



# 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° 1010

Bogotá, D. C., martes, 20 de noviembre de 2018

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### TEXTOS DE COMISIÓN

#### TEXTO DEFINITIVO

(Discutido y aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República, en sesiones ordinarias de fecha: martes trece (13) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 20 de la legislatura 2017-2018)

#### AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se modifica y se adiciona la Ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** La presente ley tiene por objeto fortalecer la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre ante la ocurrencia de situaciones de emergencia en zonas rurales y rurales dispersas.

**Artículo 2°.** Modifíquese el párrafo del artículo 6° de la Ley 1804 de 2016, el cual quedará así:

“**Parágrafo.** En atención a las particularidades de la dinámica poblacional, así como de la diversidad geográfica de los territorios rurales del país, se diseñarán e implementarán, como parte integral y prioritaria de la política de primera infancia, esquemas específicos para la atención integral de los niños y niñas en primera infancia que habitan estas zonas. Los niños y niñas en primera infancia de los territorios rurales serán focalizados de manera prioritaria.

Los esquemas específicos que trata el inciso anterior deberán contemplar medidas de protección inmediata frente a situaciones de emergencia que afecten o tengan la potencialidad de afectar a los niños y niñas en primera infancia. Así mismo, dichas medidas deberán cubrir, por lo menos: atención

prioritaria en salud, educación inicial prioritaria y la habilitación de ambientes sanos y adecuados.

**Artículo 3°.** Adiciónese un párrafo al artículo 11 de la Ley 1804 de 2016, el cual quedará así:

“**Parágrafo 1°.** Al interior de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia existirá una mesa técnica encargada de hacer seguimiento a la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo de la Primera Infancia de Cero a Siempre en las zonas rurales y rurales dispersas y frente a la ocurrencia de situaciones de emergencia **identificados por la mesa o reportadas por los entes territoriales.**”

**Artículo 4°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

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

Los honorables Senadores Ponentes,

H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE  
Ponente (Coordinador)

H.S. VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA  
Ponente

H.S. AYDEE LIZARAZO CUBILLOS  
Ponente

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA.**

Bogotá, D. C.

En sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de fecha martes trece (13) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 20, Legislatura 2018-2019, se dio inicio a la discusión y votación al informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto, al **Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado**, “por medio de la cual se garantiza la atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia vital en zonas rurales y rurales dispersas”, presentado por los honorables Senadores Ponentes: Carlos Fernando Mota Solarte (Coordinador), Victoria Sandino Simanca Herrera, Aydeé Lizarazo Cubillos, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 745/2018, así:

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

**1. VOTACIÓN DE LA PROPOSICIÓN CON LA CUAL TERMINA EL INFORME DE PONENCIA:**

Puesta a discusión y votación la proposición con que termina el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 745 de 2018, con votación pública y nominal, ésta fue aprobada por doce (12) votos a favor, sobre un total de doce (12) honorables Senadores presentes al momento de la votación, ningún voto negativo, ninguna abstención. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: Castilla Salazar Jesús Alberto, Castillo Suárez Fabián Gerardo, Fortich Sánchez Laura Ester, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, López Peña José Ritter, Mota Solarte Carlos Fernando, Palchucan Chingal Manuel Bitervo, Polo Narváez José Aulo, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Simanca Herrera Victoria Sandino, Uribe Vélez Álvaro y Velasco Ocampo Gabriel.

Las honorables Senadoras Blel Scaff Nadya Georgette y Lizarazo Cubillos Aydeé, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha trece (13) de noviembre de 2018, según Acta número 20. Sus excusas fueron enviadas oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental, para lo de su competencia.

**2. VOTACIÓN DEL ARTICULADO**

**2.1. VOTACIÓN EN BLOQUE DE LOS ARTÍCULOS 1º Y 4º (FRENTE A LOS CUALES NO SE PRESENTARON PROPOSICIONES)**

El señor Presidente, honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, propuso votar en bloque los artículos 1º y 4º, frente a los cuales no se presentaron proposiciones. Una vez puestos a discusión y votación, estos fueron aprobados con votación pública y nominal, tal como fueron

presentados en el Texto Propuesto del Informe de Ponencia para Primer debate el Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 745 de 2018, por doce (12) votos a favor, sobre un total de doce (12) honorables Senadores presentes al momento de la votación, ningún voto negativo, ninguna abstención. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: Castilla Salazar Jesús Alberto, Castillo Suárez Fabián Gerardo, Fortich Sánchez Laura Ester, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, López Peña José Ritter, Mota Solarte Carlos Fernando, Palchucan Chingal Manuel Bitervo, Polo Narváez José Aulo, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Simanca Herrera Victoria Sandino, Uribe Vélez Álvaro Y Velasco Ocampo Gabriel.

Las honorables Senadoras Blel Scaff Nadya Georgette y Lizarazo Cubillos Aydeé, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha trece (13) de noviembre de 2018, según Acta número 20. Sus excusas fueron enviadas oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental, para lo de su competencia.

**EN CONSECUENCIA LOS ARTÍCULOS 1º Y 4º, QUEDARON APROBADOS DE LA SIGUIENTE MANERA:**

“**Artículo 1º.** La presente ley tiene por objeto fortalecer la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre ante la ocurrencia de situaciones de emergencia en zonas rurales y rurales dispersas”.

“**Artículo 4º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias”.

**2.2. VOTACIÓN DEL ARTÍCULO 2º (CUYA PROPOSICIÓN FUE RETIRADA)**

Dado que la proposición presentada al artículo 2º, presentada por Los honorables Senadores del Centro Democrático, Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Álvaro Uribe Vélez y Honorio Miguel Henríquez Pinedo, fue retirada por sus autores y dejada como constancia para segundo debate. Por lo anterior, el artículo 2º, fue sometido a discusión tal como fue presentado en el texto Propuesto de la Ponencia para Primer debate así:

Puesto a discusión y votación, el artículo 2º, este fue aprobado con votación pública y nominal, tal como aparece en el texto propuesto del informe de ponencia para primer debate, por doce (12) votos a favor, sobre un total de doce (12) honorables Senadores presentes al momento de la votación, ningún voto negativo, ninguna abstención. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: Castilla Salazar Jesús Alberto, Castillo Suárez Fabián Gerardo, Fortich Sánchez Laura Ester, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, López Peña José Ritter, Mota Solarte Carlos Fernando, Palchucan Chingal Manuel Bitervo, Polo Narváez José Aulo, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Simanca Herrera Victoria Sandino, Uribe Vélez Álvaro y Velasco Ocampo Gabriel.

Las honorables Senadoras Blel Scaff Nadya Georgette y Lizarazo Cubillos Aydeé, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha trece (13)

de noviembre de 2018, según Acta número 20. Sus excusas fueron enviadas oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental para lo de su competencia.

**EN CONSECUENCIA EL ARTÍCULO 2º, QUEDÓ APROBADO DE LA SIGUIENTE MANERA:**

“**Artículo 2º.** Modifíquese el párrafo del artículo 6º de la Ley 1804 de 2016, el cual quedará así:

“**Parágrafo.** En atención a las particularidades de la dinámica poblacional, así como de la diversidad geográfica de los territorios rurales del país, se diseñarán e implementarán, como parte integral y prioritaria de la política de primera infancia, esquemas específicos para la atención integral de los niños y niñas en primera infancia que habitan estas zonas. Los niños y niñas en primera infancia de los territorios rurales serán focalizados de manera prioritaria.

Los esquemas específicos que trata el inciso anterior deberán contemplar medidas de protección inmediata frente a situaciones de emergencia que afecten o tengan la potencialidad de afectar a los niños y niñas en primera infancia. Así mismo, dichas medidas deberán cubrir, por lo menos: atención prioritaria en salud, educación inicial prioritaria y la habilitación de ambientes sanos y adecuados”.

**2.3. VOTACIÓN PROPOSICIONES PRESENTADAS**

En esta sesión de fecha martes 13 de noviembre de 2018, según Acta número 20, se radicaron las siguientes proposiciones:

**2.3.1. PROPOSICIÓN PRESENTADA AL ARTÍCULO 3º**

Los honorables Senadores del Centro Democrático, Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Álvaro Uribe Vélez y Honorio Miguel Henríquez Pinedo, presentaron la siguiente proposición al artículo 3º, la cual fue aprobada como se describe más adelante, así:

**PROPOSICIÓN AL ARTÍCULO 3º:**

**“PROPOSICIÓN MODIFICATIVA**

El artículo 3º del Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado, “por medio de la cual se garantiza la atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia vital en zonas rurales y rurales dispersas”, quedará así:

**Artículo 3º.**

**Artículo 3º.** Adiciónese un párrafo al artículo 11 de la Ley 1804 de 2016, el cual quedará así:

“**Parágrafo 1º.** Al interior de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia existirá una mesa técnica encargada de hacer seguimiento a la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo de la Primera Infancia de Cero a Siempre en las zonas rurales y rurales dispersas y frente a la ocurrencia de situaciones de emergencia **identificados por la mesa o reportadas por los entes territoriales.**

De los honorables Senadores,

**Gabriel Jaime Velasco Ocampo,**  
**Senador de la República.**

**Álvaro Uribe Vélez,**

**Senador de la República.**

**Honorio Miguel Henríquez Pinedo,**  
**Senador de la República”.**

Puesta a discusión y votación, la proposición al artículo 3º, esta fue aprobada con votación pública y nominal, por doce (12) votos a favor, sobre un total de doce (12) honorables Senadores presentes al momento de la votación, ningún voto negativo, ninguna abstención. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: Castilla Salazar Jesús Alberto, Castillo Suárez Fabián Gerardo, Fortich Sánchez Laura Ester, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, López Peña José Ritter, Motoa Solarte Carlos Fernando, Palchucan Chingal Manuel Bitervo, Polo Narváez José Aulo, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Simanca Herrera Victoria Sandino, Uribe Vélez Álvaro y Velasco Ocampo Gabriel.

Las honorables Senadoras: Blel Scaff Nadya Georgette y Lizarazo Cubillos Aydeé, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha trece (13) de noviembre de 2018, según Acta No. 20. Sus excusas fueron enviadas oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental, para lo de su competencia.

**EN CONSECUENCIA EL ARTÍCULO 3º, QUEDÓ APROBADO DE LA SIGUIENTE MANERA:**

“**Artículo 3º.** Adiciónese un párrafo al artículo 11 de la Ley 1804 de 2016, el cual quedará así:

“**Parágrafo 1º.** Al interior de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia existirá una mesa técnica encargada de hacer seguimiento a la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo de la Primera Infancia de Cero a Siempre en las zonas rurales y rurales dispersas y frente a la ocurrencia de situaciones de emergencia **identificados por la mesa o reportadas por los entes territoriales.**”

**2.3.2. PROPOSICIÓN AL TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2018 SENADO:**

Frente al título del proyecto, se presentó la siguiente proposición:

“**Proposición modificativa al Proyecto de ley número 06 de 2018,** “por medio del cual se adiciona la Ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones”.

Modifíquese el título del Proyecto de Ley 06 de 2018 el cual se encuentra así:

“por medio del cual se adiciona la ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones”

**Por:**

“por medio de la cual se **modifica y se adiciona** la Ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones”.

Presentada por el honorable Senador: Honorio Miguel Henríquez Pinedo y, suscrita por los honorables Senadores: Victoria Sandino Simanca Herrera y Carlos Fernando Motoa Solarte”.

Puesto a discusión y votación, la proposición al título del proyecto de ley 06 de 2018 Senado, esta fue aprobada con votación pública y nominal,

por doce (12) votos a favor, sobre un total de doce (12) honorables Senadores presentes al momento de la votación, ningún voto negativo, ninguna abstención. Los Honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: Castilla Salazar Jesús Alberto, Castillo Suárez Fabián Gerardo, Fortich Sánchez Laura Ester, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, López Peña José Ritter, Motoa Solarte Carlos Fernando, Palchucan Chingal Manuel Bitervo, Polo Narváez José Aulo, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Simanca Herrera Victoria Sandino, Uribe Vélez Álvaro y Velasco Ocampo Gabriel.

Las honorables Senadoras Blel Scaff Nadya Georgette y Lizarazo Cubillos Aydeé, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha trece (13) de noviembre de 2018, según Acta número 20. Sus excusas fueron enviadas oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental, para lo de su competencia.

**EN CONSECUENCIA EL TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY, QUEDÓ APROBADO DE LA SIGUIENTE MANERA:**

“por medio de la cual se **modifica y se adiciona** la Ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones”.

**2.4 VOTACIÓN DEL DESEO DE LA COMISIÓN QUE ESTE PROYECTO PASE A SEGUNDO DEBATE:**

Puesto a discusión y votación, el deseo de la Comisión que este Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado, pase a segundo debate, este fue aprobado con votación pública y nominal, por doce (12) votos a favor, sobre un total de doce (12) honorables Senadores presentes al momento de la votación, ningún voto negativo, ninguna abstención. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: Castilla Salazar Jesús Alberto, Castillo Suárez Fabián Gerardo, Fortich Sánchez Laura Ester, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, López Peña José Ritter, Motoa Solarte Carlos Fernando, Palchucan Chingal Manuel Bitervo, Polo Narváez José Aulo, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Simanca Herrera Victoria Sandino, Uribe Vélez Álvaro y Velasco Ocampo Gabriel.

Las honorables Senadoras Blel Scaff Nadya Georgette y Lizarazo Cubillos Aydeé, no votaron porque no asistieron a esta sesión de fecha trece (13) de noviembre de 2018, según Acta número 20. Sus excusas fueron enviadas oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental, para lo de su competencia.

**3 PROPOSICIONES PRESENTADAS Y RETIRADAS Y DEJADAS COMO CONSTANCIA PARA SER TENIDAS EN CUENTA PARA SEGUNDO DEBATE**

**PROPOSICIÓN AL ARTÍCULO 2º (RETIRADA):**

**3.1 “PROPOSICIÓN MODIFICATIVA**

El artículo 2º del Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado, “por medio de la cual se garantiza la atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia vital en zonas rurales y rurales dispersas”, quedará así:

**Artículo 2º. Modifíquese el párrafo del artículo 6º de la Ley 1804 de 2016, el cual quedará así:**

“Parágrafo: En atención a las particularidades de la dinámica poblacional, así como de la diversidad geográfica de los territorios rurales del país, se diseñarán e implementarán, como parte integral y prioritaria de la política de primera infancia, esquemas específicos para la atención integral de los niños y niñas en primera infancia que habitan estas zonas. Los niños y niñas en primera infancia de los territorios rurales serán focalizados de manera prioritaria.

Los esquemas específicos que trata el inciso anterior deberán contemplar medidas de protección inmediata **en coordinación con los entes territoriales**, frente a situaciones de emergencia que afecten o tengan la potencialidad de afectar a los niños y niñas en primera infancia. Así mismo, dichas medidas deberán cubrir, por lo menos: atención prioritaria en salud, educación inicial prioritaria y la habilitación de ambientes sanos y adecuados.

De los honorables Senadores,

**Gabriel Jaime Velasco Ocampo,**  
**Senador de la República.**

**Álvaro Uribe Vélez,**

**Senador de la República.**

**Honorio Miguel Henríquez Pinedo,**

**Senador de la República”.**

**3.2. PROPOSICIÓN ADITIVA AL ARTÍCULO 2º (RETIRADA):**

“Honorable Senador Fabián Castillo

Proposición aditiva

Adiciónase un inciso al artículo 2º del Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado, “por medio de la cual se garantiza la Atención Integral Prioritaria a la Primera Infancia en Situación de Emergencia Vital en Zonas Rurales y Rurales Dispersas”, el cual dirá así:

Sin perjuicio de lo anterior, los esquemas específicos que trata el presente artículo, se adoptarán medidas de protección diferenciada para los niños de comunidades indígenas, afros u otras minorías, que habiten en zonas rurales y rurales dispersas, de acuerdo a sus condiciones y necesidades específicas.

Cordialmente honorable Senador Fabián Castillo”

**3.3. PROPOSICIÓN AL PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 2º (RETIRADA):**

“Bogotá, 13 de Noviembre de 2018

**PARA: COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL**

**DE: MANUEL BITERVO PALCHUCAN**

Honorable Senador de la República de Colombia  
**PROPOSICIÓN**

Adiciónese los siguientes incisos a los párrafos del Proyecto de ley número 06 de 2018:

“Al párrafo del artículo 2º adiciónese el siguiente inciso final:

La política de la que trata este parágrafo incluirá un acápite diferencial étnico aplicable a la población que se autorreconozca indígena, room o raizal, el cual abarcará sus usos y costumbres, instituciones y programas propios.

Cordialmente,

**MANUEL BITERVO PALCHUCAN**

Honorable Senador de la República de Colombia”

**3.4. PROPOSICIÓN AL PARÁGRAFO 1° DEL ARTÍCULO 3°. (RETIRADA):**

“Bogotá, 13 de noviembre de 2018

**PARA: COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL**

**DE: MANUEL BITERVO PALCHUCAN**

Honorable Senador de la República de Colombia

Adiciónese el siguiente inciso al Proyecto de ley número 06 de 2018:

- **Al parágrafo 1° del artículo 3°.** Adiciónese el siguiente texto final:

(...) Dicha mesa técnica incluirá la presencia de representantes de las minorías étnicas.

Cordialmente,

**MANUEL BITERVO PALCHUCAN**

Honorable Senador de la República de Colombia”

Todas las proposiciones reposan en el expediente y fueron dadas a conocer oportunamente y previo a la votación, a todos los honorables Senadores y Senadoras integrantes de esta Célula Legislativa (Reproducción mecánica, para efectos del Principio de Publicidad señalado en la ratio decidendi de la Sentencia C-760/2001).

– Seguidamente fueron designados ponentes para Segundo Debate, en estrado: los honorables Senadores: **Carlos Fernando Mota Solarte (Coordinador), Victoria Sandino Simanca Herrera y José Ritter López Peña.** Término reglamentario de quince (15) días calendario, contados a partir del día siguiente de la designación en estrado, susceptibles de solicitar prórroga.

– La relación completa del Primer Debate al Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado, se halla consignada en la siguiente Acta: número 13, de fecha martes 13 de noviembre de 2018. Legislatura 2018-2019.

El título del Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado, quedó aprobado de la siguiente manera: “por medio de la cual se **modifica y se adiciona** la Ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones”.

**Iniciativa:** honorables Senadores Gustavo Bolívar, Alexander López Maya, Feliciano Valencia Medina, Jesús Alberto Castilla Salazar, Antonio Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Gustavo Francisco Petro Urrego, Julián Gallo Cubillos. Honorables Representantes Ángela María Robledo, Fabián Díaz Plata, León Fredy Muñoz Lopera, Luis Alberto Albán Urbano, Ómar de Jesús Restrepo Correa, María José Pizarro, David Ricardo Racero Mayorca.

**Radicado: En Senado: 25-07-2018 En Comisión: 01-08-2018 En Cámara:**

Publicaciones – Gacetas

TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1er DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2o DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1er DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CAMARA	PONENCIA 2o DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA
08 art. 541/2018	04 art. 745/2018							

**PONENTES PRIMER DEBATE**

HONORABLES SENADORES PONENTES (09-08-2018)	ASIGNADO (A)	PARTIDO
CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE	COORDINADOR	CAMBIO RADICAL
VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA	PONENTE	FARC
AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS	PONENTE	MIRA

**ANUNCIOS**

Martes 2 de octubre según Acta número 12. Martes 9 de octubre de 2018 según Acta número 13. Martes 16 de octubre de 2018 según Acta número 14, Martes 23 de octubre de 2018 según Acta número 15; Miércoles 31 de octubre según Acta número 17, Martes 06 de octubre según Acta número 18.

**TRÁMITE EN SENADO**

**Ago.09.2018:** Designación de Ponentes mediante Oficio CSP-CS-0711-2018  
**Ago.24.2018:** Radican Prórroga para presentar Informe de Ponencia para Primer Debate  
**Sep.14.2018:** Radican Prórroga para presentar Informe de Ponencia para Primer Debate  
**Sep.21.2018:** Radican Informe de Ponencia para Primer Debate  
**Nov.13.2018:** Aprueban Informe de Ponencia según Acta número 20  
**Pendiente rendir ponencia para segundo debate**

**CONCEPTO MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL***Fecha: 31-08-2018 Gaceta número 651 de 2018*

Se manda publicar el 4 de septiembre

**CONCEPTO MINISTERIO DE TRABAJO***Fecha: 12-10-2018 Gaceta número 871 de 2018*

Se manda publicar el 12 de octubre

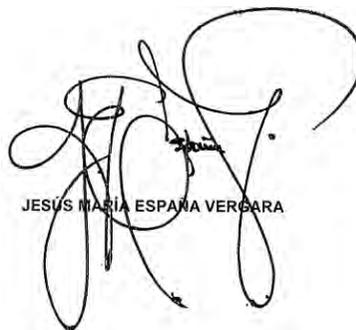
**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los diecinueve (19) días del mes de noviembre del año dos mil dieciocho (2018)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, del Texto Definitivo aprobado en Primer Debate, en la Comisión Séptima del Senado, en sesión ordinaria de fecha martes trece (13) de octubre de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 20, en trece (13) folios, al **Proyecto de ley número 06/2018 de 2018 Senado**, “*por medio de la cual se modifica y se adiciona la Ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones*”. Lo anterior,

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

**CONCEPTOS JURÍDICOS****CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO  
DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2018  
SENADO**

*por la cual se establece la reglamentación del sistema de calificación del origen del accidente de la enfermedad, de la pérdida de capacidad laboral, su origen y su fecha de estructuración y el adecuado procedimiento de las juntas médico laborales de calificación regionales y nacional y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8 - 68

Ciudad

**Asunto:** Concepto sobre el **Proyecto de ley número 154 de 2018 Senado**, *por la cual se establece la reglamentación del sistema de calificación del origen del accidente de la enfermedad, de la pérdida de capacidad laboral, su origen y su fecha de estructuración y el adecuado procedimiento de las juntas médico laborales de calificación regionales y nacional y se dictan otras disposiciones.*

Señor Secretario:

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 742 de 2018.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten,

en especial las previstas en el inciso 2 del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

**1. CONTENIDO**

La propuesta legislativa prevé:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto armonizar, organizar y garantizar la oportunidad, el derecho al debido proceso y la coherencia administrativa, en el reconocimiento de los derechos a las prestaciones asistenciales y económicas de los trabajadores afiliados al Sistema General de Seguridad Social Integral y general de los habitantes del territorio nacional que se vean afectados en su integridad física y/o mental, como consecuencia de padecer las secuelas de una enfermedad o un accidente, sean estos de origen común o laboral.

Desde esta óptica, el proyecto de ley se compone de preceptos relativos a: disposiciones generales (Título 1, artículos 1° a 3°); principios (Título 11, artículo 4°) garantías de protección integral al trabajador que sufra accidente o enfermedad, derecho a prestaciones asistenciales y económicas (Título 111, artículos 5° a 20), juntas de calificación regionales y nacional de la pérdida de la capacidad ocupacional y laboral, de su origen y de su fecha de estructuración (Título IV, artículos 21 a 42), proceso para la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, su origen y fecha de estructuración (Título V, artículos 43 a 80).

**2. CONSIDERACIONES**

2.1. Es conveniente recordar que el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) estipula la cobertura bajo cuatro dispositivos básicos, a saber: i) El Sistema General de

Pensiones (SGP), ii) El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). iii) El Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL)<sup>1</sup> y, iv) Los Servicios Sociales Complementarios (SSC). En efecto, para la Corte Constitucional:

[...] Con la Ley 100 de 1993 se creó en el país el llamado Sistema de Seguridad Social Integral, con el objeto de garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad, dentro del criterio de una calidad de vida en consonancia con el postulado constitucional de un orden social justo e igualitario acorde con la dignidad humana mediante la protección de las contingencias que la afecten con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación.

También se concibió constitucional y legalmente la seguridad social como un servicio público obligatorio en el que el Estado es el rector y vigilante del mismo, y él y los particulares sus prestadores.

La expresión seguridad social integral tiene un alcance muy claro en la Ley 100 de 1993, en el sentido de que comprende los sistemas generales de pensiones, de salud, de riesgos profesionales<sup>2</sup> y los servicios sociales obligatorios definidos en dicha preceptiva, por manera que no reviste duda alguna que lo que no está comprendido dentro de los respectivos regímenes no hace parte del sistema de seguridad social integral [...]<sup>3</sup>.

Así, no es apropiado tratar los apartes del proyecto bajo una misma concepción como se deriva de lo contemplado en el articulado, toda vez que cada una de ellos tienen su propia regulación, conceptualización y son atendidos por los distintos regímenes establecidos en la Ley 100 de 1993 y demás normatividad concordante.

En efecto, el proyecto repite normas ya existentes en el ordenamiento jurídico relativas al SSSI. Adicionalmente, en el desarrollo propone como nuevo cruce de roles a las entidades aseguradoras del SSSI en lo concerniente con responsabilidades entre EPS, Fondos de Pensiones y ARL, por lo que se tornaría regresivo frente a los avances logrados en la normatividad vigente, como es el caso de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, mediante la cual se garantiza el derecho fundamental a la salud, al tiempo que se establecen sus mecanismos de protección. Esto llevaría a definir nuevas condiciones de operación, tarifas y esquema de aseguramiento, generando a su vez un impacto financiero.

Dentro de este contexto, es oportuno llamar la atención sobre el empleo inadecuado que se hace de la expresión: “*Sistema General de Seguridad Social Integral*” (artículos 1°, 3°, 5°, 6°, 7°, entre otros), para aludir al “*Sistema de Seguridad Social Integral*” (SSSI). Igualmente, con relación al artículo 15 de la iniciativa, sobre el “[p]ago de la incapacidad

*temporal de origen común*” se tiene que no genera valor agregado, en cuanto reitera disposiciones que ya están previstas, en especial lo que tiene que ver con el pago a partir de los 540 días, es más, el Gobierno Nacional expidió el Decreto número 1333 de 2018: “*por el cual se sustituye el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 780 de 2016, se reglamenta las incapacidades superiores a 540 días y se dictan otras disposiciones*”, reglamentario del segundo literal a) del artículo 67 de la Ley 1753 de 2015: “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*”.

2.2. La iniciativa comprende, sin que se desconozcan otros puntos relevantes que están asociados a la misma: eliminar el procedimiento en primera oportunidad de determinación de origen para la calificación de pérdida de la capacidad laboral y ocupacional, el grado de invalidez, la fecha de estructuración y revisión de la pérdida de capacidad laboral. En similar sentido, busca modificar las actuales Juntas de Calificación de Invalidez y crear una entidad integradora, al tiempo que se cambie los montos y tiempos de incapacidad temporal que deben reconocer las entidades de aseguramiento del SSSI, variando el SGRL.

Bajo esta perspectiva, se tiene que al establecer la “*Juntas Médico Laborales Regionales y Nacional, de la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Ocupacional y Laboral, de su origen y su fecha de estructuración*” y eliminar la calificación en primera oportunidad, se estaría generando una afectación al SSSI en lo referente al momento, eficiencia y calidad técnica que se desprende del artículo 142 del Decreto-ley 019 de 2012, normativa que define las directrices fundamentales de la política de racionalización de trámites y orienta las actuaciones de la administración pública en las relaciones ciudadano-empleador con las entidades de aseguramiento en sus diferentes niveles, para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, en procesos de calificación, procedimiento que se soporta en el artículo 84 de la Constitución Política de 1991. En cifras recientes, el número de casos apelados ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez es del 36% en promedio, esto quiere decir que el 64% de las personas que utilizan el procedimiento, están conformes con el dictamen en primera oportunidad.

Cabe anotar que el trámite de calificación en primera oportunidad que está previsto actualmente, es un instrumento jurídico que se fundamenta en la construcción de una gestión pública moderna y transparente, mediante el fortalecimiento tecnológico, que permite al ciudadano acceder a los servicios públicos de forma ágil y efectiva, generando ahorros en costos y tiempo, evitando exigencias injustificadas a los colombianos. En esa medida, las “*Juntas Médico Laborales Regionales y Nacional, de la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Ocupacional y Laboral, de su origen y su fecha de estructuración*”, tal como están estipuladas en el proyecto de ley, traerían consigo una serie de afectaciones presupuestales para la nación. Según

<sup>1</sup> Cfr. Ley 1562 de 2012, “por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1027 de 2002. M P. Clara Inés Vargas Hernández.

cálculos de este ministerio, solamente la calificación de la pérdida de capacidad laboral (excluyendo la determinación de origen), en lo que tiene que ver con el SGRL, ocasionaría un impacto fiscal del orden de 12.9 mil millones, escenario que no tiene en cuenta los accidentes leves y muy leves. Es más, se tendría que cuantificar el costo de determinación de origen que realizan las EPS y de calificación de pérdida de capacidad laboral y de revisión que realizan las demás entidades según lo dispuesto en el artículo 142 del Decreto-ley 019 de 2012, lo cual aumentaría significativamente el impacto fiscal.

A todo esto, es pertinente aludir que este Ministerio viene trabajando en un proyecto de decreto relacionado con el *procedimiento para determinar en primera oportunidad el origen, la pérdida de la capacidad laboral y ocupacional, el grado de invalidez, la fecha de estructuración y revisión de la pérdida de capacidad laboral*, el cual incorpora acciones, tiempos y reglas que deben cumplir los intervinientes o interesados, con el fin de garantizar un debido proceso y el derecho de defensa. Aquí, cabe anotar que la propuesta legislativa toma apartes textuales del proyecto de decreto que fue publicado por el Gobierno nacional en la página web del Ministerio de Salud y Protección Social.

Luego, se estima que lo expresado en dicho proyecto con los ajustes que se consideren pertinentes, puede expedirse vía acto administrativo.

En lo sucesivo, con la nueva iniciativa se estaría retrocediendo en los avances que se han ido logrando tal como ya se ha expresado, con mayor razón si se tiene presente que las actuaciones de la administración pública – delegación asignada a las entidades de aseguramiento, se sustentan en la eficiencia, la equidad, la eficacia y la economía, con el propósito de proteger el patrimonio público, la transparencia y moralidad en todas las operaciones asociadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, así como lo atinente a la eficiencia y eficacia de la administración en cumplimiento de los fines del Estado acorde con lo contemplado en el ordenamiento jurídico.

2.3. El contenido del articulado da a entender que la calificación la puedan hacer médicos no especialistas, basándose en indicios y no en pruebas, criterio que es contrario al hoy establecido, en la medida que quien ejerce dichas funciones es un equipo calificador interdisciplinario con especialización en Seguridad y Salud en el Trabajo para efectos de la calificación del origen del accidente o la enfermedad. Luego, se constituiría en otro factor negativo sin avance para el sistema.

Otro retroceso es lo correspondiente al flujo de recursos y reembolsos entre las entidades de aseguramiento del SSSI, cuando se define el origen laboral y después de origen común, ocasionando dificultades en los reembolsos de enfermedad común y laboral, aspecto superado con la Ley 1562 de 2012.

Así mismo, se impone una carga adicional a las IPS ligada con la calificación del origen y notificación que debe hacerse a todos los interesados dentro de los dos días siguientes, incrementando la carga administrativa y disminuyendo los tiempos

de notificación, lo cual no aporta a la eficiencia administrativa ni a la calidad técnica. Igualmente, se modifican las Juntas de Calificación de Invalidez que están definidas en el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, entidades adscritas al Ministerio del Trabajo<sup>4</sup>.

Se señala que las controversias de origen y todas las Pérdidas de Capacidad Laboral (PCL) se calificarán por las Juntas Regionales y Nacional, en “*primera y segunda instancia*”, en tiempos reducidos, por salas únicas de decisión, lo que podría representar un incremento notable de las solicitudes a calificar, contrario al precepto de simplificación de trámites.

2.4. Sin perjuicio de lo que se viene tratando hasta el momento, vale la pena hacer algunos comentarios sobre ciertos preceptos que se vislumbran y que deben precisarse en la medida en que tienen incidencia, entre ellos:

2.4.1. Es dable traer a colación la definición de “Rehabilitación integral” (artículo 3°) a saber:

**Rehabilitación integral:** Conjunto de acciones realizadas en el que se involucra al trabajador como sujeto activo de su propio proceso, con el objetivo de lograr su reincorporación, Reubicación, readaptación o reinserción laboral y ocupacional, mantener la máxima autonomía e independencia en su capacidad física, mental y vocacional, así como la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida.

Frente a ella, se tiene que el artículo 2°, numeral 7 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013: “*por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*”, contempla la noción de “rehabilitación integral”, entendida como:

[...] **Rehabilitación integral:** Mejoramiento de la calidad de vida y la plena integración de la persona con discapacidad al medio familiar, social y ocupacional, a través de procesos terapéuticos, educativos y formativos que se brindan acorde al tipo de discapacidad.

Al comparar los dos enunciados se puede evidenciar que el texto del proyecto vuelve a tornarse de carácter regresivo y, en esa medida, se hace necesario insistir en la relevancia de tener en cuenta los preceptos que hacen parte del ordenamiento jurídico y que tienen plena vigencia, inclusive con jerarquía normativa.

Lo anterior se hace perceptible de nuevo en los conceptos de “*trabajo habitual*” y “*riesgo*”, puesto que tales contenidos se pueden encontrar en el Decreto 1507 de 2014: “*por el cual se expide el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional*” y, en el Decreto número 1072 de 2015, “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo*”, con sus respectivas modificaciones.

2.4.2. Según lo estipulado en el artículo 5°, inciso 6, se faculta al Ministerio de Salud y Protección Social para imponer sanciones por incumplimiento de obligaciones provenientes de una EPS, lo cual, de conformidad con

<sup>4</sup> Por este y otros aspectos es relevante conocer el pronunciamiento de esa Cartera.

el Decreto-ley 4107 de 2011, “*por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social*” y demás normas aplicables (Cfr. Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007 y 1438 de 2011) no es viable. Desde luego, no corresponde a la órbita de las funciones que están a cargo de esta Cartera adelantar medidas o acciones de esa índole, como lo sería la de imponer sanciones que están en cabeza y son de la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud en los términos del Decreto número 2462 de 2013: “*por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud*”.

- 2.4.3. En cuanto al artículo 7°, sobre “*atención inicial de urgencias*”, no genera valor agregado, más aún luego de la sanción y promulgación de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, “*por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*”. Sirva para ilustrar lo establecido en el artículo 10, relacionado con los derechos y deberes de las personas en la prestación de los servicios, en cuyo literal b) se lee: “[...] b) *Recibir la atención de urgencias que sea requerida con la oportunidad que su condición amerite sin que sea exigible documento o cancelación de pago previo alguno [...]*”. Igualmente, en el artículo 14 de la norma en cita se determina:

**Artículo 14. Prohibición de la negación de prestación de servicios.** Para acceder a servicios y tecnologías de salud no se requerirá ningún tipo de autorización administrativa entre el prestador de servicios y la entidad que cumpla la función de gestión de servicios de salud cuando se trate de atención de urgencia [...].

- 2.4.4. Por su parte, el artículo 51, particularmente su parágrafo 3°, describe que la “[...] *Tabla de Enfermedades Laborales [...]*” sería revisada y actualizada por el Ministerio de Trabajo, lo cual deja entrever una dificultad consistente en que dicha Cartera no tiene competencia para desarrollar aspectos inherentes al sector salud que, como ya se puso en contexto, son del resorte de este Ministerio como ente rector (Cfr. Decreto-ley 4107 de 2011).

- 2.5. Finalmente, como ya se ha expresado en algunos apartes del documento, es de resaltar que ni en el articulado ni en la Exposición de Motivos no se definen las fuentes de los recursos para atender lo que pretende la iniciativa *sub examine*, teniendo en cuenta que ello implica unos costos adicionales a cargo de la nación, comoquiera que ordena gasto público sin sujetarse a las normas de carácter orgánico que condicionan la expedición de leyes ordinarias en los términos del artículo 151 de la Constitución Política. Efectivamente, dentro de las normas orgánicas a las cuales debe sujetarse la expedición de leyes ordinarias, se encuentra el artículo 7°

de la Ley 819 de 2003, “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”:

**Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas.** En todo momento el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces. [Énfasis fuera del texto].

Como se desprende de la lectura de este precepto, las iniciativas que ordenen gasto así como aquellas que contemplen beneficios tributarios, deben cumplir tres requisitos indispensables, a saber:

- a) Cuantificación de los costos fiscales, es decir, la determinación en moneda corriente del gasto contenido en el proyecto, la cual debe efectuarse en la exposición de motivos y en las ponencias para los debates correspondientes;
- b) Determinación de la fuente adicional de ingresos públicos que permita la financiación del gasto estipulado en la propuesta, la cual debe definirse en la exposición de motivos y en las ponencias para los debates correspondientes y que además asegure la sostenibilidad financiera;
- c) Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la conformidad de los dos primeros puntos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual podrá presentarse en cualquier momento del trámite legislativo.

Esta consideración, es de gran importancia para el correcto trámite de los proyectos de ley que ordenan gasto, en la medida que si estos no reúnen la totalidad de los anteriores requerimientos durante su curso ante el honorable Congreso de la República, es clara la oposición de estas propuestas legislativas al artículo 151 superior, disposición de la cual se deriva la jerarquía superior de las normas orgánicas (Ley 819 de 2003) frente a las normas ordinarias, de conformidad con lo manifestado por la Corte Constitucional:

(...) tiene unas características especiales, entre las que se encuentra que reglamenta plenamente

materias que fueron reservadas por la Carta para ser reguladas mediante leyes orgánicas. En virtud de ello y de la importancia que la propia Carta les dio, fueron dotadas una gran estabilidad (sic), que se refleja en las exigencias para su expedición, y se reconoce, además, una categoría de superioridad en relación con las demás leyes ordinarias. Sobre estas características la Corte ha expresado una amplia jurisprudencia, pudiéndose citar la contenida en la Sentencia C-579 de 2001, en la que se recogieron estos conceptos así:

(...) debe recordarse brevemente que, dada su naturaleza especial, las leyes orgánicas cuentan con ciertas características particulares; tal, y como lo estableció la Corte en la Sentencia C-337 de 1993, estas leyes gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (artículo 151) ... las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada sujetan el ejercicio de la actividad legislativa<sup>5</sup>.

Se insiste entonces, que en virtud del impacto financiero que puede derivarse, tal decisión debe contar con la aquiescencia o, por lo menos, concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, en consonancia con lo previsto en las Leyes 819 de 2003, marco fiscal, 1473 de 2011, regla fiscal, y 1695 de 2013, acerca del incidente de impacto fiscal, y, naturalmente, el Acto Legislativo 03 de 2011 de sostenibilidad fiscal<sup>6</sup>. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha manifestado:

[...] Encuentra la Sala que a este respecto el Acto Legislativo replica otras modalidades de análisis fiscal de decisiones estatales, como sucede con los lineamientos que las normas orgánicas sobre Marco Fiscal de Mediano Plazo fijan al legislador, respecto de proyectos de ley con incidencia fiscal. A este respecto la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que si bien el Congreso debe contemplar la incidencia fiscal de la medida, en todo caso quien tiene la competencia general para evidenciar la incompatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo es el Gobierno. Por ende, en caso de que el Ejecutivo dé concepto favorable a esas regulaciones o simplemente no cuestione las razones dadas por el Congreso sobre la materia, no es viable concluir la afectación de la regulación orgánica de índole presupuestal [...] <sup>7</sup>.

Como se observa, se debe estar en consonancia con el mandato superior, la normatividad vigente y los precedentes jurisprudenciales, *so pena* de no atender los preceptos que hacen parte del ordenamiento jurídico.

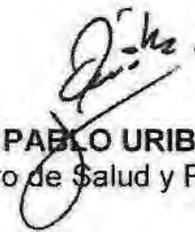
<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-892 de 2002. M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>6</sup> Disposición declarada exequible. cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2012. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2012. Citada.

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 por las razones expuestas el proyecto de ley devendría inconstitucional e inconveniente, toda vez que existe una normatividad de base que regula la materia, incluso a nivel de instancias de coordinación. Adicionalmente, se perciben sendos problemas en el ámbito fiscal, por tanto, se solicita al honorable Congreso de la República, respetuosamente, considerar su archivo.

Atentamente,

  
**JUAN PABLO URIBE RESTREPO**  
 Ministro de Salud y Protección Social

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
 HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diecinueve (19) días del mes de noviembre del año dos mil dieciocho (2018) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones.

**Concepto:** Ministerio de Salud y Protección Social.

**Refrendado por:** doctor Juan Pablo Uribe Restrepo – Ministro.

**Al Proyecto de ley número** 154 de 2018 Senado.

**Título del proyecto:** “*por medio de la cual se establece la reglamentación del Sistema de Calificación del Origen del Accidente de la Enfermedad, de la Pérdida de Capacidad Laboral, su origen y su fecha de estructuración y el adecuado procedimiento de las Juntas Médico Laborales de Calificación Regionales y Nacional y se dictan otras disposiciones*”.

**Número de folios:** diez (10) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado**

**Día:** lunes diecinueve (19) de noviembre de 2018.

**Hora:** 9:00 a. m.

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

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
 Secretario Comisión Séptima

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2017 CÁMARA, 193 DE 2018 SENADO**

*por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo.*

Bogotá, D. C.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª N.º 8 – 68

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Alcance al concepto sobre el **Proyecto de ley número 123 de 2017 Cámara, 193 de 2018 Senado** por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo. Rad. número 201811400845901.

Respetado Secretario:

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, tercero en el *iter* legislativo, se hace necesario dar alcance al concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto con nota aclaratoria a la ponencia positiva para primer debate fechado a 22 de octubre de 2018.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten en especial las previstas en el inciso 2 del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen conducente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula algunas precisiones con el objetivo de mejorar la operación tanto del piso mínimo de protección social como del jornal integral rural, incluidos en la ponencia, en el siguiente sentido:

En cuanto al contenido del artículo 2º el cual establece los principios que orientan el proyecto para la formalización de la labor rural y la seguridad social, se considera oportuno limitar el ámbito del piso mínimo de protección a aquellos trabajadores informales que devenguen menos de un (1) smlmv.

Por su parte la redacción actual del artículo 6º es confusa, en la medida en que el párrafo “*excluye cualquier obligación de cubrimiento de riesgos laborales*” en relación a prestaciones económicas, y a su vez, el artículo 12 de la propuesta menciona que las administradoras de riesgos laborales estarían “*obligadas a prestar los beneficios de que trata el piso mínimo de protección social*” y a desplegar “*sus servicios donde se requieran*”. Por consiguiente, no es clara cuál sería la función de las entidades administradoras de riesgos laborales más aún si se tiene en cuenta que el cubrimiento otorgado en el proyecto para el “*Piso Mínimo de Protección Social*” corresponde a: i) régimen subsidiado

en salud; ii) Beneficios Económicos Periódicos (BEPS); y, iii) Seguro Inclusivo Rural (SIR) a cargo de la administradora de BEPS.

Con respecto al artículo 7º de la iniciativa en relación con los trabajadores dependientes, que desempeñan sus actividades bajo contrato de trabajo por períodos inferiores a un mes o por días y que perciban un ingreso mensual inferior a un (1) smlmv, establece que el ahorro deberá ser asumido enteramente por el empleador. Sin embargo, no se indica quién deberá asumir el pago de la totalidad de la prima del SIR, razón por la cual se sugiere que el artículo sea adicionado en el sentido de indicar que tanto el ahorro como la totalidad de la prima de dicho seguro sea asumida por el empleador en los términos que lo reglamente el Gobierno nacional.

En lo atinente al artículo 16, el cual define la “*cotización bajo la modalidad de jornal integral rural*”, se recomienda aclarar que la afiliación de los trabajadores dependientes que se encuentren vinculados bajo la modalidad de Jornal Integral Rural por períodos inferiores a un mes o por días, y que por dicha situación perciban una remuneración inferior a un (1) smlmv serán afiliados al régimen subsidiado, en el cual tendrán los mismos beneficios del Plan de Beneficios del régimen contributivo pero no están obligados a la cotización conforme las disposición de la Ley 100 de 1993 y la Ley 1122 de 2007.

Igualmente, se hace necesario reglamentar el párrafo del mencionado artículo a través del cual se definirá el sistema de afiliación y cotización, aclarando que la palabra “cotización” debería reemplazarse por **contribución** al Piso Mínimo de Protección Social.

Lo anterior es claro teniendo en cuenta las implicaciones en el marco del artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 en relación con el monto y distribución de las cotizaciones, así como los artículos 206, 207 de la Ley 100 de 1993, la Sentencia C-543 de 2007, y demás disposiciones legales vigentes ligadas con el reconocimiento y pago de las incapacidades de enfermedad general y las licencias de maternidad y paternidad.

En lo que tiene que ver con la fijación de seis (6) meses para ejercer la facultad reglamentaria, también contemplada en el párrafo, es oportuno señalar que esta clase de cláusulas han sido catalogadas como contrarias al ordenamiento jurídico<sup>1</sup>, ya que es una de las funciones medulares que la Constitución Política atribuye al Presidente de la República (artículo 189 numeral 11)<sup>2</sup> y así lo ha sostenido la Corte Constitucional<sup>3</sup>.

Ahora bien, es importante avanzar en el establecimiento de un sistema de contribución de acuerdo con la capacidad de pago que, entre otros aspectos tenga en consideración las características y comportamientos observados

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 2008, M. P. Humberto Sierra Porto.

<sup>2</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-066 de 1999, MM. PP. Fabio Morón Díaz & Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-765 de 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

así como la dinámica propia del mercado laboral colombiano, *especialmente en el sector rural, donde se desarrollan diferentes tipos de relaciones y vinculaciones laborales y tipos de remuneración acordes con los períodos estacionales de cosecha e incrementos de la producción.*

Finalmente, salvo las observaciones anteriores se considera que la ponencia para primer debate en Senado recoge los elementos necesarios para el establecimiento de pisos de protección tendientes a disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad y condiciones de vida de los trabajadores que desarrollan actividades agropecuarias y que devenguen ingresos inferiores a un salario mínimo.

En ese orden se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Se observa que hubo un ajuste a la versión revisada con antelación, relacionada con el vínculo al piso mínimo de protección social, y que dicha modificación establece claramente las condiciones para pertenecer al piso de protección social, como lo son: i) Beneficios Económicos Periódicos (BEPS); ii) ahorro con Seguro Inclusivo Rural (SIR); y iii) salud subsidiada. Lo anterior habilita la posibilidad de que a través de un sistema de seguros se amplíen coberturas en función del monto ahorrado, la permanencia y la continuidad del programa, lo que da viabilidad al proyecto de ley para que continúe su trámite en el curso legislativo.

Atentamente,

  
**JUAN PABLO URIBE RESTREPO**  
 Ministro de Salud y Protección Social

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

Bogotá, D. C., a los diecinueve (19) días del mes de noviembre del año dos mil dieciocho (2018).

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes consideraciones:

**Concepto:** Ministerio de Salud y Protección Social.

**Refrendado por:** doctor Juan Pablo Uribe Restrepo – Ministro.

**Al Proyecto de ley número 193/2018 Senado y 123/2017 Cámara.**

**Título del proyecto:** “*por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo*”.

**Número de folios:** cuatro (4) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado**

**Día:** lunes diecinueve (19) de noviembre de 2018.

**Hora:** 9:30 a. m.

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

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
 Secretario Comisión Séptima

**CONTENIDO**

Gaceta número 1010 - martes 20 de noviembre de 2018

<b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b>		
<b>TEXTOS DE COMISIÓN</b>		<b>Págs.</b>
Texto definitivo, al proyecto de ley número 06 de 2018 senado, por medio de la cual se modifica y se adiciona la Ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones.....	1	
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>		
Concepto Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 154 de 2018 Senado, por la cual se establece la reglamentación del sistema de calificación del origen del accidente de la enfermedad, de la pérdida de capacidad laboral, su origen y su fecha de estructuración y el adecuado procedimiento de las juntas médico laborales de calificación regionales y nacional y se dictan otras disposiciones.....	6	
Concepto Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 123 de 2017 Cámara, 193 de 2018 Senado, por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo. ....	11	