incluyendo la vida silvestre, debe, en consecuencia, ser tenida en consideración al momento de planear el desarrollo económico”. **Principio 8:** “El desarrollo económico y social es esencial para asegurar una vida favorable y un ambiente funcional, y para crear las condiciones necesarias –en el planeta– para el mejoramiento de la calidad de vida”. **Principio 11:** “las políticas ambientales de todos los Estados deberían mejorar y no afectar adversamente el potencial del desarrollo presente y futuro de los países en vías de desarrollo, así como tampoco deberían ellos estorbar la consecución de mejores condiciones de vida para todos, y los Estados y organizaciones internacionales deberían dar pasos apropiados con miras a lograr acuerdos para acceder a las posibles consecuencias económicas nacionales e internacionales que resulten de la aplicación de las medidas ambientales”. **Principio 14:** “La planeación racional constituye una herramienta esencial para reconciliar cualquier conflicto entre las necesidades de desarrollo y la necesidad de mejorar el medio ambiente”.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-339 de 7 de mayo de 2002, M.P.: Jaime Araújo Rentería.

⁵ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-671 de 28 de junio de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería, refiriéndose al documento de la comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro Futuro Común (El Informe Brundtland). Oxford University Press, 1987.

[...] La vivienda no puede ser entendida únicamente como un simple artefacto físico. Consecuentemente con este escenario, el concepto de “**vivienda saludable**” se configura como una construcción compleja que no puede identificarse únicamente con la envoltura física de la casa sino que se expande al propio “asentamiento y entorno residencial” que es capaz de reflejar las expectativas de seguridad, confort e higiene de sus residentes. Para ello la Organización Mundial de la Salud propone que la representación de este complejo concepto de vivienda saludable esté basado en un **modelo espacial de cuatro capas** que tome en consideración el significado del hogar (para los diferentes tipos de unidades familiares), la estructura física de la casa, la comunidad de vecinos y el entorno residencial próximo.

1. **El hogar:** referido a los aspectos ambientales y psicológicos del ambiente interior de la casa.

2. **La vivienda:** referida a su “estructura física”, su diseño y características técnicas.

3. **El vecindario:** El entorno físico inmediato alrededor de la vivienda y el hogar.

4. **La comunidad:** las características sociales y la red de servicios y dotaciones de un vecindario.

Para cada uno de estos dominios, existirá una matriz de efectos que pueden manifestarse directa o indirectamente como consecuencias sobre la “salud” [...] ⁹.

Por su parte, la Observación General número 14 de 2000, relativa al disfrute del más alto nivel posible de salud, señala:

[...] 3. El derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos, que se enuncian en la Carta Internacional de Derechos, en particular el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación. Esos y otros derechos y libertades abordan los componentes integrales del derecho a la salud.

4. Al elaborar el artículo 12 del Pacto, la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas no adoptó la definición de la salud que figura en el preámbulo de la Constitución de la OMS, que concibe la salud como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como ausencia de afecciones o enfermedades”. Sin embargo, la referencia que en el párrafo 1° del artículo 12 del Pacto se hace al “más alto nivel posible de salud física y mental” no se limita al derecho a la atención de la salud. Por el contrario, el historial de la elaboración y la redacción expresa del párrafo 2° del artículo 12 reconoce que el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómi-

cos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano [...] ¹⁰.

Ahora bien, los espacios denominados genéricamente como **parques**, en su acepción de “*Terreno destinado en el interior de una población a prados, jardines y arbolado para recreo y ornato*” ¹¹, constituyen una indudable proyección de un ambiente sano y una de las fórmulas por excelencia de mejora de la salud (Cfr: artículo 52 C. Pol., mod. al 02 de 2000).

En cuanto a esa relación, es de anotar que existen varias implicaciones:

[...] La sostenibilidad tendrá en cuenta no solo la construcción en la creación del ambiente, sino también los efectos que ésta producirá en aquellos que lo llevan a cabo y en los que vivirán en ellos. La importancia creciente en las consideraciones del “síndrome del edificio enfermo” en los edificios de oficinas y la “sensibilidad ambiental” en la construcción de viviendas ha dado lugar a una mayor consideración de los efectos que los materiales de construcción tienen en la salud humana [Vale et al, 1993] [...] ¹².

3. En el campo específico del articulado del proyecto de ley *sub examine*, es pertinente realizar las siguientes precisiones:

i) Dentro de los componentes o pilares de desarrollo de la política de parques (artículo 2°), debe contemplarse el esparcimiento como un aspecto inherente que debe ser promocionado y que repercute decididamente en una mejora en salud. Adicionalmente, la política debe estar orientada en los Planes de Ordenamiento Territorial y uno de sus principios debe ser la planeación;

ii) Atendiendo al enfoque que se pretende imprimir a la política de parques, sería importante revisar si la misma debe estar liderada por el Ministerio del Interior (artículo 3°), sin perjuicio de que se considere su participación en la formulación;

iii) En lo concerniente a las definiciones (artículo 7°), dentro de las cuales está la de ambiente, es de llamar la atención que conferirle un carácter artificial a la cultura y a las tradiciones no es acertado;

¹⁰ Cfr: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm14s.htm> [Acceso 27 de noviembre de 2013].

¹¹ El concepto parque es un galicismo (*parc*) que significa: 1. Terreno destinado en el interior de una población a prados, jardines y arbolado para recreo y ornato [...] 4. En las ciudades, paraje destinado para estacionar transitoriamente automóviles y otros vehículos. 5. Pequeño recinto protegido, de diversas formas, donde se deja a los niños que aún no andan, para que jueguen [...]. Cfr: www.rae.es [Acceso 27 de noviembre de 2013].

¹² ALAVEDRA ET AL. “*La construcción sostenible. El estado de la cuestión*”. Instituto Juan de Herrera. En: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n4/apala.html> [Acceso 27 de noviembre de 2013].

⁹ RUBIO, FRANCISCO. “*Construcción sostenible como inversión en salud: Vivienda y entornos residenciales saludables*”. En: <http://www.conama8.org/modulodocumentos/documentos/CTs/CT93.pdf> [Acceso 27 de noviembre de 2013].

iv) Teniendo en cuenta su efecto en la salud, la participación de esta Cartera en la formulación de la política (artículo 10) sería muy importante, ya que se conecta con las estrategias que hoy en día se adelantan en materia de hábitos saludables, como la actividad física, y que están consignadas en el Plan Decenal de Salud Pública, tal y como se desprende de la propuesta.

Con el presente concepto, se deja plasmada la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,

Alejandro Gaviria Uribe,

Ministro de Salud y Protección Social.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los veintidós (22) días del mes de enero año dos mil catorce (2014).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, el concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social, doctor Alejandro Gaviria Uribe, en ocho (08) folios, al **Proyecto de ley número 127 de 2013 Senado**, por medio de la cual se crea la política nacional de parques, para fortalecer la recreación y el deporte. Autoría del proyecto del honorable Senador Manuel Virgüez.

El presente concepto se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONTENIDO

Gaceta número 13 - Viernes, 7 de febrero de 2014
SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 171 de 2014 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley número 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad 1

TEXTOS DEFINITIVOS APROBADOS
EN SESIÓN PLENARIA

Textos definitivos aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 11 de diciembre de 2013 al Proyecto de ley número 26 de 2013 Senado, por la cual se reforman y adicionan algunas disposiciones a la Ley 497 de 1999..... 6

Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 4 de diciembre de 2013 al Proyecto de ley número 86 de 2013 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013..... 8

Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 13 de noviembre de 2013 al Proyecto de ley número 219 de 2013 Senado, por medio de la cual se dictan normas que promueven, regulan, orientan y controlan el aprovechamiento terapéutico y turístico de los balnearios termales y el uso de las aguas termales 8

TEXTOS DEFINITIVOS DE COMISIÓN

Texto definitivo de Comisión, I. (Considerado, discutido y aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, en Sesión Ordinaria de fecha miércoles once (11) de diciembre de 2013, Según Acta número 23, Legislatura 2013-2014); al Proyecto de ley número 04 de 2013 Senado, por la cual se modifica el parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996..... 11

Texto definitivo de Comisión, (considerado, discutido y aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, en Sesión Ordinaria de fecha miércoles once (11) de diciembre de 2013, Según Acta número 23, Legislatura 2013-2014); al Proyecto de ley número 134 de 2013 Senado, por la cual se implementa una acción afirmativa que garantiza la estabilidad laboral reforzada a servidores públicos en estado de discapacidad..... 13

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Salud al Proyecto de ley número 014 de 2013 Senado, por medio de la cual se amplía la vacunación gratuita y obligatoria contra el Virus del Papiloma Humano..... 14

Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 079 de 2013 Senado, por la cual se establece un trato digno a las personas que ejercen la prostitución, se fijan medidas afirmativas a su favor y se dictan otras disposiciones orientadas al restablecimiento de sus derechos..... 17

Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 127 de 2013 Senado, por medio de la cual se crea la Política Nacional de Parques, para fortalecer la recreación y el deporte 24