



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 176

Bogotá, D. C., viernes, 20 de abril de 2018

EDICIÓN DE 26 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se crean los puntos de encuentro familiar, para garantizar el derecho de visitas de los padres a los niños, niñas y adolescentes, cuando existan relaciones conflictivas o violencia intrafamiliar.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto y ámbito de aplicación.* La presente ley tiene por objeto la creación de Puntos de Encuentro Familiar (PEF) que desarrollarán su actividad a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en todo el territorio nacional, servicio que será prestado en los Centros de Desarrollo Infantil (CDI).

Artículo 2°. *Punto de encuentro familiar.* Se entiende por punto de encuentro familiar (PEF) el servicio que facilitará el ICBF en todo el territorio nacional, el cual será prestado en los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), para preservar la relación entre los niños, niñas y adolescentes con las personas de su familia que se encuentran vulneradas por violencia intrafamiliar o relaciones conflictivas, procurando así, la seguridad y el bienestar de los menores de edad, favoreciendo la relación con sus familiares y proporcionando el cumplimiento del régimen de visitas.

Los puntos de encuentro familiar constituyen un espacio, de carácter neutral y especializado para el cumplimiento del régimen de visitas establecido por la autoridad competente, que tiene

por objeto favorecer la relación entre los niños, niñas y adolescentes con sus familiares cuando en una situación de separación, divorcio, nulidad, o cualquier otro supuesto de interrupción de la convivencia familiar, el ejercicio del derecho de visitas se vea interrumpido o su cumplimiento resulte difícil, conflictivo o peligroso para las partes.

La intervención de los puntos de encuentro familiar, tendrá carácter temporal y la podrán desarrollar: psicólogos, trabajadores sociales, pedagogos, abogados conciliadores y tendrá como objetivo principal la normalización del régimen de visitas.

Artículo 3°. *Apoyo de practicantes.* Los puntos de encuentro familiar podrán contar con el apoyo de estudiantes en prácticas de carreras como trabajo social, psicología, pedagogía, o de derecho en su año de judicatura, para atender el punto de encuentro familiar.

Artículo 4°. *Difusión en universidades.* El ICBF en conjunto con las Universidades que ofrecen los pregrados mencionados en el artículo anterior, podrán hacer énfasis en la función que se lleva a cabo en los puntos de encuentro familiar.

Artículo 5°. *Titularidad.* El servicio que ofrecerán los puntos de encuentro familiar, en los CDI, será supervisado por el ICBF; gestionados de forma directa a través de psicólogos, trabajadores sociales, pedagogos, abogados conciliadores, quienes atenderán a los niños, niñas y adolescentes y al familiar a quien le corresponda cumplir el régimen de visitas.

Artículo 6°. *Difusión de información.* Los jueces de familia, comisarios de familia,

inspectores de policía y conciliadores de los centros de conciliación serán los encargados de informarles a los padres que tengan regulación de visitas, sobre la existencia del servicio de Puntos de Encuentro Familiar en la ciudad donde se encuentra el menor de edad.

Artículo 6°. *Objetivos.* En el desarrollo de sus funciones los puntos de encuentro familiar tienen los siguientes objetivos:

- a) Garantizar el derecho del menor de edad a mantener la relación con ambos padres o con la familia extensa, durante y después de situaciones de separación y rupturas familiares;
- b) Favorecer el cumplimiento del régimen de visitas como derecho fundamental de las hijas y de los hijos menores de edad, a mantener la relación con el padre y la madre después de la separación, estableciendo los vínculos necesarios para su buen desarrollo psíquico, afectivo y emocional;
- c) Facilitar el encuentro de las hijas e hijos menores de edad, con el padre o madre que no conviva, en su caso, con su familia extensa;
- d) Conseguir la normalización del régimen de visita, de manera que el recurso llegue a resultar innecesario para la familia;
- e) Procurar la seguridad de los niños, niñas y adolescentes durante el cumplimiento del régimen de visitas y prevenir situaciones de violencia;
- f) Favorecer y potenciar en las hijas e hijos menores de edad, una buena relación con sus padres y su familia extensa;
- g) Potenciar que las hijas e hijos menores de edad expresen con libertad y sin miedo sus sentimientos y necesidades frente a sus padres;
- h) Facilitar orientación profesional para mejorar las relaciones materno/paterno filiales y las habilidades de crianza.
- i) Informar y derivar a las personas interesadas, a los organismos encargados de la protección y de la asistencia integral a las mujeres que sufren violencia de género en los términos establecidos en la Ley 1257 de 2008 del 4 de diciembre (“por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones), sobre la existencia y fines de los PEF;
- j) Disponer de información fehaciente sobre las actitudes y aptitudes de los padres que ayuden a defender, si fuera necesario, los derechos de los niños, niñas y adolescentes

en otras instancias administrativas o judiciales.

Artículo 7°. *Principios de actuación.* En sus intervenciones los puntos de encuentro familiar actuarán conforme a los siguientes principios:

- a) **Interés superior de los niños, niñas y adolescentes.** Ante cualquier situación en la que se den intereses encontrados u opuestos, siempre será prioritaria la seguridad y el bienestar de los niños, niñas y adolescentes;
- b) **Voluntariedad.** Las actuaciones de los puntos de encuentro familiar solo se podrán llevar a cabo con el consentimiento de las personas usuarias, excepto cuando se trate del estricto cumplimiento de un mandato de autoridad competente;
- c) **Imparcialidad.** Se respetarán y se tendrán en consideración a todos los miembros de la familia objeto de intervención, especialmente a las hijas e hijos menores de edad, evitando posicionamientos a favor de cualquier miembro de la familia en perjuicio o detrimento de otros;
- d) **Neutralidad.** El equipo técnico del punto de encuentro familiar no dejará influir en sus intervenciones sus propios valores, posiciones u opiniones personales y actuará únicamente con el fin de proteger el interés superior de los niños, niñas y adolescentes;
- e) **Confidencialidad.** En cumplimiento de la legislación vigente, en las intervenciones que se realicen en los puntos de encuentro familiar se respetará la necesaria confidencialidad de los datos e informaciones a las que se pueda tener acceso, y se mantendrá, asimismo, la confidencialidad del expediente, excepto en aquellos casos de los que se deduzca la existencia de conductas delictivas o que puedan suponer un riesgo para la seguridad de los niños, niñas y adolescentes y de las mujeres que sufren violencia de género, y respecto de la información requerida por los juzgados o autoridades competentes;
- f) **No interferencia.** Los puntos de encuentro familiar en sus actividades respetarán las intervenciones efectuadas por otras autoridades administrativas y órganos judiciales;
- g) **Subsidiariedad y temporalidad.** Se utilizará este recurso solo cuando sea el único medio para facilitar las relaciones entre las y los niños, niñas y adolescentes y su familia, y se orientará siempre hacia la normalización de las relaciones.

CAPÍTULO II

Derechos y deberes de las personas usuarias

Artículo 8°. *Personas usuarias.* Podrán ser personas usuarias de los puntos de encuentro familiar los miembros de las familias en las que

exista algún tipo de problema relacionado con el cumplimiento del régimen de visitas, así como los integrantes de familias en las que existan situaciones de violencia que supongan un riesgo para cualquiera de sus miembros durante el cumplimiento del régimen de visitas.

Serán personas usuarias de los puntos de encuentro familiar, las personas que tengan derecho de visitas a un niño, niña o adolescente con domicilio en el territorio nacional, o bien un derecho de visitas que se deba desarrollar.

Artículo 9°. *Derechos de las personas usuarias.* Los usuarios de los puntos de encuentro familiar disfrutarán de los siguientes derechos:

- a) A la protección de su intimidad personal y de su propia imagen, al secreto y confidencialidad de su historial y a la protección de sus datos personales;
- b) A ser informadas sobre su expediente personal;
- c) A ser informadas de las normas de funcionamiento del punto de encuentro familiar y a disponer de ellas en cualquier momento;
- d) A presentar quejas, reclamaciones y sugerencias;
- e) A acceder, permanecer y cesar en la utilización del servicio por voluntad propia, excepto cuando exista orden judicial o administrativa;
- f) Al acceso integral. Las mujeres que sufran una situación de violencia de género, serán informadas sobre sus derechos y sobre los recursos existentes, en los términos establecidos en la ley.

Artículo 10. *Deberes de las personas usuarias.* Los usuarios de los puntos de encuentro familiar tienen los siguientes deberes:

- a) Respetar las normas establecidas en el Reglamento de régimen interno del punto de encuentro familiar y firmar su aceptación antes del inicio de las actuaciones;
- b) Cumplir los horarios establecidos en el Reglamento del punto de encuentro familiar;
- c) Observar una conducta basada en el mutuo respeto y encaminada a facilitar una mejor convivencia;
- d) Facilitar el ejercicio de la labor del equipo técnico del PEF y aportar todo lo necesario para el desarrollo de las visitas;
- e) No presentar comportamientos violentos físicos ni verbales;
- f) No consumir ninguna sustancia que pueda alterar sus facultades antes o durante el desarrollo de las visitas, ni introducir ningún objeto que suponga riesgo para la integridad de otras personas;
- g) Responsabilizarse de la atención y el cuidado de los niños, niñas y adolescentes en el transcurso de la visita con el apoyo del

equipo técnico del punto de encuentro familiar;

- h) Utilizar las instalaciones solo para el servicio propio como PEF que se presta y hacer un buen uso de ellas;
- i) Respetar la privacidad de las demás personas usuarias del punto de encuentro familiar.

Artículo 11. *Protección de datos personales.* El tratamiento de los datos de carácter personal de las personas usuarias de los puntos de encuentro familiar respetará lo establecido en la Ley Estatutaria 1581 de 2012, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.

CAPÍTULO III

Marco de actuación de los puntos de encuentro familiar

Artículo 12. *Tipos de intervención.*

El equipo técnico de los puntos de encuentro familiar podrá desarrollar las intervenciones que considere más adecuadas y las planificará siempre dentro de las atribuciones que le son propias y en el marco de lo establecido por la ley vigente.

1. Los tipos de visitas que se realizan en los puntos de encuentro familiar, respecto de la ejecución del régimen de visitas son:
 - a) **Entregas y recogidas de los niños, niñas y adolescentes:** consisten en la intervención de los profesionales en los momentos en los que los familiares acuden al servicio para entregar o recoger al menor de edad en el desarrollo del régimen de visitas. En estos casos, el punto de encuentro familiar actúa como intermediario y supervisor de esas entregas y recogidas;
 - b) **Visitas tuteladas:** son aquellas que se desarrollan de forma controlada bajo la supervisión y presencia continuada de un profesional del equipo técnico por un tiempo máximo de dos horas;
 - c) **Visitas supervisadas:** son aquellas que se desarrollan en el punto de encuentro familiar, por un tiempo máximo de dos horas, sin la presencia continua del equipo técnico, especialmente en casos en los que la persona que tiene el derecho de visita carezca de vivienda en la localidad.
2. Además del cumplimiento del régimen de visitas establecido, en los puntos de encuentro familiar se llevarán a cabo otras intervenciones, actuaciones o acciones complementarias:
 - a) Diseño y desarrollo de un programa psicosocioeducativo individualizado, de intervención con las familias y los niños, niñas y adolescentes, que tengan como objeto final conseguir la normalización de las relaciones familiares;

- b) Orientación y apoyo familiar proporcionando información, atención y asesoramiento a los niños, niñas y adolescentes, propiciando el desarrollo de las relaciones materno/paterno filiales idóneas y de la creación de relaciones familiares excelentes y de actitudes positivas;
- c) Intervención en negociación y aplicación de técnicas conciliadoras. El equipo técnico podrá, si lo considera apropiado y cuenta con la voluntad de las partes, intervenir aplicando técnicas conciliadoras para conseguir acuerdos que permitan adecuar el régimen de visitas establecido por la autoridad a la realidad familiar, así como para favorecer el ejercicio de las buenas relaciones familiares, actividad que deberá ser desarrollada por un conciliador legalmente reconocido o remitir a las partes a un centro de conciliación;
- d) Intervenciones encaminadas a reducir el impacto de la nueva situación familiar y preparar a los padres y a sus hijos para que las relaciones entre ellos lleguen a realizarse de forma normalizada y con las mayores garantías posibles;
- e) Registro y documentación de las actividades realizadas.

Artículo 13. *Procedimiento de acceso y derivación.*

1. El acceso a los puntos de encuentro familiar se deberá realizar por decisión del órgano judicial o autoridad administrativa competente.

Las solicitudes se ordenarán de forma independiente, en función de la autoridad solicitante y del tipo de intervención que se deba realizar.

2. El órgano administrativo o judicial que solicite la intervención del punto de encuentro familiar le deberá enviar por escrito al ICBF territorial (para su reparto al CDI del área que más cerca esté del lugar de residencia del menor de edad) como mínimo, la siguiente información:
 - a) Los datos identificativos de los padres, familiares y de los niños, niñas y adolescentes, así como los necesarios para su localización, incluido en todo caso un número de teléfono;
 - b) Indicación de las dificultades para el cumplimiento del régimen de visitas que motiven la solicitud de la intervención del punto de encuentro familiar, así como de aquellas circunstancias especiales que puedan incidir en la relación de los padres con los hijos menores de edad;
 - c) Los familiares que puedan acudir a estas visitas con cada padre, en su caso;
 - d) Concreción del tipo de intervención solicitada al punto de encuentro familiar: entrega

y recogida; visita tutelada o visita supervisada;

- e) La propuesta de periodicidad y el horario de las visitas, considerando los periodos y horarios de apertura de los puntos de encuentro familiar y lo previsto en el artículo 12 de esta ley;
 - f) La periodicidad con que el punto de encuentro familiar le debe remitir informe sobre el cumplimiento y el desarrollo de las visitas;
 - g) Copia íntegra del auto dictado por el órgano judicial, o el acto administrativo emitido por la autoridad administrativa solicitante, donde se fijen las visitas y se acuerde la intervención del punto de encuentro familiar, así como de nuevas decisiones judiciales que modifiquen o afecten al régimen de visitas inicialmente establecido;
 - h) La posibilidad de realizar adaptaciones y ajustes entre las partes relativos al cumplimiento del régimen de visitas.
3. La derivación al punto de encuentro familiar se hará por estricto orden cronológico de la fecha del auto del órgano judicial o al acto administrativo.

El ICBF le comunicará al punto de encuentro familiar la decisión por la que se acuerda la intervención. Cuando el punto de encuentro familiar reciba dicha notificación, se deberá poner en contacto con las personas beneficiarias para comenzar la intervención.

De no ser posible la intervención inmediata del punto de encuentro familiar, la petición se incluirá en la correspondiente lista de espera, que se gestionará igualmente por estricto orden cronológico, y se le comunicará al órgano judicial o autoridad administrativa solicitante.

Artículo 14. *Fase de intervención.* La fase de intervención comenzará con la entrevista inicial en la que los profesionales del punto de encuentro informarán a las personas usuarias del funcionamiento del servicio, del reglamento de régimen interno y del desarrollo de las visitas en el marco de lo establecido por el ICBF.

El equipo técnico del punto de encuentro familiar incidirá en los objetivos que se persiguen con la intervención, especialmente en la temporalidad del recurso como paso intermedio hasta que las personas usuarias consigan la autonomía necesaria para el ejercicio de sus funciones parentales sin depender del servicio.

Artículo 15. *Suspensión de la intervención.*

1. El equipo técnico del punto de encuentro familiar podrá proponer al ICBF la suspensión de la intervención cuando se dé alguna de las siguientes causas:
 - a) El restablecimiento de las relaciones y ausencia del conflicto entre los padres que

hayan adquirido las habilidades suficientes para realizar los encuentros por sí mismos;

- b) En los supuestos en los que por un corto periodo de tiempo sea imposible realizar las visitas por causas justificadas;
- c) Porque la actitud inmodificable de uno de los padres o de ambos lo aconseje, al no observarse ninguna evolución positiva en su comportamiento ni la interiorización de las orientaciones del equipo técnico.

El ICBF, en un plazo máximo de diez (10) días, le comunicará a la autoridad judicial o administrativa solicitante y a las partes interesadas, el punto de encuentro familiar asignado.

2. El equipo técnico del PEF podrá suspender cautelarmente la intervención, dando cuenta inmediata al ICBF y aportando el correspondiente informe de la situación para que este ratifique o levante la suspensión, cuando se dé alguna de las siguientes causas:

- a) El incumplimiento por las partes de cualquiera de los deberes establecidos en el artículo 10 de esta ley;
- b) El incumplimiento de las normas de funcionamiento reguladas en el artículo 21 de esta ley por parte de alguno de los padres, familiares o personas allegadas;
- c) En situaciones de riesgo para el menor de edad, su familia, personas usuarias y personal del punto de encuentro familiar;
- d) Por entender que la situación emocional del menor de edad lo requiere;
- e) Cuando en el inicio de las visitas o de la entrega y recogida de los niños, niñas y adolescentes el equipo técnico del punto de encuentro familiar observe cualquier anomalía que suponga un riesgo para el desarrollo normal de las visitas.

El ICBF resolverá sobre la ratificación o no de la suspensión en el plazo máximo de ocho (8) días hábiles. La decisión se notificará al punto de encuentro y, de ratificar la suspensión, se notificará también al órgano solicitante y a las partes interesadas.

Parágrafo. El ICBF reglamentará los recursos a que haya lugar en este artículo.

Artículo 16. Finalización de la intervención. La intervención del punto de encuentro familiar finalizará por resolución motivada por el ICBF.

La decisión de finalización también se podrá adoptar a propuesta de la autoridad judicial o administrativa solicitante; a propuesta motivada del punto de encuentro familiar o por acuerdo de las personas titulares de la custodia y del derecho de visita debidamente fundamentando y suscrito.

El ICBF resolverá en el plazo máximo de diez (10) días hábiles la solicitud de finalización. La decisión se notificará a la autoridad judicial o

administrativa solicitante, al punto de encuentro y a las partes interesadas.

La propuesta de finalización de la intervención del punto de encuentro familiar se fundamentará en una o varias de las siguientes causas:

- a) La reconciliación y la reanudación de la vida en común por parte de los padres;
- b) El alcance de la mayoría de edad de los hijos o hijas;
- c) La normalización de las relaciones y la ausencia de conflicto entre los padres por adquirir las habilidades suficientes para realizar los encuentros por sí mismos;
- d) A petición debidamente fundamentada de ambos padres;
- e) La no utilización por ambas partes del punto de encuentro familiar sin justificación de dicha circunstancia durante tres intervenciones consecutivas o cuatro alternas;
- f) Por no existir una evolución de la situación ni voluntad de las partes por superar las diferencias que motivaron su derivación al punto de encuentro familiar;
- g) Por la reiteración de las causas de suspensión previstas en el apartado c) del punto 1 y en los apartados a), b), c), d) del punto 2 del artículo 15 de esta ley;
- h) Transcurridos dos (2) años desde el inicio de la intervención, excepto los casos que deriven violencia de género y aquellos en los que los profesionales del punto de encuentro familiar justifiquen al ICBF la conveniencia de su continuación por periodos de tiempo que no excedan de tres (3) meses.

Artículo 17. Supervisión técnica y apoyo familiar. La dirección de protección del ICBF, junto con el equipo técnico del punto de encuentro, organizará y realizará sesiones de supervisión de las intervenciones que se desarrollen, con el fin de hacer el seguimiento de las familias y valorar la necesidad de modificar actuaciones.

Los profesionales de orientación familiar, de acuerdo con las sesiones de supervisión, podrán realizar programas específicos de apoyo a la familia en conjunto o a cualquiera de los miembros, encaminados a conseguir la normalización de las relaciones y la adquisición de las habilidades parentales necesarias para tal fin.

CAPÍTULO IV

Requisitos materiales y de funcionamiento

Artículo 18. Requisitos. Los puntos de encuentro familiar deberán cumplir los requisitos generales establecidos en el reglamento que para tal fin expedirá el ICBF.

Artículo 19. Estudiantes en prácticas. Previa autorización del ICBF, el punto de encuentro familiar podrá contar con practicantes para desarrollar tareas complementarias o de apoyo

al equipo técnico y siempre bajo la supervisión de este.

Las personas practicantes deben tener, por lo menos, la titulación académica necesaria para intervenir en los puntos de encuentro familiar.

Artículo 20. *Calendario y horario de apertura.* Los puntos de encuentro familiar funcionarán los doce (12) meses del año durante un mínimo de cuatro (4) días a la semana y, al menos, ocho (8) horas diarias en jornada media o continuada. Deberán abrir al público los días viernes, sábado y domingo.

Respetando estos mínimos, cada punto de encuentro familiar podrá determinar su calendario y horario en función de la demanda existente.

Artículo 21. *Normas comunes de funcionamiento.* Los puntos de encuentro familiar observarán las siguientes normas comunes, que recogerán en su reglamento de régimen interno:

- a) Las personas usuarias deberán cumplir puntualmente las fechas y los horarios acordados para las visitas o para la entrega y recogida de los niños, niñas y adolescentes. La duración y periodicidad la establecerá el ICBF, teniendo en cuenta la disponibilidad del centro;
- b) El tiempo de espera para anular una visita es de veinte (20) minutos. Si pasado este tiempo no acude uno de los padres o familiares y tampoco avisa con anterioridad de su posible retraso, se suspenderá la visita, se considerará incumplida y se dejará constancia de tal incidente en el expediente;
- c) Las personas usuarias deberán poner en conocimiento del punto de encuentro, a la mayor brevedad posible y con la correspondiente justificación y/o acreditación, cualquier alteración o incidente que modifique la cita prevista;
- d) Para llevar a cabo las entregas y recogidas de los niños, niñas y adolescentes, solo podrán sustituir al padre correspondiente las personas que tengan su autorización;
- e) El relevo de uno de los padres en el derecho de visita requerirá el consentimiento por escrito de ambas partes;
- f) Podrán acompañar a las personas que tienen el derecho de visitas otras personas – según el criterio del equipo técnico del punto de encuentro familiar–, en función de la distribución espacio-temporal del centro.
- g) En el momento en el que el menor de edad se reúna con la persona o personas que lo visiten, el padre o madre que ejerza la custodia o la persona autorizada que lo acompañe, debe abandonar el centro. Lo volverá a recoger a la hora acordada como finalización de la visita. Los niños, niñas y adolescentes permanecerán en el pun-

to de encuentro familiar en compañía del otro representante legal o de los familiares, que serán los responsables de su cuidado y atención;

- h) A los efectos de garantizar el cumplimiento de las medidas de alejamiento, el personal del punto de encuentro familiar tendrá el deber de custodiar al niño, niña o adolescente en el tiempo que medie entre su llegada al centro y el encuentro con la o las personas visitantes;
- i) En los casos en los que exista una orden de alejamiento por violencia de género, el equipo técnico deberá garantizar que las partes no coincidan en el lugar del punto de encuentro. Para tal fin se adaptarán las normas de funcionamiento, incluso los horarios de entrega y recogida;
- j) El menor de edad se le entregará al padre, madre o familiar a quien le corresponda la visita. Si según la valoración del personal del punto de encuentro familiar, las condiciones físicas o psíquicas de esta no son las adecuadas, el encuentro no se permitirá y se le remitirá inmediatamente un informe al ICBF, de acuerdo a lo señalado en el artículo 15.
- k) El equipo técnico del punto de encuentro familiar dispone de la facultad de intervenir en cualquier momento de la visita, así como de suspenderla si así lo exigiera el bienestar de los niños, niñas o adolescentes o el respeto por el buen funcionamiento del centro y se le remitirá inmediatamente un informe al ICBF, de acuerdo con lo señalado en el punto 2 del artículo 15;
- i) El equipo técnico velará por la seguridad tanto de las instalaciones como de las personas usuarias del punto de encuentro familiar; de producirse incidentes significativos de alteración de la convivencia procurará restablecer la normalidad a través del diálogo, y en el caso de riesgo para la integridad de las personas, le dará aviso a la Policía Nacional, pudiendo suspender la intervención según lo señalado en el punto 2 del artículo 15;
- m) El equipo técnico del punto de encuentro familiar dará cuenta de las alteraciones significativas que puedan afectar al desarrollo de las visitas al ICBF y a la autoridad judicial o administrativa que solicitó la intervención en el plazo más breve posible y, en todo caso, antes de que transcurran setenta y dos (72) horas desde que se produzcan los hechos.

Artículo 22. *Elaboración de informes.* La autoridad judicial o administrativa solicitante y el ICBF podrán requerir del equipo técnico los informes que consideren necesarios con la periodicidad que consideren pertinente.

Se emitirán informes cuando se produzcan incidentes o incumplimientos que a juicio de los profesionales deban ser puestos en conocimiento del ICBF y de la autoridad judicial o administrativa que solicitó la intervención. Especialmente se podrán emitir informes urgentes cuando se aprecien factores que puedan poner en riesgo la integridad física o emocional del menor de edad.

Los informes que elaboren los profesionales de los puntos de encuentro familiar son confidenciales y no pueden ser divulgados ni entregados a los padres, representantes legales o familiares, sin perjuicio del deber de remitirlos cuando sean requeridos por el ICBF o por la autoridad solicitante.

Los informes serán redactados con objetividad e imparcialidad.

CAPÍTULO V

Inspección, vigilancia y reglamentación

Artículo 23. *Inspección y vigilancia.* Los puntos de encuentro familiar estarán sujetos a la inspección y vigilancia del ICBF, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 24. *Término de reglamentación por parte del ICBF.* La dirección del ICBF dispondrá de un plazo de seis (6) meses desde la entrada en vigor de esta ley para reglamentar los puntos de encuentro familiar.

Artículo 25. *Vigencia.* Una vez sancionada esta ley es aplicable en todo el territorio nacional, previa reglamentación y puesta en marcha de los Puntos de Encuentro Familiar.



RAFAEL EDUARDO PALAU SALAZAR

Representante a la Cámara por el Departamento del Valle del Cauca
Partido de la Unidad Nacional

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo la creación de puntos de encuentro familiar, a través de los cuales se garantizará el desarrollo de las relaciones familiares (padres-hijos) cuando estas se encuentran en riesgo de ser interrumpidas debido a la ruptura entre la pareja la cual ha desatado constantes crisis o conflictos relacionales entre los padres y en muchos casos, violencia; circunstancias que imposibilitan que uno de los padres no pueda continuar en contacto con su hijo o hijos menores de edad.

II. JUSTIFICACIÓN

Los puntos de encuentro familiar son lugares propicios e idóneos para el encuentro de las hijos menores de edad con sus padres, tras la ruptura de la pareja; siendo estos lugares un espacio donde se puede continuar con la relación padre-hijo/a, de

forma tranquila y sin perturbaciones de alienación parental¹; estarán acompañados de la asesoría de profesionales que facilitarán la interacción y el desarrollo de unas sanas relaciones familiares y, a su vez, garantizarán el bienestar y la seguridad no solo del menor de edad, sino de todos los miembros de la familia, en especial del más vulnerable o el que se encuentre en la situación menos favorable respecto del régimen de visitas, como es el caso de las mujeres que sufren violencia intrafamiliar, siendo así una solución cuando existen situaciones conflictivas, evitando la interrupción del contacto entre los padres y sus hijos menores de edad, ya que el encuentro se llevaría a cabo en un lugar neutral y con la presencia de profesionales.

En la actualidad, los divorcios y las rupturas de las relaciones familiares son muy comunes. Según lo reportado por la Superintendencia de Notariado y Registro, los divorcios en el país siguen en aumento. De cada diez parejas que se casan, tres se divorcian y un porcentaje muy alto de las que se separan lo hacen en los primeros tres años, incluso muchas de ellas ya tienen un niño pequeño².

Estas cifras son inquietantes al ser una situación de alto impacto emocional para todos los

¹ “Cuando son los padres quienes entran en conflicto y son los hijos quienes intentan preservar su teórica posición de equilibrio entre ellos, es inevitable que éstos se conviertan en observadores activos de lo que ocurre y en expertos detectores de las emociones que definen las desavenencias de los adultos. Pero siguen queriendo a sus padres y, sobre todo, quieren seguir siendo queridos por ellos.

Si la ruptura de pareja llega y esta no supone el final del conflicto sin, más bien, un nuevo escenario en el que perpetuar la disputa, no es difícil que los hijos, acostumbrados al juego de las alianzas, se vean en la necesidad de asegurar el cariño de, al menos, uno de sus padres. La separación siempre es dolorosa y supone un claro riesgo de pérdidas afectivas. Los niños lo saben y, en ocasiones, reaccionan con un natural sentimiento de abandono respecto al progenitor que se va, aunque no puedan entender del todo sus motivos, y son un intenso apego emotivo hacia el progenitor que se queda, al que protegen y piden protección.

Conseguir el apoyo incondicional de los hijos puede convertirse en el objeto del conflicto y en el referente implícito de la pugna por el poder que mantiene la pareja. Los niños reciben presiones, habitualmente encubiertas, para acercarse a una y otra posición y, si no toman partido, se sienten aislados y desleales hacia ambos progenitores; pero si lo hacen para buscar más protección, sentirán que están traicionado a uno de los dos.”

Bolaños, Iñaki, 2002, “El síndrome de alienación parental, descripción y abordajes psico-legales”, en: *Psicopatología Clínica, Legal y Forense*, Vol 2, N|3, pp. 25-45. Disponible en internet: http://eoepsabi.educa.aragon.es/descargas/G_Recursos_orientacion/g_4_orientacion_familiar/g_4.3.separacion/2.5.SAP_abordaje_psico-legal.pdf [Fecha de acceso: 16 de febrero de 2017].

² Disponible en internet: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/2015-se-incrementaron-los-divorcios-colombia-articulo-618401> [Fecha de acceso: 14 de marzo de 2017].

miembros de la familia, en especial de los hijos. Dado el incremento de la conflictividad familiar, puntualmente en la separación y el divorcio, el Estado colombiano debe garantizar el derecho del menor de edad al normal desenvolvimiento de las relaciones con ambos padres. Ahora bien, la relación familiar y el contacto directo entre los padres e hijos, son derechos no solo del menor de edad³, sino también de sus padres.

En razón a lo anterior, el Código Civil en su artículo 256 establece que “al padre o madre de cuyo cuidado personal se sacaren los hijos, no por eso se prohibirá visitarlos con la frecuencia y libertad que el juez juzgare convenientes”⁴; esto con el fin de fortalecer y afianzar las relaciones filiales, que en el hijo se arraigue la certeza de poder contar con el apoyo no solo económico sino sentimental de sus padres, a pesar de no convivir con uno de ellos.

Justamente, para definir la estabilidad familiar del menor de edad y fortalecer las relaciones entre padres e hijos, cuando se hace imposible llegar a un acuerdo entre los padres, son las autoridades judiciales competentes las encargadas de analizar cuál de los padres tendrá la custodia del niño y cómo se regularán las visitas del otro padre, procurando equilibrar que el niño comparta periodos de tiempo con ambos padres, permitiendo el afianzamiento de la relación. Se creería entonces, que con la intervención de la autoridad se da por solucionado el inconveniente y que ambos padres respetarán la decisión judicial y llevarán a cabo lo concerniente. No obstante, al presentarse rupturas y conflictos en las relaciones familiares, en especial en situaciones en las que el rompimiento o la crisis de la relación sentimental de la pareja se origina a causa de violencia intrafamiliar, se obstaculiza y en ocasiones se hace imposible el contacto entre estos, lo que trae como consecuencia la obstrucción del ejercicio del derecho de visitas de uno de los padres, repercutiendo directamente sobre la estabilidad emocional y psicológica del menor de edad.

Conforme lo expuesto por el Instituto Nacional de Medicina Legal, en los últimos cuatro (4) años se presentaron doscientos cuarenta y dos mil ciento seis (242.106) casos de violencia intrafamiliar⁵; del mismo modo, la Fiscalía General de la Nación, reporta que entre los años 2013 al 2016, se presentaron doscientos ochenta y dos mil setecientos treinta (282.730) denuncias por violencia intrafamiliar en el país⁶.

³ Ver: artículo 5° de la Constitución Política de Colombia.

⁴ Disponible en internet: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39535> Fecha de acceso [15 de febrero de 2017].

⁵ Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses/Grupo Centro Nacional de Referencia Sobre Violencia. Base de Datos: Sistema de Información de Clínica y Odontología Forenses SICLICO

⁶ Fuente: Fiscalía General de la Nación a cuestionario, Radicado bajo el número 2016611280372.

Lo anterior conlleva a la percepción de peligro e inseguridad para el sujeto sobre el cual recayó la agresión, por consiguiente, ante la negativa y el riesgo de mantener contacto directo con el agresor, se hace realmente imposible que el menor de edad pueda ser visitado por su padre o madre en el mismo lugar de residencia donde se encuentra la víctima, o que este sea llevado por el vulnerado a un lugar acordado u ordenado por un juez, existiendo la posibilidad de una nueva agresión.

La Fiscalía General de la Nación, reporta que en los últimos cuatro (4) años se presentaron veintiún mil cuatrocientas sesenta y seis (21.466) denuncias de abuso arbitrario de la custodia⁷.

Es deber del Estado brindar el apoyo y garantizar condiciones óptimas para el desarrollo personal, afectivo y emocional del niño, niña o adolescente, pues la familia como lo indica la Constitución Política, es el núcleo de la sociedad.

En consecuencia y basados en lo anterior, se hace indispensable instaurar de manera urgente en Colombia la figura de los “**Puntos de Encuentro Familiar**”, lugares en los que los padres con regulación de visitas que posean problemas de violencia intrafamiliar o conflictos interpersonales entre ellos, podrán acudir para cumplir con las obligaciones de visita al menor de edad sin que existan riesgos entre ellos o, que el hijo sea testigo de malos tratos entre ellos.

Dichos puntos de encuentro familiar contarán con dos posibilidades de atención al menor de edad: a) el niño, niña o adolescente es dejado por un pariente para que el padre con regulación de visitas pueda recogerlo y llevarlo consigo y de nuevo regresarlo en el tiempo y modo estipulado en la regulación de visitas; b) el niño, niña o adolescente, es dejado por un pariente en el punto de encuentro familiar, tiempo en el cual estará bajo la supervisión y el cuidado de profesionales, permitiendo que el padre pase a visita en este espacio con el menor de edad, lo que permitirá el normal desenvolvimiento de las relaciones afectivas y familiares del hijo con su padre.

III. MARCO CONSTITUCIONAL

Resulta preciso mencionar que la Constitución Política de Colombia⁸ es un auténtico texto garantista y proteccionista, que “ampara a la familia como institución básica de la sociedad”, y ese reconocimiento se concreta en una serie de artículos tendientes a salvaguardar y revestir de derechos y obligaciones a la familia; de igual forma, dispone que los derechos de los niños constituyen el interés prevalente del Estado y de la sociedad, por lo tanto su desarrollo se debe efectuar en el seno de la familia, como núcleo

⁷ Fuente: Respuesta de la Fiscalía General de la Nación a cuestionario, Radicado bajo número 2016611280372.

⁸ Disponible en internet: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125> Fecha de acceso [15 de febrero de 2017].

fundamental de la sociedad y como figura de seguridad, protección y amor del menor de edad.

“Artículo 5°. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”.

“Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley (...).”

“Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. [Negrillas nuestras].

IV. MARCO LEGAL

En materia de menores de edad, en nuestra legislación existe numerosa normatividad, que establecen como una de las finalidades del Estado, garantizar a los niños, niñas y adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia.

– CÓDIGO CIVIL⁹

“Artículo 253. Crianza y educación de los hijos. Toca de consuno a los padres, o al padre o madre sobreviviente, el cuidado personal de la crianza y educación de sus hijos”.

“Artículo 256. Visitas. Al padre o madre de cuyo cuidado personal se sacaren los hijos, no por eso se prohibirá visitarlos con la frecuencia y libertad que el juez juzgare convenientes”.

[Negrillas nuestras].

– LEY 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia)¹⁰

“Artículo 1. Finalidad. Este código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión (...).”

“Artículo 7°. Protección integral. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos”.

“Artículo 8°. Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes”.

“Artículo 9°. Prevalencia de los derechos. En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona”.

“Artículo 22. Derecho a tener una familia y a no ser separado de ella. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener y crecer en el seno de la familia, a ser acogidos y no ser expulsados de ella.

Los niños, las niñas y los adolescentes solo podrán ser separados de la familia cuando esta no garantice las condiciones para la realización y el ejercicio de sus derechos conforme a lo previsto en este código. En ningún caso la condición económica de la familia podrá dar lugar a la separación”.

“Artículo 23. Custodia y cuidado personal. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen

⁹ Disponible en internet: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39535> Fecha de acceso [15 de febrero de 2017].

¹⁰ Disponible en internet: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22106> Fecha de acceso [15 de febrero de 2017].

derecho a que sus padres en forma permanente y solidaria asuman directa y oportunamente su custodia para su desarrollo integral. La obligación de cuidado personal se extiende además a quienes convivan con ellos en los ámbitos familiar, social o institucional, o a sus representantes legales”.

[Negrillas nuestras].

En el mismo sentido, diversos instrumentos de carácter internacional consagran el derecho de los menores de edad a tener contacto con los miembros de su familia. Instrumentos tales como la Convención Americana de los Derechos del Niño, que en su preámbulo reconoce a la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de los niños, como factor determinante para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad.

– **CONVENCIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS DEL NIÑO¹¹**

“Artículo 3°.

1. *En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.*
2. *Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas (...).*

“Artículo 8°.

1. *Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas (...).*

“Artículo 9°.

1. *Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño (...).*
2. [...]

3. *Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño”.*

[Negrillas nuestras].

– **PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS¹²**

“Artículo 23.

1. *La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado (...).*

“Artículo 24

1. *Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado (...).*

[Negrillas nuestras].

– **CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS¹³**

“Artículo 17.

1. *La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado (...).*

“Artículo 19.

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado (...).

[Negrillas nuestras].

– **DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO¹⁴**

“PRINCIPIO 2.

El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente

¹² Disponible en internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/PACTO%20INTERNACIONAL%20DE%20DERECHOS%20CIVILES%20Y%20POLITICOS.php> Fecha de acceso [15 de febrero de 2017].

¹³ Disponible en internet: http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/conv_americana_derechos_humanos.html Fecha de acceso [15 de febrero de 2017].

¹⁴ Disponible en internet: <https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o%20Republica%20Dominicana.pdf> Fecha de acceso [15 de febrero de 2017].

¹¹ Disponible en internet: <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf> Fecha de acceso [15 de febrero de 2017].

*en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño*¹⁵.

“PRINCIPIO 6.

El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material (...)”.

[Negrillas nuestras].

V. MARCO JURISPRUDENCIAL

A partir de lo ampliamente manifestado, argumentado y establecido por múltiples instrumentos de carácter nacional e internacional y la Constitución Política Nacional; la jurisprudencia colombiana ha reconocido a los niños como sujetos de protección constitucional reforzada, lo que significa que sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás, por tanto, la satisfacción de sus derechos e intereses, constituyen el objetivo inmediato de toda actuación que los involucre.

En esa misma línea, el mantenimiento de las relaciones personales estrechas y el vínculo directo y personal entre los hijos y sus padres, aún en situaciones en las que los padres se encuentren separados, es un derecho fundamental del menor de edad; al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-012/12 se pronunció:

“Al analizar el contenido del artículo 44 de la Constitución, en cuanto a la necesidad de proteger el derecho de los niños a tener una familia y a no ser separados de ella, la jurisprudencia de esta Corporación ha insistido en la importancia de la familia para el desarrollo integral y armónico de la infancia. De allí que la relación entre sus miembros contribuye, en principio, a crear un ambiente de amor y cuidado indispensable para alcanzar dicho objetivo. De tal manera que desconocer la protección de la familia, incluyendo los vínculos de sus miembros separados por cualquier circunstancia, implica al mismo tiempo amenazar seriamente los derechos fundamentales de los niños.” [Negrillas nuestras].

Frente al tema de la custodia y el régimen de visitas, la Corte Constitucional en Sentencia T-500/93 señaló:

“No son solo los derechos de los hijos menores los que están en juego al momento de fijarse una reglamentación de visitas: también los de cada uno de los padres, derechos que deben ser respetados mutuamente. Así, el padre que tiene la custodia y cuidado del menor debe ceñirse no solo

a los horarios y condiciones establecidas en el respectivo régimen, sino a lograr que se mantenga una relación afectiva con el otro padre y demás miembros de la familia. La Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 25 de octubre de 1984, con ponencia del doctor Hernando Tapias Rocha, estableció las características que debe tener todo régimen de visitas.

Así las cosas, cada uno de los padres tiene derecho a mantener una relación estable y libre de condicionamientos frente a sus hijos; y tiene, además la facultad de desarrollar su relación afectiva como la considere pertinente, siempre y cuando no lesione los intereses prevalentes del menor. Por esta razón, cada uno de los cónyuges debe respetar la imagen del otro frente a sus hijos, no debe aprovecharse de su situación de privilegio, frente a aquel que no tiene la tenencia del menor, para degradarlo y menospreciarlo, olvidando que su función es buscar el desarrollo integral de los hijos”.

En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia se refirió respecto a la regulación de visitas para el padre o madre que no convive con el niño, niña o adolescente:

“Les permite a los padres carentes de la tenencia de sus hijos, establecer una relación personal con ellos en condiciones tales, que posibiliten el reconocimiento personal y filial. La reafirmación de este reconocimiento y de las relaciones afectivas entre padres e hijos lleva implícita la necesidad de demarcar las circunstancias de modo, tiempo y lugar para su ejercicio, de manera que se cumpla adecuadamente con su finalidad, que no es otra que mantener la unidad familiar consagrada por la Constitución Política como un derecho fundamental de los niños y como tal no tiene carácter individual, sino multilateral, puesto que involucra a los menores, a los padres y a la familia como institución básica de la sociedad”. (Expediente 1161, 13 de abril de 1994, M. P., doctor Pedro Lafont Pianetta).

Significa lo anterior que el padre que no convive con su hijo, puede reclamar la regulación de las visitas, y es tal la importancia de estas visitas que si llegara a presentarse el caso en que el juez decidiera sacar al padre o a la madre del cuidado personal de sus hijos, este padre no pierde el derecho a visitarlos, de hecho, si hubiere inconvenientes el juez podrá regular incluso por encima de la voluntad del otro padre.

VI. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Los puntos de encuentro familiares se han desarrollado en varios países, tales como Francia, Alemania, Bélgica, Italia, Reino Unido, Suiza, Hungría, Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y España, como un lugar de intervención en aquellas situaciones en las que se presentan conflictos dentro del núcleo familiar,

¹⁵ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, Principio 2.

lo que repercute en que las relaciones de los menores de edad con sus padres se encuentren interrumpidas o sean difíciles de desarrollar.

Cada vez se instauran más puntos de encuentro familiares, pues la demanda de servicios de mediación familiar se incrementa de manera exponencial en el mundo.

España

El primer punto de encuentro familiar Español se desarrolló en 1994, con el objeto de ofrecer una alternativa de intervención en los conflictos familiares siempre en beneficio de los hijos; progresivamente se fueron instaurando nuevos puntos por toda la geografía española y son las Comunidades Autónomas las encargadas de regular el funcionamiento y desarrollo de la actividad, teniendo como objetivos principales favorecer el cumplimiento del derecho fundamental del menor de edad a mantener la relación con ambos padres después de la separación y prevenir las situaciones de violencia en los regímenes de visitas.

A los puntos de encuentro familiar acuden familias que se encuentren en las siguientes situaciones:

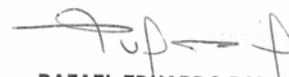
- “- *Menores cuyos familiares con derecho de visitas poseen alguna característica o circunstancia personal de riesgo para el menor que aconseja la supervisión de los encuentros.*
- *Menores que no conviven habitualmente con el progenitor o familiar con derecho a visitas, siempre que este, por circunstancias personales, de residencia u otras, carezca del entorno adecuado para llevar a cabo las visitas.*
- *Menores separados de sus progenitores con medida de protección de acogimiento en familia extensa o ajena.*
- *Familias en las que los menores muestren una disposición negativa a relacionarse con el familiar que realiza las visitas o un fuerte rechazo hacia este, de modo que resulte imposible mantener encuentros normalizados.*
- *Menores que residen con un progenitor o familiar que se opone a la entrega de los mismos o no favorece los encuentros con el otro progenitor u otro familiar.*
- *Familias en las que, dada la situación de conflictividad entre sus miembros, los menores se encuentran inmersos en situaciones de violencia cuando se pretende llevar a cabo las visitas.*
- *Familias que, por haber vivido en su seno algún tipo de situación violenta hacia ellos, precisen un lugar neutral que pueda garantizar la seguridad de los menores o la de*

sus familiares durante el cumplimiento del régimen de visitas”¹⁶.

A su vez, la intervención del punto de encuentro consiste básicamente en brindar apoyo en el cumplimiento del régimen de visitas, asistencia psicosocial buscando eliminar los obstáculos que imposibilitan el desarrollo normal afectivo entre los padres y sus hijos y la aplicación de técnicas mediadoras que faciliten el ejercicio de las relaciones familiares.

Por lo anteriormente expuesto, tanto las normas internacionales, como la Constitución Política de Colombia, la ley y la jurisprudencia garantizan, reconocen y salvaguardan la especial protección que para el menor de edad tiene la estabilidad familiar. Sin embargo, el Estado no puede imponer a los padres la obligación de convivir o de conformar una pareja como medida de protección de la familia del niño, niñas o adolescente. Por ende, en aquellos casos, en los que se presente ruptura en la relación sentimental entre los adultos que se encuentren separados o divorciados, esta situación no debe afectar al menor de edad, por el contrario, este debe continuar con la plena convicción de tener una familia y que ambos padres lo aman, protegen y velan por su bienestar.

Así las cosas, los puntos de encuentro familiar se deben establecer como mecanismo idóneo para el reencuentro de la familia, en el que se protegerán los intereses prevalentes del menor de edad, logrando mantener contacto físico con el padre que no convive, según lo establecido por el régimen de visitas regulado por el juez de familia o en conciliación extrajudicial; pues son los afianzamientos y los lazos del niño, niña o adolescente con ambos padres, los que van a asegurar un proceso de formación y desarrollo armónico e integral de este, al tiempo que evitará cambios desfavorables en su personalidad.



RAFAEL EDUARDO PALAU SALAZAR
Representante a la Cámara por el Departamento del Valle del Cauca
Partido de la Unidad Nacional

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 18 de abril del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 233 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Rafael Eduardo Paláu Salazar*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

¹⁶ Documento marco de mínimos para asegurar la calidad de los puntos de encuentro familiar, Ministerio de Educación, Política Social y Deporte Español.

PONENCIAS

INFORME PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 209 DE 2018 CÁMARA, 98 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se establece el servicio social complementario adscrito al Sistema General de Seguridad Social en Salud para atender el transporte, manutención y alojamiento del paciente y su acompañante con criterios de eficiencia y transparencia.

Bogotá, D. C., 18 de abril de 2018

Honorable Representante

ÓSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

La ciudad

Asunto: **Informe para primer debate al Proyecto de ley 209 de 2018 Cámara, 98 de 2016 Senado**, “*por medio de la cual se establece el servicio social complementario adscrito al sistema general de seguridad social en salud para atender el transporte, manutención y alojamiento del paciente y su acompañante con criterios de eficiencia y transparencia*”.

Respetada señora Presidente,

Atendiendo la honrosa designación que se me ha hecho la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, dentro del término establecido para tal efecto, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate en la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes al **Proyecto de ley número 209 de 2018 Cámara, 98 de 2016 Senado**, *por medio de la cual se establece el servicio social complementario adscrito al sistema general de seguridad social en salud para atender el transporte, manutención y alojamiento del paciente y su acompañante con criterios de eficiencia y transparencia*”. Los términos de estudio del proyecto de ley, los presento en el siguiente orden:

1. Antecedentes
2. Objeto
3. Marco Constitucional y Normativo
4. Del impacto fiscal
5. Contenido del articulado propuesto
6. Proposición final y texto definitivo propuesto

Por lo anterior, pasamos a desarrollar los puntos anunciados así:

I. Antecedentes

El presente Proyecto de ley número 209 de 2018 Cámara, 98 de 2016 Senado, tiene un antecedente de dos años atrás cuando fue con la misma orientación radicado el 16 de septiembre de 2014 por el honorable Senador Juan Samy Merheg Marún ante la Secretaría del Senado de la República.

En dicha legislatura la iniciativa fue tramitada, siendo designado como ponente único el honorable Senador Javier Mauricio Delgado Martínez quien presentó ponencia positiva para primer debate el 27 de noviembre de 2014.

Es valioso resaltar que el proyecto fue anunciado el 3 de diciembre de 2014 para su respectiva discusión en la Comisión Séptima de Senado; el 18 de marzo se dio debate en dicha Comisión, durante la cual se votó la ponencia presentada por el honorable Senador Javier Mauricio Delgado Martínez, con 11 votos a favor, ninguno en contra, sin ninguna proposición.

El día 12 de agosto de 2015, con ponencia presentada por el honorable Senador Javier Mauricio Delgado Martínez, en el cual fue aprobado por la honorable plenaria del Senado de la República.

El 29 de septiembre de 2015 fueron designados como ponentes en la Comisión Séptima de Cámara, los honorables Representantes Álvaro López Gil, Coordinador Ponente y los Representantes Argenis Velásquez Ramírez, Óscar Ospina Quintero y Germán Bernardo Carlosama López.

El 25 de mayo de 2016 fue discutido y aprobado en la Comisión Séptima de Cámara de Representantes modificándose algunos artículos conforme al pliego propuesto por los ponentes.

Continuando con el trámite del proyecto se designó como coordinador ponente para segundo debate al honorable Representante Álvaro López Gil y como ponente a la honorable Representante Argenis Velásquez.

Pese a esta aprobación y por culminación del período legislativo como lo prevé el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) el proyecto hubo de ser archivado.

Sin embargo, debido a que la importancia y la necesidad de la relación persiste pues representa una valiosa ayuda en la garantía del acceso a los servicios asistenciales de salud sin barreras administrativas por la integridad de la prestación de los servicios de salud con que los colombianos deben contar, se consideró conveniente volver a presentar el proyecto con las modificaciones realizadas a lo largo del debate anterior, con las proposiciones que el Gobierno nacional dio a conocer verbalmente a través del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Salud y Protección

Social. Así como lo ajustes contenidos en el presente informe de ponencia, la cual se rinde dado el primer debate surtido en la Honorable Comisión Séptima el pasado 6 de diciembre de dos mil dieciséis (2016) como consta en Acta número 25.

Debido a que en el primer debate se conoció el Concepto Institucional del Ministerio de Salud y Protección Social del 25 de septiembre de 2016 en el que se lee:

“Finalmente, en atención a los recursos del Sistema General de Participaciones - Propósito General, es importante indicar que dicha fuente no hace parte de los recursos del SGSSS, por lo tanto no sería conducente que su administración se realice a través de la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Así mismo, sería pertinente definir si su asignación se realizará por cada uno de los municipios o si esta hace alusión a una bolsa general.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia, se advierte que el reconocimiento de fuentes de financiación para servicios de transporte, alojamiento y manutención a la fecha se encuentran plenamente comprometidas, de ahí que, si se altera su uso se desestabilizaría la financiación del Régimen Subsidiado y de los programas de saneamiento fiscal de las Empresas Sociales del Estado. Igualmente, se tiene que el proyecto no define de manera suficiente en qué consiste el subsidio ni las características que deben cumplir los afiliados y su núcleo familiar para acceder al mismo, por tanto, se solicita al honorable Congreso de la República, respetuosamente, su archivo”.

No obstante las observaciones, durante el primer debate de Comisión Séptima, el Proyecto de Ley 98 de 2016 recibió el apoyo de los senadores miembros con los siguientes compromisos a fin de rendir el informe de ponencia para segundo debate:

Conocer el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Estudiar las proposiciones que los diferentes partidos habían anunciado a fin de que pudieran ser incluidas en la ponencia para segundo debate. Especialmente, el tema de las fuentes de financiación, en el Acta número 25 del 6 de diciembre el Presidente de la Comisión Séptima indica:

“Presidente (e), Vicepresidente honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo: Como quiera que los honorables Senadores solicitaron la comisión para mirar antes del Segundo Debate el tema presupuestal y demás de este Proyecto y la fuente de financiación, quedan designados los Senadores Carlos Enrique Soto,

Sofía Gaviria, Jorge Iván Ospina, Álvaro Uribe Vélez y Mauricio Delgado”.

De ahí que hasta la fecha se han realizado por lo menos seis reuniones con la participación activa de ponentes y el Ministerio de Hacienda y Ministerio de Salud. De las carteras referidas se recibieron las siguientes observaciones:

- a) Para el Ministerio de Salud y Ministerio de Hacienda, el transporte, manutención y alojamiento al paciente y a un acompañante es un Determinante Social en Salud, por consiguiente no son servicios ni tecnologías en salud. Esto significa que emplear los recursos de salud en estos servicios sería incurrir en la prohibición expresa del parágrafo del artículo 9° de la Ley Estatutaria en Salud¹;
- b) La iniciativa solo sería viable si se creara un apoyo económico fijo;
- c) El beneficio sería únicamente para menores de edad, población en condición de discapacidad, adultos mayores que se encuentren en niveles I y II del Sisbén y sean afiliados al Régimen Subsidiado;
- d) El subsidio sería una ayuda pero no cubriría el valor de los servicios de transporte, alojamiento y manutención;
- e) La fuente del apoyo tendría que ser asumido por las entidades territoriales con los recursos no comprometidos del Lotto en línea y Fondo Fonpet después de cubrir los pasivos pensionales a cargo;
- f) En ese orden de ideas propone el Ministerio de Hacienda con el apoyo del Ministerio de Salud que las entidades territoriales emitan una tabla de viáticos.

Al conocer la posición y propuesta del Gobierno nacional, los ponentes iniciaron la tarea de realizar una revisión legal, jurisprudencial y

¹ “Artículo 9°. *Determinantes sociales de salud.* Es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida. Estas políticas estarán orientadas principalmente al logro de la equidad en salud.

El legislador creará los mecanismos que permitan identificar situaciones o políticas de otros sectores que tienen un impacto directo en los resultados en salud y determinará los procesos para que las autoridades del sector salud participen en la toma de decisiones conducentes al mejoramiento de dichos resultados.

Parágrafo. Se entiende por determinantes sociales de salud aquellos factores que determinan la aparición de la enfermedad, tales como los sociales, económicos, culturales, nutricionales, ambientales, ocupacionales, habitacionales, de educación y de acceso a los servicios públicos, los cuales serán financiados con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías de salud.

fiscal de la propuesta, identificando que algunos de los argumentos no se corresponden con la línea jurisprudencial e incluso legal del derecho a la salud y sus servicios conexos; en otros aspectos la propuesta fue recogida en la presente ponencia como por ejemplo, la posibilidad de que el servicio sea administrado en su logística por las administradoras de planes de beneficios como hoy sucede.

Para dar mayor claridad a los honorables Senadores, las razones por las cuales la posición del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Salud no fueron recogidas tenemos los siguientes argumentos puntuales:

a) El transporte, alojamiento y manutención No se considera determinante en salud

Contrario a lo manifestado por el Ministerio de Hacienda y Salud, la afirmación según la cual “el transporte, alojamiento y manutención” son determinantes sociales de salud, se encuentra que desde la literalidad del mismo artículo 9° de la Ley 1751 de 2015 (en adelante Ley Estatutaria) se precisa lo que se consideran determinantes, así: “Parágrafo. Se entiende por determinantes sociales de salud aqueellos factores que determinan la aparición de la enfermedad, tales como los sociales, económicos, culturales, nutricionales, ambientales, ocupacionales, habitacionales, de educación y de acceso a los servicios públicos...”.

Sobre este tema, es pertinente indicar que los servicios de transporte, alojamiento y manutención que se pretende garantizar en la presente propuesta no son factores que determinan la aparición de la enfermedad, sino que muy por el contrario, en criterio de la Corte Constitucional “servicios conexos” al servicio asistencial de salud **que ante las situaciones previstas, de no prestarse hacen nugatorio el derecho a la salud.**

De lo anterior hay reiteración jurisprudencial contenida en la Sentencia T-671 de 2013 que al respecto indica:

“Cubrimiento de gastos de transporte para paciente y acompañante por EPS-Serán cubiertos por recursos de la prima adicional en lugares de dispersión geográfica y en los demás serán cubiertos por la UPC.

Se advierte que el transporte es un servicio cubierto por el POS que, pese a no contar con una naturaleza médica, constituye un medio para garantizar el acceso al tratamiento que requiera la persona. En conclusión, por una parte, en las áreas a las que se destine la prima adicional, esto es, por dispersión geográfica, los gastos de transporte serán cubiertos con cargo a ese rubro. Por otra, en los lugares en los que no se reconozca este concepto se pagarán por la unidad de pago por capitación básica. Las mismas reglas deberán aplicarse al alojamiento debido a que su necesidad se configura en las mismas condiciones que el traslado”.

Sigue diciendo la Sentencia:

“De lo anterior se infiere, que las zonas que no son objeto de prima por dispersión, cuentan con la totalidad de infraestructura y personal humano para la atención en salud integral que requiera todo usuario y por lo tanto no se debería necesitar de su traslado a otro lugar. Sin embargo, en caso de que este sea necesario, se deberá afectar el rubro de la UPC general, pues es responsabilidad directa de la EPS garantizar la asistencia médica de sus afiliados.

Así las cosas, no se debe recurrir a la entidad territorial a solicitar el pago de los servicios de transporte y alojamiento de pacientes, pues de conformidad con la Ley 715 de 2001, dicha entidad financiará la atención de la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, es decir, los servicios No POS-S; en consecuencia, no les corresponde asumir gastos propios del catálogo de beneficios como es el caso del transporte. Sobre el particular, la Corte manifestó en la sentencia T-371 de 2010:

“Ahora bien, la Ley 715 de 2001 determina las competencias de las entidades territoriales para la prestación de servicios de salud de los participantes vinculados. En efecto, corresponde a los departamentos[18], gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, que resida en su jurisdicción, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas. Por su parte, se determina como competencia del municipio[19] la de identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado, así como celebrar contratos para el aseguramiento en el Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable”.

Por otro lado, en reiteración de jurisprudencia se tiene que Corte Constitucional en la Sentencia T-760 de 2008 previó:

“toda persona tiene derecho a acceder a los servicios de salud que requiera, lo cual puede implicar tener derecho a los medios de transporte y gastos de estadía para poder recibir la atención requerida”, en ese orden de ideas “es obligación de todas las EPS suministrar el costo del servicio de transporte, cuando ellas mismas autorizan la práctica de un determinado procedimiento médico en un lugar distinto al de la residencia del paciente, por tratarse de una prestación que se encuentra comprendida en los contenidos del POS”. Lo anterior encuentra fundamento en la finalidad constitucional de que se remuevan las barreras y obstáculos que les impiden a los afiliados acceder oportuna y eficazmente a los servicios de salud que requieren con necesidad”.

Así, se considera viable que las administradoras de planes de beneficios (EPS entre otras)

puedan con criterio de efectividad y eficiencia continuar administrando los gastos para cubrir el alojamiento, transporte y manutención que hoy opera principalmente debido a las decisiones judiciales que así lo imponen mediante fallos de tutela.

Si ello no fuera así, no sería admisible la previsión del artículo 127 de la Resolución 6408 de 2016 que prevé el financiamiento de gastos de transporte para el paciente. Y al desconocer los gastos de acompañante se generaría la necesidad de contratación de personal de cuidado o talento humano en salud que sería más costoso para garantizar que el paciente con imposibilidad física pueda atender las mínimas necesidades.

Nótese además que hoy existen los servicios de habitación, alimentación y transporte a cargo de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud para la población indígena y para la mujer en condiciones de violencia o vulnerabilidad (Ley 1257 de 2008) a cargo de las Entidades Promotoras de Salud y cuyos fondos se financian por parte del Fosyga.

Llegando a la siguiente revisión legal y jurisprudencial, y finalmente a la propuesta de articulado que haga viable la regulación de un hecho hoy evidente como es la atención de estos servicios conexos con los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud aplicados por las entidades administradoras de planes de beneficios (EPS, cajas de compensación, cajas de previsión, entidades territoriales para los servicios de su competencia). Máxime con la entrada en vigencia de la Ley 1751 de 2015, Ley Estatutaria de Salud que supera el concepto de servicios dentro o fuera de un plan de beneficio y reenfoca el servicio de salud en condiciones de pertinencia, razonabilidad y necesidad de servicio.

b) Si la única fuente de financiación son los recursos de las entidades territoriales se desprotege el servicio conexo de transporte, manutención y alojamiento

Como se anotó anteriormente, el sistema de seguridad social en salud ya sea en virtud de la aplicación de la Resolución número 6408 de 2016 (artículo 127) o en cumplimiento de fallos de tutela viene aplicando recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud como se dejó expresado en el texto aprobado en Primer Debate de esta cédula congressional y como se acoge en la presente ponencia, esto es:

- Primas diferenciales por dispersión geográfica.
- UPC básica, cuando por responsabilidad de la EPS no se cuenta con el servicio de salud requerido en el lugar de residencia del afiliado.
- Recursos del Fosyga (hoy ADRES) dispuestos para prestaciones excepcionales como lo dispone expresamente la Resolu-

ción número 5928 del 30 de noviembre de 2016 para servicios de cuidado domiciliario. O para atender la estancia, alojamiento y manutención a mujeres en condición de violencia o población indígena Ley 1257 de 2008.

- Y los recursos excedentes de las cuentas de Lotto y Fonpet cuando se haya atendido las obligaciones del pasivo pensional a cargo de dichas entidades territoriales.
- c) La propuesta de que sea un auxilio que no cubra el servicio y sea fijado y administrado por los entes territoriales**

En cuanto a esta propuesta tal como se ha explicado, hoy las entidades promotoras de salud se ven en la necesidad de contratar servicios y administrarlos con cargo a los recursos establecidos por Ley, por tanto, es muy poco eficaz la creación de esta actividad a cargo de las entidades territoriales.

Por tanto, dando las explicaciones de la suma importancia en nuestra legislación del proyecto de ley, la honorable Plenaria del Senado de la República lo aprueba el 13 de diciembre de 2017, para continuar con su curso y convertirse en ley de la República.

Por todo lo anterior, formulamos la siguiente propuesta bajo este marco:

2. Objeto

Este proyecto de ley pretende dar cumplimiento constitucional al derecho fundamental a la salud en términos de su efectivo acceso, así como al derecho a la seguridad social con el reconocimiento que en circunstancias especiales y necesarias, los gastos de traslado (transporte), alojamiento y manutención de un paciente **y un acompañante** al sitio o lugar –diferente al de su municipio de domicilio– donde pueda prestarse efectivamente el servicio de salud. Todo ello, cuando la red prestadora de servicios de salud de la entidad administradora de planes de beneficios no preste los servicios en el lugar de domicilio del paciente, y que ni el paciente ni su núcleo familiar cuenten con la capacidad económica para cubrir dichos gastos de traslado.

“2.1 Sobre el servicio de transporte en medio diferente a la Ambulancia

Para comenzar con la revisión de la viabilidad jurídica de cada concepto sobre el cual pretende regular el presente proyecto de ley, tenemos que ya desde el año 2011 (Acuerdo 29) se contempla la necesidad del servicio de transporte diferente al de Ambulancia o Medicalizado bajo la noción de “medios disponibles” cuando –como bien lo resume la Corte Constitucional en Sentencia T-671 de 2013– se presentan las siguientes circunstancias:

“Del mismo modo, dispone que se garantiza el servicio de transporte atendiendo a:

- i) el estado de salud del paciente,
- ii) el concepto del médico tratante y,
- iii) el lugar de remisión. **En consecuencia, aunque el transporte debe ofrecerse en ambulancia, este no es el único modo de garantizarlo, ya que se permite la utilización de los “medios disponibles”.**

Así, no solo en nuestro Sistema de Seguridad Social en Salud, se contempla el servicio de transporte para el paciente por medio del servicio asistencial de salud de Ambulancia Básica o Medicalizada sino con la intervención o por medio de los medios disponibles, obviamente en consideración a las condiciones de salud del paciente.

Sin embargo, no puede omitirse que en vigencia de la Ley 1751 de 2015 –incluso antes ya en la Resolución número 5592 de 2015 y Acuerdo número 29 de 2011– se encuentra la Resolución 6408 del 26 de diciembre de 2016 mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social se “modifica el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC)” y que respecto al tema de transporte diferente a ambulancia indicó:

“Artículo 127. Transporte del paciente ambulatorio. El servicio de transporte en un medio diferente a la ambulancia, para acceder a una atención incluida en el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la UPC, no disponible en el lugar de residencia del afiliado, será cubierto en los municipios o corregimientos con cargo a la prima adicional para zona especial por dispersión geográfica.

Parágrafo. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) o las entidades que hagan sus veces igualmente deberán pagar el transporte del paciente ambulatorio cuando el usuario debe trasladarse a un municipio distinto a su residencia para recibir los servicios mencionados en el artículo 10 de este acto administrativo, cuando existiendo estos en su municipio de residencia la Entidad Promotora de Salud (EPS) o la entidad que haga sus veces no los hubiere tenido en cuenta para la conformación de su red de servicios. Esto aplica independientemente de si en el municipio la Entidad Promotora de Salud (EPS) o la entidad que haga sus veces recibe o no una UPC diferencial”.

Esto significa que –a diferencia de lo que expresa el Ministerio de Salud en su concepto del 25 de septiembre de 2016 según lo cual el Sistema de Salud no consciente asumir gastos diferentes a los de transportes ambulatorio– el transporte en medio diferente a ambulancia para el paciente sí puede ser soportado con la prima adicional para zona especial por dispersión geográfica² cuando sea un servicio dentro de su

red prestadora de servicios de salud³ e incluso, cuando el paciente requiera de un servicio que la Entidad Promotora de Salud No los hubiera tenido en cuenta para la conformación de su red de servicios sea que en el municipio reciba o no reciba UPC diferencial.

A esta circunstancia hay que adicionarle la prolija jurisprudencia que como fuente auxiliar del derecho, en tratándose del transporte, alojamiento y manutención⁴ con acompañante ha indicado las siguientes reglas de aplicación:

- i) El paciente sea totalmente dependiente de un tercero para su desplazamiento,
- ii) El paciente requiera atención permanente para garantizar su integridad física y el ejercicio adecuado de sus labores cotidianas, y
- iii) El paciente, ni su núcleo familiar cuenten con los recursos suficientes para financiar el traslado”.

De esta forma se permite y garantiza el acceso a la salud, seguridad social e igualdad, a los pacientes, además de la prestación de un servicio de manera adecuada y eficiente, soportado en condiciones médicas y asistenciales adecuadas.

2.2. Del alojamiento y manutención

Sobre el particular, es de anotar que lo servicios de alojamiento u hospedaje en el lugar donde el paciente ha de recibir el tratamiento o atención asistencial en salud, que no pudo recibir en el lugar de su domicilio porque su Entidad Promotora de Salud NO previó dicho servicio en su red prestadora de servicio de salud o por falta

creto número 780 de 2016, la Resolución número 6411 de 2016 en su artículo 15, contempla un incremento a la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado, diferencial para la población indígena en razón a las citadas particularidades socioculturales y demográficas ya aludidas. Adicional, el artículo 16 de dicha resolución, contempló para las EPSI, el reconocimiento de una prima adicional para zonas especiales por dispersión geográfica del 11.47% en los municipios y corregimientos departamentales listados en el Anexo de la resolución en cuestión, los cuales corresponden a los referidos anteriormente respecto de los departamentos de Vaupés y Guajira. Concepto Minsalud Radicado número 201711600741951 del 25 de abril de 2017.

³ Artículo 12 de la Resolución 6411 de 2016, la prima adicional por zona con dispersión geográfica equivale al 11.47%.

⁴ Sentencias T-350 de 2003 M. P. Jaime Córdoba Triviño; T-745 de 2004 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-962 de 2005 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-200 de 2007 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-201 de 2007 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-1019 de 2007 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-212 de 2008 M. P. Jaime Araújo Rentería; T-642 de 2008 M. P. Nilson Pinilla Pinilla; T-391 de 2009 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-716 de 2009 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y, T-834 de 2009 M. P. María Victoria Calle Correa.

² Para la atención de población indígena Ley 691 de 2001 y el Decreto número 1953 de 2014, compilado en el De-

de oferta en la misma, ha sido considerada de manera abundante en la jurisprudencia.

En ese sentido, existe línea jurisprudencial, reiterada y no modificada desde el año 2003 en el sentido de garantizar el acceso al alojamiento y manutención bajo las circunstancias excepcionales desarrolladas para el transporte por ser el traslado la fuente de las circunstancias que exigen el cubrimiento, en este sentido la Sentencia T - 671 de 2013:

“De igual manera, la Corte Constitucional en Sentencia T-760 de 2008, determinó que “toda persona tiene derecho a acceder a los servicios de salud que requiera, lo cual puede implicar tener derecho a los medios de transporte y gastos de estadía para poder recibir la atención requerida”, en ese orden de ideas “es obligación de todas las EPS suministrar el costo del servicio de transporte, cuando ellas mismas autorizan la práctica de un determinado procedimiento médico en un lugar distinto al de la residencia del paciente, por tratarse de una prestación que se encuentra comprendida en los contenidos del POS.” Lo anterior encuentra fundamento en la finalidad constitucional de que se remuevan las barreras y obstáculos que les impiden a los afiliados acceder oportuna y eficazmente a los servicios de salud que requieren con necesidad.

De conformidad con lo expuesto, se advierte que el transporte es un servicio cubierto por el POS que, pese a no contar con una naturaleza médica, constituye un medio para garantizar el acceso al tratamiento que requiera la persona.

*En conclusión, por una parte, en las áreas a las que se destine la prima adicional, esto es, por dispersión geográfica, los gastos de transporte serán cubiertos con cargo a ese rubro. Por otra, en los lugares en los que no se reconozca este concepto se pagarán por la unidad de pago por capitación básica. **Las mismas reglas deberán aplicarse al alojamiento debido a que su necesidad se configura en las mismas condiciones que el traslado.***

En el mismo sentido, el alto tribunal indicó tres situaciones en las que procede el amparo constitucional en relación con la financiación de un acompañante del paciente, como se lee:

- (i) que el paciente sea totalmente dependiente de un tercero para su desplazamiento,***
- (ii) que requiera atención permanente para garantizar su integridad física y el ejercicio adecuado de sus labores cotidianas y,***
- (iii) que ni él ni su núcleo familiar cuenten con los recursos suficientes para financiar el traslado⁵”.***

3. Marco constitucional y normativo

Nos permitimos retomar las consideraciones del proyecto en su *exposición de motivos* persigue superar unas circunstancias que bien pueden ser hoy atendidas puesto al existir tanto el precedente jurisprudencial como el marco normativo y de financiación para evitar las barreras de acceso al servicio de salud y/o la fragmentación en la prestación de los servicios pues otra de las circunstancias identificadas es el elevado número de IPS que incrementan el costo del servicio asistencial y/o la negación o dilación en la prestación del servicio de salud que se puede generar un agravamiento del estado de salud del paciente y por tanto, un mayor costo en el servicio de salud.

En consecuencia, el presente proyecto busca que no se pierda la continuidad y calidad de la atención y, que el paciente pueda acceder a los servicios de salud contando con la posibilidad de condiciones determinantes para ello, en circunstancias excepcionales, como son el transporte para recibir su atención, el alojamiento y manutención en el lugar donde ha de recibirla, con el apoyo o compañía de algún acompañante que garantice su seguridad, lo contrario, sería generar internaciones en centros hospitalarios y el cuidado de personal de salud que en ciertas condiciones puede llegar a ser costoso e innecesario.

Esta situación genera enormes dificultades, pues conlleva a que un gran número de paciente, que en ocasiones requieren la compañía de algún familiar, y en la mayoría de los casos con pocos recursos monetarios, se desplacen de ciudad en ciudad para recibir la asistencia médica requerida. De igual manera, se dan casos en los que ni los pacientes ni sus familiares cuentan con los recursos necesarios para el desplazamiento y por esa razón no reciben el servicio de salud necesario.

4. Del impacto fiscal

En los apartes normativos citados con anterioridad se ha demostrado que las circunstancias para la prestación y cubrimiento de los costos que genera el servicio de transporte por medio diferente a la ambulancia **no generan impacto fiscal distinto**, toda vez que las circunstancias se encuentran previstas en las fuentes de financiación del Sistema de Seguridad en Salud como lo indica el artículo 127 de la Resolución 6408 de 2016 que imputa esta circunstancia a la prima adicional de zona especial por dispersión geográfica incluso, en los casos en los cuales la entidad no haya previsto tal servicio dentro de su red de prestación de servicios y el municipio NO reciba la UPC diferencial. Es de responsabilidad y propio de las funciones de la aseguradora de planes de beneficios a la cual se encuentra afiliado el paciente, realizar los convenios o administrar estos recursos para la proyección y atención de los servicios de transporte que se requieran cuando acaezca la contingencia de prestar el servicio de transporte. Obviamente, sin que ello implique

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-350 de 2003. Esta decisión ha sido reiterada por la Corte en varias ocasiones; entre otras, en las Sentencias T-962 de 2005 y T-459 de 2007.

disposición de otros recursos o de entrega física de dineros al paciente.

De igual manera, hace parte de la estructuración y planeación de la entidad a la cual está afiliado el paciente prever los costos y necesidad o pertinencia médica de disponer de un recurso humano calificado –enfermería en caso de que así se requiera por el médico tratante– o prever costos para el acompañamiento de una persona con la cual el afiliado por cercanía pueda ser asistido.

Por las circunstancias referidas, de igual manera, encontramos que bajo el criterio de la gestión del riesgo en salud que permiten prever las circunstancias donde pueda aplicarse los servicios de medicina domiciliaria, es posible que los gastos de hospedaje, alojamiento o estancia sin atención de personal calificado en enfermería pero con asistencia, pueda ser atribuido –como lo es hoy– al gasto en salud de la UPC, bajo el concepto de Medicina Domiciliaria que prevea la estancia en lugar No Hospitalario para paciente en tratamiento. Para ello, el Ministerio de Salud y Protección Social hará las actualizaciones a los CUPS – Clasificación Única de Procedimientos en Salud necesarios. El gasto de acompañante puede ser imputado cuando las circunstancias médicas de asistencia no generen la necesidad de atención de enfermería o de talento humano en salud.

Todo ello, se refleja en el enfoque que el presente proyecto de ley presenta a consideración.

5. Contenido del articulado propuesto – Pliego de Modificaciones

A continuación presentamos la tabla de ajustes para consideración,

TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto crear el servicio social complementario adscrito al Sistema General Seguridad Social en Salud que financie el transporte, alojamiento y manutención para el paciente y un acompañante cuando requiera de la atención de un servicio de salud en las condiciones que previstas en la presente ley.	Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto crear el servicio social complementario adscrito al Sistema General <u>de</u> Seguridad Social en Salud que financie el transporte, alojamiento y manutención para el paciente y un acompañante cuando requiera de la atención de un servicio de salud en las condiciones previstas en la presente ley.
Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley se dirige a entidades promotoras de salud, entidades responsables del pago y la entidad administradora de los recursos del sistema de seguridad social en salud a fin de programar, planear y diseñar la forma eficiente de atender dichas eventualidades, cuando:	Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley se dirige a Entidades promotoras de salud, entidades responsables del pago y la entidad administradora de los recursos del sistema de seguridad social en salud a fin de programar, planear y diseñar la forma eficiente de atender dichas eventualidades, cuando:

TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA
i) El usuario deba trasladarse a un municipio diferente al de su residencia o conurbación para recibir los servicios de salud ya sea porque no es posible prestarlos con oportunidad o no existan en el municipio de su residencia; ii) Que el paciente esté afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud y pertenezca a los niveles I o II del Sistema de Información para Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén); iii) Cuando el paciente o su núcleo familiar no cuenta con medios económicos para cubrir los gastos de transporte, manutención o <u>alejamiento</u> ; iv) El programa cubre al acompañante, cuando bajo criterio del médico tratante, el paciente sea totalmente dependiente de un tercero para su desplazamiento y requiera atención permanente para garantizar su integridad física y el ejercicio adecuado de sus labores cotidianas.	i) El usuario deba trasladarse a un municipio diferente al de su residencia o conurbación para recibir los servicios de salud ya sea porque no es posible prestarlos con oportunidad o no existan en el Municipio de su residencia; ii) Que el paciente esté afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud y pertenezca a los niveles I o II del Sistema de Información para Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén); iii) Cuando el paciente o su núcleo familiar no cuenta con medios económicos para cubrir los gastos de transporte, manutención o <u>alojamiento</u> ; iv) El programa cubre al acompañante, cuando bajo criterio del médico tratante, el paciente sea totalmente dependiente de un tercero para su desplazamiento y requiera atención permanente para garantizar su integridad física y el ejercicio adecuado de sus labores cotidianas.
Artículo 4°. Financiación. Con motivo de la unificación de los planes de beneficios y el principio de equidad y cobertura universal, el transporte del paciente y su acompañante se <u>garantizarán</u> con las primas adicionales que el municipio reciba para zona especial por dispersión geográfica. En caso de que el municipio no reciba dicha UPC diferencial, el servicio se garantizará con las primas adicionales por connurbación, por zona alejada del continente o concentración de riesgo etario. El servicio complementario de transporte del acompañante podrá causar un copago o cuota moderadora, según el caso. La manutención y alojamiento podrán prestarse en sitios de estancia no hospitalaria bajo el concepto de medicina domiciliaria como prestación sin cobertura a cargo de UPC. En caso de que el municipio no perciba prima adicional por ningún motivo, el servicio se financiará con los	Artículo 4°. Financiación. Con motivo de la unificación de los planes de beneficios y el principio de equidad y cobertura universal, el transporte del paciente y su acompañante se <u>garantizará</u> con las primas adicionales que el municipio reciba para zona especial por dispersión geográfica. En caso de que el municipio no reciba dicha UPC diferencial, el servicio se garantizará con las primas adicionales por connurbación, por zona alejada del continente o concentración de riesgo etario. El servicio complementario de transporte del acompañante podrá causar un copago o cuota moderadora, según el caso. La manutención y alojamiento podrán prestarse en sitios de estancia no hospitalaria bajo el concepto de medicina domiciliaria como prestación sin cobertura a cargo de <u>la</u> UPC. En caso de que el municipio no perciba prima adicional por ningún motivo, el servicio se financiará con los

TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DEL SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA
<p>recursos del Sistema General de Participaciones de Propósito General y de los recursos de Lotto en Línea recaudados durante la respectiva vigencia fiscal, que no sean requeridos para el financiamiento del pasivo pensional del sector salud, de la respectiva entidad territorial, bien sea porque no tiene pasivo pensional o dicho pasivo se encuentra plenamente financiado.</p>	<p>recursos del Sistema General de Participaciones de Propósito General y de los recursos de Lotto en Línea recaudados durante la respectiva vigencia fiscal, que no sean requeridos para el financiamiento del pasivo pensional del sector salud, de la respectiva entidad territorial, bien sea porque no tiene pasivo pensional o dicho pasivo se encuentra plenamente financiado.</p>
<p>Parágrafo 1°. El Fonpet girará los recursos de Lotto en Línea a los departamentos, distritos y municipios, de conformidad con el reglamento que establezca el Gobierno nacional.</p>	<p>Parágrafo 1°. El Fonpet girará los recursos de Lotto en Línea a los departamentos, distritos y municipios, de conformidad con el reglamento que establezca el Gobierno nacional.</p>
<p>Parágrafo 2°. En todo caso el auxilio económico se reconocerá a los beneficiarios hasta la concurrencia de los recursos disponibles.</p>	<p>Parágrafo 2°. En todo caso el auxilio económico se reconocerá a los beneficiarios hasta la concurrencia de los recursos disponibles.</p>
<p>Artículo 5°. Sanciones. El uso inadecuado o irracional del auxilio de los servicios de transporte y estadia, así como el suministro de información falsa o fraudulenta por parte de cualquiera de las instituciones públicas o privadas que participan en el desarrollo del programa social definido en la presente ley, acarreará sanciones previstas en los artículos 130 y 131 de la Ley 1438 de 2011 y las demás normas aplicables. Sin perjuicio de las demás sanciones administrativas, fiscales, disciplinarias y penales por conductas en el manejo de los recursos públicos.</p>	<p>Artículo 5°. Sanciones. El uso inadecuado o irracional del auxilio de los servicios de transporte, <u>alojamiento y manutención</u>, así como el suministro de información falsa o fraudulenta por parte de cualquiera de las instituciones públicas o privadas que participan en el desarrollo del programa social definido en la presente ley, acarreará sanciones previstas en los artículos 130 y 131 de la Ley 1438 de 2011 y las demás normas aplicables. Sin perjuicio de las demás sanciones administrativas, fiscales, disciplinarias y penales por conductas en el manejo de los recursos públicos.</p>

6. Proposición final

Por las anteriores consideraciones, me permito rendir informe de ponencia para Primer debate y recomendar voto **Positivo**, Proyecto de ley número 209 de 2018 Cámara, 98 de 2016 Senado, “*Por medio de la cual se establece el servicio social complementario adscrito al Sistema General Seguridad Social en Salud para atender el transporte, manutención y alojamiento del paciente y su acompañante con criterios de eficiencia y transparencia*”.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE, AL PROYECTO LEY NÚMERO 209 DE 2018 CÁMARA, 98 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se establece el servicio social complementario adscrito al Sistema General Seguridad Social en Salud para atender el transporte, manutención y alojamiento del paciente y su acompañante con criterios de eficiencia y transparencia.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto crear el servicio social complementario adscrito al Sistema General de Seguridad Social en Salud que financie el transporte, alojamiento y manutención para el paciente y un acompañante cuando requiera de la atención de un servicio de salud en las condiciones previstas en la presente ley.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley se dirige a entidades promotoras de salud, entidades responsables del pago y la entidad administradora de los recursos del sistema de seguridad social en salud a fin de programar, planear y diseñar la forma eficiente de atender dichas eventualidades, cuando:

- i) El usuario deba trasladarse a un municipio diferente al de su residencia o conurbación para recibir los servicios de salud ya sea porque no es posible prestarlos con oportunidad o no existan en el municipio de su residencia;
- ii) Que el paciente esté afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud y pertenezca a los niveles I o II del Sistema de Información para Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén);
- iii) Cuando el paciente o su núcleo familiar no cuenta con medios económicos para cubrir los gastos de transporte, manutención o alojamiento;
- iv) El programa cubre al acompañante, cuando bajo criterio del médico tratante, el paciente sea totalmente dependiente de un tercero para su desplazamiento y requiera atención permanente para garantizar su integridad física y el ejercicio adecuado de sus labores cotidianas.

Artículo 3°. Las entidades promotoras de salud, en su calidad de aseguradoras y, en cumplimiento, de sus funciones, especialmente las señaladas en el artículo 178 de la Ley 100 de 1993 serán las encargadas de la organización logística, administración de los recursos y de la operación del servicio social complementario al que se refiere la presente ley.

Artículo 4°. Financiación. Con motivo de la unificación de los planes de beneficios y el principio de equidad y cobertura universal, el transporte del paciente y su acompañante se garantizará con las primas adicionales que el municipio reciba para zona especial por dispersión geográfica. En caso de que el municipio no reciba dicha UPC diferencial, el servicio se garantizará con las primas adicionales por connurbación, por zona alejada del continente o concentración de riesgo etario. El servicio complementario de transporte del acompañante podrá causar un copago o cuota moderadora, según el caso.

La manutención y alojamiento podrán prestarse en sitios de estancia no hospitalaria bajo el concepto de medicina domiciliaria como prestación sin cobertura a cargo de la UPC.

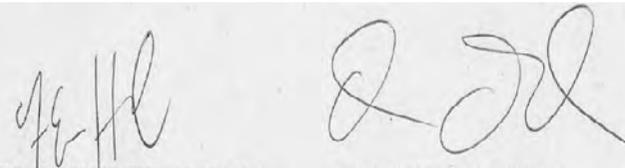
En caso de que el municipio no perciba prima adicional por ningún motivo, el servicio se financiará con los recursos del Sistema General de Participaciones de Propósito General y de los recursos de Lotto en Línea recaudados durante la respectiva vigencia fiscal, que no sean requeridos para el financiamiento del pasivo pensional del sector salud, de la respectiva entidad territorial, bien sea porque no tiene pasivo pensional o dicho pasivo se encuentra plenamente financiado.

Parágrafo 1°. El Fonpet girará los recursos de Lotto en Línea a los departamentos, distritos y municipios, de conformidad con el reglamento que establezca el Gobierno nacional.

Artículo 5°. Sanciones. El uso inadecuado o irracional del auxilio de los servicios de transporte, alojamiento y manutención, así como el suministro de información falsa o fraudulenta por parte de cualquiera de las instituciones públicas o privadas que participan en el desarrollo del programa social definido en la presente ley, acarreará sanciones previstas en los artículos 130 y 131 de la Ley 1438 de 2011 y las demás normas aplicables. Sin perjuicio de las demás sanciones administrativas, fiscales, disciplinarias y penales por conductas en el manejo de los recursos públicos.

Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Con sentimiento de respeto y consideración,



H.R. JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS
Coordinador Ponente

H.R. OSCAR OSPINA QUINTERO
Ponente

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 22
DE 2016 CÁMARA**

por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 17 de abril de 2018

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

En atención a la designación hecha y dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 22 de 2016 Cámara**, por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

1. SOBRE EL PROYECTO DE LEY

Actualmente, existe una preocupación generalizada acerca de cómo convertir a Colombia en un país más competitivo, teniendo en cuenta los retos que suponen el efecto disruptivo de la tecnología y los cambios recientes del mercado a nivel mundial en términos de demanda. Ante las enormes dificultades en materia de competitividad tanto regional como internacional que enfrentamos, el Gobierno nacional de la mano con el sector privado, ha venido redoblando esfuerzos para evitar que el país quede rezagado económicamente frente a otros países a través de inversiones y de la creación, implementación y promoción de políticas que ayuden a fomentar la productividad nacional.

El reto, sin embargo, exige no solo que se adelanten esfuerzos en hacer más competitivo el actual aparato productivo del país; también es necesario diversificar dicho aparato productivo y darle valor agregado a la producción nacional. Ahora que es necesario encontrar un sustituto a las exportaciones minero-energéticas, Colombia debe poner en marcha estrategias que impulsen el crecimiento de otros sectores de nuestra economía que hasta ahora han tenido poco protagonismo y cuyo desarrollo es crucial en materia de competitividad.

Es en este contexto nace esta iniciativa con miras a estimular la innovación en materia tecnológica en el territorio nacional, la innovación es una variable determinante en materia de competitividad y además su desarrollo tiene efectos transversales clave en diferentes sectores de la economía. Este proyecto de ley busca crear una exención a las rentas generadas por nuevas pequeñas y medianas empresas especializadas en

el desarrollo de tecnologías de la información, por concepto del diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia.

2. ANTECEDENTES NORMATIVOS

En nuestro país los incentivos tributarios en materia de inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) se han estado implementado desde comienzos de los años noventa; es de conocimiento público y de amplia divulgación en la literatura del sector que este tipo de incentivos constituyen mecanismos de intervención indirecta, que se usan para promover la inversión de los privados en actividades relacionadas con el ramo (Conpes 2015).

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: Prosperidad para Todos (Ley 1450 de 2011) introdujo importantes cambios que representaron una verdadera modernización en la materia. La Ley 1450 no solo mejoró aspectos institucionales al modificar la composición del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios (CNBT) sino también amplió el alcance de beneficios y deducciones que aunque con algunos ajustes, se mantienen vigentes.

Entre otros aspectos, la Ley 1450 estableció que previo cumplimiento de los requisitos establecidos por el CNBT, las importaciones de activos con fines científicos y tecnológicos por parte de instituciones de educación y centros de investigación estarían exentas del IVA; también dispuso que los recursos asignados a proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico o de innovación por el CNBT serían tratados como ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional. Además, la referida ley incrementó el beneficio de deducciones en el impuesto de renta por inversiones o donaciones en investigación o desarrollo tecnológico al 175% de la inversión o donación; incrementando también el límite máximo de la deducción al 40% de la renta líquida del contribuyente.

Por su parte, la Ley 1607 de 2012 prorrogó la vigencia de otro incentivo tributario que en parte es precursor de lo que propone el presente proyecto de ley, a saber, la renta exenta para la producción de software nacional con alto contenido científico y tecnológico certificado en su momento por Colciencias y ahora por el CNBT. Esta renta exenta, sin embargo, expiró en el 2017.

El beneficio de deducciones en el impuesto de renta por inversiones o donaciones en investigación o desarrollo tecnológico, no obstante, fue objeto de cambios importantes a través de la reforma tributaria que culminó con la Ley 1739 de 2014. En primer lugar, se incluyó la posibilidad de que proyectos calificados como de innovación aplicaran al beneficio; en segundo lugar se estableció que los criterios de calificación de los diferentes proyectos que hacen

uso del beneficio serían fijados por un documento Conpes; y finalmente, se estableció que el CNBT fijaría un monto máximo de la deducción prevista en general y por empresa, sin perjuicio de que el contribuyente pueda solicitar la ampliación de dicho tope en un año determinado o de que solicite el exceso en los años siguientes.

Recientemente, la pasada reforma tributaria (Ley 1819 de 2016) introdujo cambios significativos en la materia. A continuación los más relevantes:

- Las inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación serán deducibles en el periodo gravable en que se realicen, siempre y cuando dichas inversiones cumplan con los criterios y condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social mediante el documento Conpes 3892 de 2017 que actualizó el documento Conpes 3834 de 2015. Lo anterior, no excluye la aplicación del descuento de que trata el artículo 256 del Estatuto Tributario (ET) cuando se cumplan las condiciones y requisitos allí previstos (Artículo 158-1 ET).
- Las personas que realicen inversiones en proyectos calificados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT) como de investigación, desarrollo tecnológico o innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones definidas por el CNBT y el documento Conpes 3892 de 2017, tendrán derecho a descontar de su impuesto sobre la renta el 25% del valor invertido en dichos proyectos en el año en que se realice la inversión. La suma de este descuento y los previstos en los artículos 255 y 257 del ET, no podrá exceder el 25% del impuesto a pagar en ese mismo período gravable (Artículo 256 ET).
- También es importante mencionar que la Ley 1819 de 2016 estableció que el CNBT definirá anualmente un monto máximo total de la deducción y descuento ya mencionados y que el Gobierno nacional deberá establecer que un porcentaje específico de este monto máximo total, se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en pequeñas y medianas empresas (PYMES) (Parágrafo 1° Artículo 158-1 ET).

3. CONTEXTO NACIONAL

A pesar de los diferentes incentivos que actualmente existen en el país para promover la inversión en ciencia, tecnología e innovación existen deficiencias en su diseño que concentran los beneficios en grandes empresas de sectores

económicos tradicionales, reduciendo el número de contribuyentes que en la práctica acceden a los mismos y, además, reduciendo de manera importante el impacto real de dichas medidas. Al respecto, Parra Torrado determinó que entre el 2001 y el 2010 la asignación promedio “*de beneficios tributarios para CTI, incluyendo exenciones de IVA, deducciones por inversión o donación en proyectos de CTI y certificaciones de software, se concentró en grandes empresas (66,4%), siendo 2010 el año con mayor concentración (84,2%)*” (2013 citado en Conpes 2015: 19 y 20).

En relación con la deducción por inversiones en ciencia, tecnología e innovación, por ejemplo, el documento Conpes 3834 señala que “*entre el año 2011 y 2014, aproximadamente 40 empresas utilizaron el beneficio, de las cuales solo ocho obtuvieron el 40% de la deducción por proyectos calificados como de CTI. [Y además, este documento precisa que] estas ocho empresas pertenecen principalmente a los sectores de minería, servicios y energía y de acuerdo con lo estipulado en la Ley 590 de 2000 son clasificadas como grandes empresas*” (Conpes 2015: 20). Además, en esos años, el sector minero energético fue representado principalmente por Ecopetrol (Conpes 2017). Concretamente, en los años 2012, 2013 y 2014, se autorizó un monto anual para esta deducción de 280.244 millones de pesos en promedio de los cuales alrededor del 55% le fue aprobado a grandes empresas; este porcentaje incluso subió al 74 en el año 2014 (Tabla 1).

Tabla 1. Monto global máximo de deducción del 175% autorizado anualmente y monto aprobado para grandes empresas, 2012-2014

Millones de pesos corrientes			
Concepto	2012	2013	2014
Monto máximo de deducción anual aprobado por el CNBT	334.800	159.837	346.095
Monto aprobado para grandes empresas	225.876	36.316	257.057
% monto aprobado para grandes empresas	67%	23%	74%

Fuente: Colciencias 2015 citado en Conpes 2015.

Respecto a los años 2015 y 2016, el Conpes 3892 (2017) revela que la concentración del beneficio en grandes empresas continuó. En la convocatoria de 2015 se tuvieron 77 empresas beneficiarias y el 84% del cupo fue asignado a empresas minero-energéticas que tan sólo representaban el 13% de la totalidad de empresas; por otra parte, las empresas beneficiarias pasaron de 77 a 165 en 2016, pero, una vez más, las grandes empresas recibieron el 87% del total del cupo disponible (Conpes 2017).

Ahora bien, es importante mencionar que este panorama cambiará en alguna medida con la entrada en vigencia de las modificaciones introducidas a través de la Ley 1819 de 2016. A partir de 2017 se combinará una deducción a la renta bruta del 100% de la inversión en CTI y un descuento al impuesto de renta del 25% del valor invertido, lo cual se traducirá en un beneficio efectivo mayor para los contribuyentes; y de otra

parte, se establecerá que un porcentaje específico del cupo anual del beneficio se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación de PYMES.

No obstante, el reto de distribuir de manera menos concentrada los beneficios tributarios para CTI y de promover con ellos el emprendimiento de empresas de sectores económicos distintos es enorme; no olvidemos que apenas en el 2016 una microempresa accedió a estos instrumentos por primera vez.

Finalmente, aunque actualmente esté derogada, es importante mencionar el caso de la renta exenta por certificación de nuevo software con alto contenido científico de producción nacional –Ley 1607 de 2012– que mencionamos anteriormente. La derogatoria de este incentivo hace más importante la existencia de beneficios como los que contempla el presente proyecto de ley, que están pensados no para las grandes empresas que por razones de competitividad de alguna forma u otra están obligadas a invertir en investigación, tecnología e innovación sino para estimular la creación de nuevas compañías en el sector de ciencia tecnología y para apoyar los proyectos de emprendimiento en CTI en sus etapas iniciales.

4. SÍNTESIS DEL ARTICULADO

En este contexto, se propone un proyecto de ley dirigido a establecer una renta exenta que beneficie a las pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información que inicien su actividad económica dentro de los 10 años siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, por el término de 20 años por concepto del diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia (artículo 2°).

Con el objeto de delimitar las empresas que serán objeto del beneficio, se incluye un artículo de definiciones (artículo 1°) en el que se establece que las pequeñas y medianas que tendrán derecho al beneficio serán aquellas que 1) tengan por objeto social exclusivo el diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia; 2) cuyo personal no sea superior a 50 trabajadores; 3) cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes; 4) y que en el año inmediatamente anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de su actividad económica inferiores o iguales a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Además, en este mismo artículo se señala, para los efectos de esta ley, que se entiende por inicio de actividad económica y por tecnologías de la información.

De otra parte, se aclara que para que proceda la exención prevista la nueva tecnología de la información que se desarrolla deberá contar con una patente debidamente registrada y tener un

contenido mínimo de investigación científica y/o tecnológica nacional (parágrafo 1°, artículo 1°). Del mismo modo, con el fin de trasladar el beneficio a los socios de las empresas, se aclara que las rentas exentas propuestas no generarán utilidad gravada en cabeza de los accionistas de estas (parágrafo 2°, artículo 1°).

Adicionalmente, se señala que las pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información de las que trata la presente ley no serán objeto de retención en la fuente, previa acreditación del cumplimiento de los requisitos que fije el reglamento, y tampoco estarán sujetas al sistema de renta presuntiva mientras sus rentas sean consideradas exentas (artículo 3° y 4°).

Finalmente, se establece un término de 90 días para que el Gobierno nacional reglamente en el presente proyecto de ley (artículo 5°).

5. PROPOSICIÓN

Por las razones anteriormente expuestas me permito rendir ponencia positiva y en consecuencia solicito a los honorables miembros de la honorable Cámara de Representantes dar segundo debate al **Proyecto de ley número 022 de 2016 Cámara**, por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Congresistas,



DAVID BARGUIL ASSIS
Representante a la Cámara

6. TEXTO PROPUESTO PARA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 22 DE 2016 CÁMARA

por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Definiciones.*

1. Pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información: Para los efectos de esta ley, se entiende por pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información a aquellas personas jurídicas que tengan por objeto social exclusivo el diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización o

licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia, cuyo personal no sea superior a 50 trabajadores, cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que en el año inmediatamente anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de su actividad económica inferiores o iguales a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

- 2. Inicio de la actividad económica:** Para los efectos de esta ley, se entiende por inicio de la actividad económica la fecha de inscripción en el registro mercantil de la correspondiente Cámara de Comercio.
- 3. Tecnologías de la información:** Para los efectos de esta ley, se entiende por tecnologías de la información a aquellas que comprenden el desarrollo de software, aplicaciones, aplicaciones móviles, y/o hardware. El desarrollo de hardware hace referencia a la fabricación de dispositivos que sirvan como medio para transmisión de información tales como computadores, tabletas, dispositivos móviles, controles remotos y servidores.

Artículo 2°. Rentas exentas en tecnologías de la información. Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

Artículo 207-3. Rentas exentas en tecnologías de la información: Son rentas exentas, por un término de 20 años, las generadas por pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, que inicien su actividad económica dentro de los 10 años siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, por concepto del diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia.

Parágrafo 1°. Para que proceda la exención prevista en este artículo, la nueva tecnología de la información que se desarrolla y/o explota deberá estar amparada con una nueva patente registrada ante la autoridad competente, y deberá tener un contenido mínimo de investigación científica y/o tecnológica nacional certificado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación o quien haga sus veces.

Parágrafo 2°. Las rentas exentas de las que trata el presente artículo no generan utilidad gravada en cabeza de los socios o accionistas de las pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información.

Artículo 3°. Las pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de

tecnologías de la información de las que trata la presente ley, no serán objeto de retención en la fuente a partir del inicio de su actividad económica y mientras sus rentas sean consideradas exentas de acuerdo a lo señalado en el artículo segundo de la presente ley.

Para el efecto, estas empresas deberán comprobar ante el agente retenedor la calidad de beneficiarias de esta ley, mediante los respectivos certificados de la Cámara de Comercio, certificado de inscripción en el RUT y demás requisitos que establezca el reglamento, que permitan constatar la fecha de inicio de su actividad empresarial y objeto social exclusivo de conformidad con los términos de la presente ley.

Artículo 4°. Las pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información de las que trata la presente ley, estarán sujetas al sistema de renta presuntiva de que trata el artículo 188 del Estatuto Tributario a partir del año gravable en que sus rentas dejen de ser consideradas exentas de acuerdo a lo señalado en el artículo segundo de la presente ley.

Artículo 5°. El Gobierno nacional reglamentará la implementación de los artículos 2° y 3° de la presente ley, dentro de los 90 días siguientes a su entrada en vigencia.

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



DAVID BARGUIL ASSIS
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES -
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D.C. 18 de abril de 2018

En la fecha se recibió en esta Secretaría la Ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 022 de 2016 Cámara, “*por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información y se dictan otras disposiciones*”, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Bogotá, D. C., 18 de abril de 2018

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. “Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe”.

JACK HOUSNI JALLER
PRESIDENTE



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
SECRETARIA GENERAL

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIONES ORDINARIAS DEL DÍA MIÉRCOLES DIECINUEVE (19) DE ABRIL Y MIÉRCOLES TRES (3) DE MAYO DE DOS MIL DIECISIETE (2017) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 022 DE 2016 CÁMARA

“Por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información y se dictan otras disposiciones.”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Definiciones.*

1. **Pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información:** Para los efectos de esta ley, se entiende por pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información a aquellas personas jurídicas que tengan por objeto social exclusivo el diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia, cuyo personal no sea superior a 50 trabajadores, cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que en el año inmediatamente anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de su actividad económica inferiores o iguales a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. **Inicio de la actividad económica:** Para los efectos de esta ley, se entiende por inicio de la actividad económica la fecha de inscripción en el registro mercantil de la correspondiente Cámara de Comercio.
3. **Tecnologías de la información:** Para los efectos de esta ley, se entiende por tecnolo-

gías de la información a aquellas que comprenden el desarrollo de software, aplicaciones, aplicaciones móviles, y/o hardware. El desarrollo de hardware hace referencia a la fabricación de dispositivos que sirvan como medio para transmisión de información tales como computadores, tabletas, dispositivos móviles, controles remotos y servidores.

Artículo 2°. *Rentas exentas en tecnologías de la información.* Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

Artículo 207-3. Rentas exentas en tecnologías de la información. Son rentas exentas, por un término de 20 años, las generadas por pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, que inicien su actividad económica dentro de los 10 años siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, por concepto del diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia.

Parágrafo 1°. Para que proceda la exención prevista en este artículo, la nueva tecnología de la información que se desarrolla y/o explota deberá estar amparada con una nueva patente registrada ante la autoridad competente, y deberá tener un contenido mínimo de investigación científica y/o tecnológica nacional certificado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación o quien haga sus veces.

Parágrafo 2°. Las rentas exentas de las que trata el presente artículo no generan utilidad gravada en cabeza de los socios o accionistas de las pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información.

Artículo 3°. Las pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información de las que trata la presente ley, no serán objeto de retención en la fuente a partir del inicio de su actividad económica y mientras sus rentas sean consideradas exentas de acuerdo a lo señalado en el artículo segundo de la presente ley.

Para el efecto, estas empresas deberán comprobar ante el agente retenedor la calidad de beneficiarias de esta ley, mediante los respectivos certificados de la Cámara de Comercio, certificado de inscripción en el RUT y demás requisitos que establezca el reglamento, que permitan constatar la fecha de inicio de su actividad empresarial y objeto social exclusivo de conformidad con los términos de la presente ley.

Artículo 4°. Las pequeñas y medianas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información de las que trata la presente ley, estarán sujetas al sistema de renta presuntiva de que trata el artículo 188 del Estatuto Tributario a partir del año gravable en que sus rentas dejen de ser consideradas exentas de acuerdo a lo señalado en el artículo segundo de la presente ley.

Artículo 5°. El Gobierno nacional reglamentará la implementación de los artículos 2° y 3° de la presente ley, dentro de los 90 días siguientes a su entrada en vigencia.

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

CÁMARA DE REPRESENTANTES -
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
ASUNTOS ECONÓMICOS

Abril diecinueve (19) y mayo tres (3) de dos mil diecisiete (2017)

En sesiones de las fechas, fue aprobado en Primer Debate con modificaciones y en los términos anteriores, el **Proyecto de ley número s22 de 2016 Cámara**, por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información y se dictan otras disposiciones, previo anuncio de su votación en sesión conjunta realizada el dieciocho (18) de abril de 2017 y en sesión ordinaria realizada el día diecinueve (19) de abril de dos mil diecisiete (2017), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

HERNANDO JOSÉ PADAUÍ ÁLVAREZ
PRESIDENTE

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
SECRETARIA

CONTENIDO

Gaceta número 176 - Viernes, 20 de abril de 2018	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 233 de 2018 Cámara, por medio del cual se crean los puntos de encuentro familiar, para garantizar el derecho de visitas de los padres a los niños, niñas y adolescentes, cuando existan relaciones conflictivas o violencia intrafamiliar.....	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley 209 de 2018 Cámara, 98 de 2016 Senado, por medio de la cual se establece el servicio social complementario adscrito al Sistema General de Seguridad Social en Salud para atender el transporte, manutención y alojamiento del paciente y su acompañante con criterios de eficiencia y transparencia.	13
Ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera al Proyecto de ley número 22 de 2016 Cámara, por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información y se dictan otras disposiciones.....	21