



# 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° 1090

Bogotá, D. C., miércoles, 5 de diciembre de 2018

EDICIÓN DE 32 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

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 185 DE 2018 SENADO, 014 DE 2018 CÁMARA

*por la cual se modifica el artículo 7° de la Ley 878 de 2004.*

Bogotá, D. C., 4 de diciembre de 2018

Doctor

Honorable Senador

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente Comisión Primera Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 185 de 2018 Senado, 014 de 2018 Cámara.

Apreciado Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo encomendado por la Mesa Directiva, atentamente me permito rendir informe de ponencia para dar primer debate en la Comisión Primera del Honorable Senado de la República al **Proyecto de ley número 185 de 2018 Senado, 014 de 2018 Cámara**, por la cual se modifica el artículo 7° de la Ley 878 de 2004, en los siguientes términos:

#### • SÍNTESIS DEL PROYECTO

El proyecto de iniciativa del honorable Senador Juan Diego Gómez; honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry, busca modificar el artículo 7° de la Ley 878 de 2004, al crear el servicio de Auxiliar Jurídico *ad honorem*, en las Comisiones Legales y Especiales de Senado de la República, y Cámara de Representantes, con el fin de realizar

judicatura voluntaria para obtener el título de abogado. Los autores explican la importancia de la expedición y exposición de la Ley 878 de 2000, el cual otorgó la posibilidad de acoplar a la planta de personal de la Rama Legislativa del Poder Público y sus dependencias, a judicantes que de manera voluntaria prestaran el servicio de Auxiliar Jurídico *ad honorem*, para contribuir en su formación profesional.

#### • TRÁMITE DEL PROYECTO CÁMARA DE REPRESENTANTES

##### - COMISIÓN PRIMERA

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de Cámara de Representantes, designó como Ponente al honorable Representante Buenaventura León León, quien rindió ponencia favorable con pliego de modificaciones.

En el informe de ponencia, se reiteró el objeto y la justificación del proyecto original. Adicionalmente, el ponente señaló el marco jurídico de la prestación del servicio de Auxiliar Jurídico *ad honorem*.

La Comisión Primera de la Cámara de Representantes en sesión de ocho (8) de septiembre de 2018, aprobó las modificaciones de agregar al artículo uno (1) del Proyecto de ley número 014 de 2018 Cámara, las Comisiones Accidentales y las Unidades de Trabajo Legislativo presentada por la honorable Representante Juanita Goebertus y avalada por los honorables Representantes Buenaventura León y Alejandro Vega, y otra para modificar el parágrafo presentada por el honorable Representante Jorge Eliécer Tamayo, tal como consta en el Acta número 08 de septiembre 11 de 2018.

## - PLENARIA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes designó como Ponente al H.R. Buenaventura León León, quien rindió ponencia favorable, sin pliego de modificaciones.

El Ponente reiteró lo expuesto en el informe de ponencia para primer debate presentado ante la Comisión Primera de la Cámara.

La Plenaria de la Cámara de Representantes, en Sesión Plenaria del día 2 de octubre de 2018, aprobó las modificaciones de agregar un parágrafo al artículo uno (1) del Proyecto de ley número 014 de 2018 Cámara, en el que se agregan otras dependencias.

### • ARGUMENTOS DEL PONENTE

El Doctrinante Gerardo Arenas Monsalve<sup>1</sup>, ha desarrollado la importancia que tiene la Seguridad Social consignada en diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, debido a su carácter fundamental:

La seguridad social es un instrumento que satisface las necesidades humanas y surge de la capacidad de previsión del individuo y de la solidaridad como valor colectivo. Emerge en la concepción del Estado de Bienestar y se constituye como un elemento irrenunciable, al que todo sujeto tiene derecho.

La iniciativa presentada se sustenta de acuerdo con los fundamentos normativos que a continuación se exponen:

### - MARCO CONSTITUCIONAL

**Artículo 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

**Artículo 48.** La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. (...)

**Artículo 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

**Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos, a la paz y a la democracia;

y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

### - MARCO LEGAL

**Ley 878 de 2004**, por la cual se establece la prestación del servicio de Auxiliar Jurídico ad honorem en la Procuraduría General de la Nación y en el Congreso de la República para el desempeño de la judicatura voluntaria para los egresados de la Carrera de Derecho.

**Ley 100 de 1993**, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

### - MARCO REGLAMENTARIO

#### • Requisitos de validez de la judicatura

El Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo número PSAA10-7543 del 14 de diciembre de 2010, dispone en su artículo 1°, inciso 1°, la definición de la práctica jurídica (judicatura) y se entiende como el desarrollo de los conocimientos adquiridos durante el ejercicio de la carrera universitaria:

**Artículo primero. Judicatura. Definición y campo de aplicación:** La judicatura consiste en el desarrollo práctico de los conocimientos teóricos adquiridos en las Instituciones de Educación Superior autorizadas por el Gobierno nacional en lo que respecta al programa de Derecho. (Negrilla fuera del texto).

En este mismo documento, se menciona la necesidad para la validación de dichas prácticas, estableciendo lo siguiente:

**Artículo segundo. Naturaleza de las funciones.** Para los efectos del presente acuerdo se entenderán válidas solamente las funciones de carácter jurídico que ejerzan los judicantes, conforme a lo dispuesto en cada una de las normas de que tratan los artículos 4° y 5° del presente acuerdo.

Estos tendrán las mismas obligaciones y responsabilidades de los empleados de la entidad en la cual presten sus servicios, conforme a lo dispuesto en el Decreto-ley 1862 de 1989 y demás normas aplicables y concordantes. (Negrilla fuera del texto).

De igual forma, en el Acuerdo número PSAA12-9338 del 27 de marzo de 2012, en su artículo 2°, el cual modifica el artículo 13 del Acuerdo PSAA10-7543 de 2010, menciona los documentos que se deben presentar para la acreditación de la judicatura, en su literal "F" dispone:

f) Original del certificado del tiempo de servicios, el cual deberá contener: Tiempo de servicio, indicando fecha de inicio y terminación; horario de labores (que debe corresponder al despacho judicial o entidad que preste el servicio) o tiempo de disponibilidad en los contratos de prestación de servicio; y funciones detalladas de contenido jurídico, expedido por el jefe inmediato, jefe de personal o quien haga sus veces.

En conclusión, el desarrollo de la práctica jurídica voluntaria, como requisito para obtener el título de

<sup>1</sup> Arenas Monsalve, G. (2007). El Derecho Colombiano de la Seguridad Social. Bogotá, D. C., Colombia: Legis Editores.

abogado, debe contener funciones jurídicas que son, a su vez, un requisito de validez a la hora de obtener la certificación por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

- **MARCO JURISPRUDENCIAL**
- **SENTENCIA T-383/18<sup>2</sup>.**

La Corte Constitucional se ha pronunciado en el tema de la Judicatura, donde esta Corporación estipula que, la validez de la práctica jurídica radica en la: *“existencia de una relación inescindible entre el desempeño idóneo del abogado y la posibilidad de acceder a prácticas jurídicas que sirvan de escenario para la aplicación de los conocimientos adquiridos en las distintas asignaturas que integran el pénsum correspondiente, a través del ejercicio de cargos o actividades que impliquen el desarrollo de tareas propias de la disciplina del Derecho”*

### **SENTENCIA T-307/16<sup>3</sup>**

En esta Sentencia, se reitera lo estipulado por la Corte en donde se establece que el requisito de la judicatura cumple una doble función: i) *propicia los espacios para que los egresados de derecho desarrollen habilidades que solo pueden adquirirse en la práctica profesional y, ii) contribuye a la satisfacción del interés general, en la medida que, (i) beneficia a los ciudadanos usuarios de sus servicios y, (ii) sirve de apoyo al adecuado cumplimiento de los fines estatales previstos en el artículo 2° de la Carta.*

La jurisprudencia ha indicado la importancia de la práctica jurídica (Servicio Social Obligatorio de la Judicatura, ya sea *ad honorem* o remunerada), tanto para los futuros abogados, como para la entidad a las cuales le prestan tal servicio; sin embargo, en esta actividad se ha desentendido su condición humana, al desconocer las garantías constitucionales, tales

<sup>2</sup> M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>3</sup> M.P. Alejandro Linares Cantillo.

como cobertura del Sistema General de Seguridad Social<sup>4</sup>.

### **- PLIEGO DE MODIFICACIONES**

En consecuencia a lo anterior, se efectúan los siguientes cambios: i) la expresión “accidentales” del texto aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes, porque, tales comisiones no brindan un carácter de permanencia y seguridad al estudiante, y crea una incertidumbre en su operación; ii) se modifica el párrafo 2° del artículo 1° del proyecto, en aras de mejorar su redacción y comprensión; iii) se adiciona el artículo 7A con el fin de reconocerle los aportes de salud, pensión y ARL derivados de los derechos al trabajo y seguridad social, como mínimos de garantía e irrenunciabilidad contemplados en los artículos 25, 48 y 53 de la Carta Política y demás disposiciones concordantes, iv) se agrega un párrafo al artículo 8°, con la finalidad de establecer que la certificación definitiva para validar la judicatura la expedirá el Superior inmediato, teniendo en cuenta, los informes trimestrales presentados por el auxiliar jurídico, y, v) la vigencia pasa a ser el artículo 4° y deroga el artículo 5° de la Ley 878 de 2004, con el objeto de unificar en el artículo 8° los deberes del Superior Inmediato de la Procuraduría General de la Nación y el Congreso de la República, respecto a los informes y certificaciones que se expedirán.

Se adjunta para mayor ilustración cuadro comparativo entre la norma vigente, el proyecto aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes y el texto propuesto en la presente ponencia:

<sup>4</sup> Gaviria Herrera, M. M., & Gallego Henao, L. E. (2016). La protección constitucional en materia de seguridad social de los judicantes *ad honorem* vinculados a la rama judicial. *Revista Academia & Derecho*, 7 (13), 215-236.

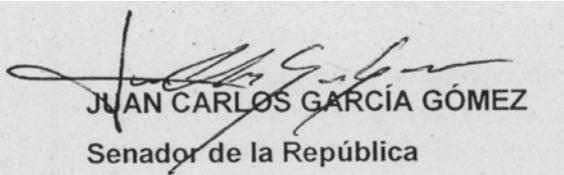
<b>NORMA VIGENTE LEY 878 DE 2004</b>	<b>TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</b>	<b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO</b>
Por la cual se establece la prestación del servicio de Auxiliar Jurídico <i>ad honorem</i> en la Procuraduría General de la Nación y en el Congreso de la República para el desempeño de la judicatura voluntaria para los egresados de la Carrera de Derecho.	Por la cual se modifica el artículo 7° de la Ley 878 de 2004	<i>Por la cual se modifica el artículo 7° de la Ley 878 de 2004 y se dictan otras disposiciones</i>

<p><b>NORMA VIGENTE</b> <b>LEY 878 DE 2004</b></p>	<p><b>TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO</b></p>
<p>Artículo 7°. El servicio de Auxiliar Jurídico ad honórem, que sirve como judicatura voluntaria para optar por el título de abogado, se podrá prestar igualmente en el Congreso de la República, en las mismas condiciones a que se refiere la presente ley, como apoyo en alguna de las siguientes dependencias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En las Comisiones Constitucionales. Permanentes de cada una de las dos Cámaras.</li> <li>2. En las Mesas Directivas de cada una de las dos Cámaras.</li> <li>3. En la Oficina Jurídica de cada una de las dos Cámaras.</li> <li>4. En la Oficina para la Modernización del Congreso.</li> </ol> <p>Parágrafo. Para la aplicación de este artículo, las Mesas Directivas de cada Cámara o quien haga sus veces, tendrán las mismas competencias que, de acuerdo con esta ley, corresponden al Procurador General de la Nación.</p>	<p>Artículo 1°. El artículo 7° de la Ley 878 de 2004 quedará así:</p> <p>El servicio de Auxiliar jurídico <i>ad honorem</i>, que sirve como judicatura voluntaria para optar por el título de abogado, se podrá prestar igualmente en el Congreso de la República, en las mismas condiciones a que se refiere la presente ley, como apoyo jurídico en alguna de las siguientes dependencias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En las Comisiones Constitucionales. Permanentes de cada una de las dos Cámaras; así como también en las Comisiones Legales, Especiales y Accidentales de Senado de la República y Cámara de Representantes, y en las Unidades de Trabajo Legislativo.</li> <li>2. En las Mesas Directivas de cada una de las dos Cámaras.</li> <li>3. En la División Jurídica de cada una de las dos Cámaras.</li> <li>4. En la Secretaría General de ambas Cámaras.</li> </ol> <p>Parágrafo 1°. Para la aplicación de este artículo, las mesas directivas de cada Cámara o quien haga sus veces, tendrán las mismas competencias que, de acuerdo con esta ley, corresponden al Procurador General de la Nación.</p> <p>Parágrafo 2°. El servicio de Auxiliar jurídico <i>ad honorem</i> también se prestará en los mismos términos y condiciones establecidos en el artículo 7° de la Ley 878 de 2004, en la Dirección General Administrativa, Oficina de Recursos Humanos, División de Servicios, División Financiera y Presupuesto, División de Planeación y Sistemas del Senado de la República y en la Dirección Administrativa, División de Personal, División de Servicio, División Financiera y Presupuesto, de la Cámara de Representantes, como también en la Oficina Coordinadora del Control Interno del Senado de la República, Oficina Coordinadora del Control Interno y la Oficina de Planeación y Sistemas de la Cámara de Representantes, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes y la Secretaría General del Senado de la República.</p>	<p>Artículo 1°. El artículo 7° de la Ley 878 de 2004 quedará así:</p> <p>Artículo 7°. El servicio de Auxiliar jurídico <i>ad honorem</i>, que sirve como judicatura voluntaria para optar por el título de abogado, se podrá prestar igualmente en el Congreso de la República, en las mismas condiciones a que se refiere la presente ley, como apoyo jurídico en alguna de las siguientes dependencias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En las Comisiones Constitucionales. Permanentes de cada una de las dos Cámaras; así como también en las Comisiones Legales y Especiales y Accidentales de Senado de la República y Cámara de Representantes, y en las Unidades de Trabajo Legislativo.</li> <li>2. En las Mesas Directivas de cada una de las dos Cámaras.</li> <li>3. En la División Jurídica de cada una de las dos Cámaras.</li> <li>4. En la Secretaría General de ambas Cámaras.</li> </ol> <p>Parágrafo 1°. Para la aplicación de este artículo, las mesas directivas de cada Cámara o quien haga sus veces, tendrán las mismas competencias que, de acuerdo con esta ley, corresponden al Procurador General de la Nación.</p> <p>Parágrafo 2°. El servicio de Auxiliar Jurídico <i>ad honorem</i> también se prestará, en los mismos términos y condiciones establecidos en el artículo 7° de la Ley 878 de 2004, en <b>las divisiones y oficinas de la Dirección Administrativa tanto de la Cámara de Representantes como del Senado de la República, siempre y cuando sus funciones sean de carácter jurídico, de conformidad con los Acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces.</b></p>

NORMA VIGENTE LEY 878 DE 2004	TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO
-	-	<p>Artículo 2°. Agréguese el artículo 7A a la Ley 878 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 7A. Las entidades públicas y sus dependencias, consagradas en la presente ley, asumirán la afiliación y cotización de los aportes a pensión, salud y ARL para el servicio de Auxiliar Jurídico ad honorem.</b></p>
<p>Artículo 8°. Los egresados que realicen la Judicatura ad honorem en las dependencias antes mencionadas, deberán rendir un informe trimestral, avalado por el Superior inmediato, de las funciones desarrolladas durante ese período. Igualmente, el Superior inmediato del Auxiliar Jurídico ad honorem, evaluará el desempeño de las funciones que este último desarrolle y dejará constancia de la prestación del servicio especificando el tiempo laborado y las tareas ejecutadas.</p>	-	<p>Artículo 3°. El artículo 8° de la Ley 878 de 2004, quedará así:</p> <p>Artículo 8°. Los egresados que realicen la Judicatura <i>ad honorem</i> en las dependencias antes mencionadas, deberán rendir un informe trimestral, avalado por el Superior inmediato, de las funciones desarrolladas durante ese período. Igualmente, el Superior inmediato del Auxiliar Jurídico <i>ad honorem</i>, mediante certificación, evaluará el desempeño de las funciones que este último desarrolle y dejará constancia de la prestación del servicio especificando el tiempo laborado y las tareas ejecutadas.</p> <p>Parágrafo. La certificación definitiva para el cumplimiento del requisito de la judicatura, para optar por el título de abogado, la expedirá el Superior inmediato de la entidad, donde haya prestado el servicio de Auxiliar Jurídico <i>ad honorem</i>.</p>
<p>Artículo 5°. Cada trimestre, mediante certificación, el Superior inmediato del auxiliar jurídico ad honorem, evaluará el desempeño de las funciones que este último desarrolle y dejará constancia de la prestación del servicio especificando el tiempo laborado y las tareas ejecutadas.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Vigencia y derogatoria.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su <b>promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 5° de la Ley 878 de 2004.</b></p>

### PROPOSICIÓN

Por consiguiente, solicito a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de ley número 185 de 2018 Senado, 014 de 2018 Cámara, por la cual se modifica el artículo 7° de la Ley 878 de 2004**, con el pliego de modificaciones propuesto.



JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ  
Senador de la República

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO PROYECTO DE LEY 185 DE 2018 SENADO, 014 DE 2018 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 878 de 2004 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

### DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 7° de la Ley 878 de 2004, quedará así:

**Artículo 7°.** El servicio de Auxiliar jurídico *ad honorem*, que sirve como judicatura voluntaria para optar por el título de abogado, se podrá prestar igualmente en el Congreso de la República, en las mismas condiciones a que se refiere la presente ley, como apoyo jurídico en alguna de las siguientes dependencias:

1. En las Comisiones Constitucionales Permanentes de cada una de las dos Cámaras; así como también en las Comisiones Legales y Especiales de Senado de la República y Cámara de Representantes, y en las Unidades de Trabajo Legislativo.

2. En las Mesas Directivas de cada una de las dos Cámaras.

3. En la División Jurídica de cada una de las dos Cámaras.

4. En la Secretaría General de ambas Cámaras.

**Parágrafo 1°.** Para la aplicación de este artículo, las mesas directivas de cada Cámara o quien haga sus veces, tendrán las mismas competencias que, de acuerdo con esta ley, corresponden al Procurador General de la Nación.

**Parágrafo 2°.** El servicio de Auxiliar Jurídico *ad honorem* también se prestará, en los mismos términos y condiciones establecidos en el artículo 7° de la Ley 878 de 2004, en las divisiones y oficinas de la Dirección Administrativa tanto de la Cámara de Representantes como del Senado de la República, siempre y cuando sus funciones sean de carácter jurídico, de conformidad con los Acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces.

Artículo 2°. Agréguese el artículo 7A a la Ley 878 de 2004, el cual quedará así:

**Artículo 7A.** Las entidades públicas y sus dependencias, consagradas en la presente ley, asumirán la afiliación y cotización de los aportes a pensión, salud y ARL para el servicio de Auxiliar Jurídico *ad honorem*.

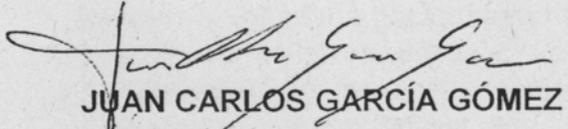
Artículo 3°. El artículo 8° de la Ley 878 de 2004, quedará así:

**Artículo 8°.** Los egresados que realicen la Judicatura *ad honorem* en las dependencias antes mencionadas, deberán rendir un informe trimestral, avalado por el Superior inmediato, de las funciones desarrolladas durante ese período. Igualmente, el Superior inmediato del Auxiliar Jurídico *ad honorem*, mediante certificación, evaluará el desempeño de las funciones que este último desarrolle y dejará constancia de la prestación del servicio especificando el tiempo laborado y las tareas ejecutadas.

**Parágrafo.** La certificación definitiva para el cumplimiento del requisito de la judicatura, para optar por el título de abogado, la expedirá el Superior inmediato de la entidad, donde haya prestado el servicio de Auxiliar Jurídico *ad honorem*.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 5° de la Ley 878 de 2004.

Cordialmente,



**JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ**  
Senador de la República

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2018  
SENADO**

*por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial.*

Bogotá, D. C., noviembre 28 de 2018

Honorable Senador

MIGUEL AMÍN ESCAF

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Senado de la República

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República al **Proyecto de ley número 145 de 2018 Senado**, por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta del Senado de la República, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate ante la comisión que usted preside al **Proyecto de ley número 145 de 2018 Senado**, por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial, en los siguientes términos:

**I. Origen del proyecto**

Número proyecto de ley	145/18 Senado
Radicación:	18 de septiembre de 2018
Título	“por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial”
Autores	Presidente de la República: Iván Duque. Honorable Senador: Ernesto Macías Tovar. Honorable Representantes: Luvi Katherine Miranda Peña, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Edwin Fabián Díaz Plata, César Augusto Ortiz Zorro.
Ponente	Senador, Carlos Meisel Vergara
Ponencia	Positiva

Gacetitas

Proyecto de ley	Gaceta 740 de 2018
-----------------	--------------------

## II. Contenido y justificación del proyecto

Una vez revisada la exposición de motivos del proyecto de ley, se hace importante señalar los siguientes apartes:

### 2.1. Objetivo del proyecto

El presente proyecto de ley tiene como objetivo promover dos principios dentro del proceso de discusión, aprobación y ejecución del Presupuesto de Inversión Regionalizado del Gobierno nacional y los presupuestos anuales de los departamentos y municipios. Estos dos (2) principios son:

- a) La participación ciudadana.
- b) La transparencia en el proceso presupuestal

Para este fin se crearán tres (3) mecanismos:

- a) Informes del presupuesto regionalizado de inversión.
- b) Audiencias públicas presupuestales.
- c) Audiencias de rendición de cuentas de ejecución presupuestal.

### 2.2. La consulta popular anticorrupción

El 24 de enero de 2017, fue inscrita ante la Registraduría la Consulta Popular Anticorrupción con las siguientes preguntas:

**“PREGUNTA 1. REDUCIR EL SALARIO DE CONGRESISTAS Y ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO**

*¿Aprueba usted reducir el salario de los congresistas de 40 a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), fijando un tope de 25 smlmv como máxima remuneración mensual de los congresistas y altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 197 de la Constitución Política?*

**PREGUNTA 2. CÁRCEL A CORRUPTOS Y PROHIBIRLES VOLVER A CONTRATAR CON EL ESTADO**

*¿Aprueba usted que las personas condenadas por corrupción y delitos contra la administración pública deban cumplir la totalidad de las penas en la cárcel, sin posibilidades de reclusión especial, y que el Estado unilateralmente pueda dar por terminados los contratos con ellas y con las personas jurídicas de las que hagan parte, sin que haya lugar a indemnización alguna para el contratista ni posibilidad de volver a contratar con el Estado?*

**PREGUNTA 3. CONTRATACIÓN TRANSPARENTE OBLIGATORIA EN TODO EL PAÍS**

*¿Aprueba usted establecer la obligación a todas las entidades públicas y territoriales de usar pliegos tipo, que reduzcan la manipulación de requisitos habilitantes y ponderables y la contratación a dedo con un número anormalmente bajo de proponentes, en todo tipo de contrato con recursos públicos?*

**PREGUNTA 4. PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA**

*¿Aprueba usted establecer la obligación de realizar audiencias públicas para que la ciudadanía y los corporados decidan el desglose y priorización del presupuesto de inversión de la Nación, los departamentos y los municipios, así como en la rendición de cuentas sobre su contratación y ejecución?*

**PREGUNTA 5. CONGRESISTAS DEBEN RENDIR CUENTAS DE SU ASISTENCIA, VOTACIÓN Y GESTIÓN**

*¿Aprueba usted obligar a congresistas y demás corporados a rendir cuentas anualmente sobre su asistencia, iniciativas presentadas, votaciones, debates, gestión de intereses particulares o de lobbistas, proyectos, partidas e inversiones públicas que haya gestionado y cargos públicos para los cuales hayan presentado candidatos?*

**PREGUNTA 6. HACER PÚBLICAS LAS PROPIEDADES E INGRESOS INJUSTIFICADOS DE POLÍTICOS ELEGIDOS Y EXTINGUIRLES EL DOMINIO**

*¿Aprueba usted obligar a todos los electos mediante voto popular a hacer público a escrutinio de la ciudadanía sus declaraciones de bienes, patrimonio, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés, como requisito para posesionarse y ejercer el cargo; incorporando la facultad de iniciar de oficio investigaciones penales y aplicar la extinción de dominio al elegido y a su potencial red de testaferros como su cónyuge, compañero o compañera permanente, a sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, y a sus socios de derecho o de hecho?*

**PREGUNTA 7. NO MÁS ATORNILLADOS EN EL PODER: MÁXIMO 3 PERÍODOS EN CORPORACIONES PÚBLICAS**

*¿Aprueba usted establecer un límite de máximo tres periodos para ser elegido y ejercer en una misma corporación de elección popular como el Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales?”.*

Por medio de la Resolución número 641 de 26 de enero de 2017, la Registraduría Nacional del Estado Civil declaró el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales para inscribir la consulta popular denominada “Consulta Popular Anticorrupción” y su comité promotor. Con la Resolución número 835 de 24 de enero de 2018, la Registraduría Nacional del Estado Civil verificó el número de apoyos ciudadanos recolectados y certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales “para el apoyo de la propuesta del Mecanismo de Participación Democrática - Consulta Popular denominado ‘Consulta Popular Anticorrupción’...”, avalando 3.092.138 de firmas de las 4.236.681 recogidas por los colombianos durante los 6 meses otorgados por la ley para dicha tarea. Dicha Resolución es comunicada al Senado de la República.

El 12 de junio de 2018, el Secretario General del Senado de la República de Colombia, certificó que el día 5 de junio del mismo año “*se aprobó en sesión plenaria la Proposición sobre la Conveniencia de la Convocatoria a la ‘Consulta Popular Anticorrupción’...*” con una votación por el SÍ de 86 votos y ninguno por el no.

El 18 de junio de 2018 el Presidente de la República expidió el Decreto 1028 “*por el cual se convoca a una consulta popular y se dictan otras disposiciones*”, mediante el cual se convocó la votación de la “Consulta Popular Anticorrupción” para el domingo 26 de agosto de 2018.

El 26 de agosto de 2018 la Consulta tuvo una votación de 11.674.951 y la pregunta 4 tuvo una votación de 11.413.090 por el SÍ y tan solo 99.846 por el NO. No obstante, la votación no alcanzó el umbral requerido por la ley.

### **2.3. Mecanismos que propende el proyecto de ley**

#### **2.3.1. Informes del presupuesto regionalizado de inversión**

En el proyecto se establece que, durante el trámite y discusión del Presupuesto General de la Nación en el Congreso de la República, el Gobierno nacional deberá presentar un informe sobre el presupuesto de inversión regionalizado; con este informe se busca tener información más detallada que permita hacer un mejor seguimiento a los recursos y su destinación en el marco del presupuesto de inversión para los territorios. En este informe deberá especificarse el monto total de la inversión que se realizará en cada departamento, la distribución sectorial de la inversión departamental incluyendo la destinación a nivel urbano y rural, los programas que se implementarán en cada sector y la entidad competente de su ejecución. La precisión en la información que se pretende tenga el informe, permite mayor visibilización de los recursos, incluso presentarse un mayor seguimiento tanto por la ciudadanía como para la comprensión más adecuada de la destinación por parte de los congresistas.

#### **2.3.2. Audiencias públicas presupuestales**

En segundo lugar, el proyecto determina la realización de audiencias públicas tanto para la regionalización del presupuesto nacional, como para la discusión de los presupuestos departamentales y municipales. La presentación del Presupuesto General de la Nación se pretende que estas audiencias se hagan de forma departamental o regional, primando que los congresistas y los diferentes actores interesados se puedan reunir en el territorio durante el paso de la discusión del proyecto de comisiones a plenarias en el Congreso. Aunado a lo anterior, se pretende la creación de audiencias públicas presupuestales del nivel territorial, propuesta que fue acordada con varios partidos durante la Mesa Técnica acordada para este punto después del pasado 26 de agosto de 2018. Estas audiencias públicas pretenden que tanto las asambleas como los concejos permitan que la ciudadanía conozca el proyecto del presupuesto

anual que presenta la gobernación, el distrito o el municipio respectivo antes de empezar con su discusión técnica en los debates respectivos de cada corporación.

#### **2.3.3. Audiencias de rendición de cuentas presupuestales**

En Colombia la participación de la ciudadanía es reconocida no solamente en la Constitución, sino también en el marco estatutario, desde esta perspectiva, un ejercicio claro de participación ciudadana es la veeduría en los informes que presenta el Gobierno respecto a las actuaciones y políticas que ha desarrollado. La creación de las audiencias de rendición de cuentas ya tiene su origen en la ley y la Constitución, con estas audiencias se permite y se espera que:

*“La autoridades de la administración pública nacional y territorial, en la Estrategia de Rendición de Cuentas, se comprometerán a realizar y generar espacios y encuentro presenciales, y a complementarlos con espacios virtuales, o a través de mecanismos electrónicos, siempre y cuando existan condiciones para ello, para la participación ciudadana, tales como foros, mesas de trabajo, reuniones zonales, ferias de la gestión o audiencias públicas, para que los ciudadanos y las organizaciones sociales evalúen la gestión y sus resultados”<sup>1</sup>.*

Si bien actualmente hay un mandato legal que exige que las entidades de la administración realicen audiencias de rendición de cuentas, estas se dan en un todo, es decir, se busca que la entidad en una audiencia dé a conocer toda la gestión que ha realizado en el año. Sin embargo, con la propuesta planteada en el presente proyecto, se le da un espacio especial a la rendición de cuentas de la ejecución del presupuesto, permitiendo que la ciudadanía conozca más a fondo: los montos ejecutados de los proyectos de inversión, la distribución sectorial y la distribución en las regiones y sectores que dependen de la entidad territorial específica.

A continuación, se explica el alcance de cada uno de los mecanismos propuestos dentro de los objetivos planteados por el proyecto.

### **2.4. Participación ciudadana**

En primer lugar, el informe de regionalización del presupuesto promueve la participación ciudadana al facilitar el libre acceso a la información concreta sobre:

- a) Los montos y los proyectos de inversión que el Gobierno nacional, el gobierno departamental y el gobierno municipal y distrital planea realizar en las regiones en cada vigencia fiscal.
- b) Los proponentes de cada proyecto y los recursos aprobados para inversión en los departamentos de cada región, que serán puntualizados en el Informe Final.

<sup>1</sup> Artículo 53 de la Ley 1757 de 2015, “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

De esta forma, tanto la ciudadanía como sus representantes pueden conocer el monto aprobado de inversión en cada región y ejercer control político sobre la ejecución del presupuesto, a través de la generación del debate basado en información clara y concreta.

En segundo lugar, las audiencias tienen el objetivo de que los ciudadanos que asistan a las mismas puedan priorizar los proyectos de inversión de los programas y subprogramas. Este mecanismo no alteraría el monto de los programas de inversión, ni mucho menos el monto del presupuesto asignado a cada sector, sino únicamente definiría los proyectos a ejecutar dentro de cada partida. Las audiencias públicas regionales permiten que la ciudadanía y sus representantes puedan desglosar las partidas globales por sector y por departamento. De esta forma será posible priorizar los proyectos de inversión a desarrollar en la vigencia respectiva y solicitar formal y públicamente al DNP, y a los representantes de cada sector presupuestal correspondiente, la inclusión de ese proyecto o rubro en el componente de inversión del Presupuesto General de la Nación. Con estas audiencias se le da un alcance real y eficaz al derecho a la participación ciudadana, al permitir que los ciudadanos y sus representantes tengan la oportunidad, frente al gobierno de turno, de poner en consideración los proyectos de inversión regional que consideren pertinentes.

Por otro lado, las audiencias públicas de rendición de cuentas permiten socializar la información sobre la real ejecución del presupuesto regional, departamental y municipal, permitiéndoles a los ciudadanos y a sus representantes la realización de seguimiento y control político de la inversión regional, su contratación y su debida ejecución.

## 2.5. Transparencia presupuestal

En primer lugar, el informe de regionalización del presupuesto promueve la transparencia presupuestal por varias razones:

a) Al hacer público y especificar los montos, programas y proyectos que contempla el presupuesto anual se reduce el margen discrecional y de negociación por debajo de la mesa para que los recursos públicos se destinen a prácticas corruptas o a proyectos concertados de forma poco transparente con las autoridades de los territorios o con los congresistas.

b) Al hacer público el nombre de la entidad competente que es responsable de la ejecución de cada proyecto, se reduce el margen para la discrecionalidad y opacidad que impide la realización de la rendición de cuentas y el control político eficaz. Así, cuando hubiere lugar a la malversación de recursos, será posible identificar y sancionar a los responsables de los casos de ineficiencia y/o corrupción.

De esta manera, las audiencias públicas promueven la transparencia al permitir la difusión de la información recopilada en los informes y al introducir un mecanismo de control ciudadano y

político que permite el seguimiento a la ejecución del gasto público.

Finalmente, al permitir que la ciudadanía, organizaciones sociales y las autoridades locales conozcan la priorización de los proyectos de inversión, se aumentan las posibilidades de planear la inversión en función de criterios de necesidad de las regiones y no en función de objetivos políticos o económicos de particulares.

## 2.6. Problemática que se pretende solucionar

El presente proyecto de ley tiene su principal motivación en corregir las fallas y problemáticas que se generan con la estructura de los mecanismos actuales de planeación y ejecución del Presupuesto Nacional Regionalizado, que hace parte del Presupuesto General de la Nación, así como del presupuesto anual departamental y municipal. A continuación, se describen estos problemas:

2.6.1. La inversión del Presupuesto Nacional Regionalizado se usa como “mermelada”.

Con el marco normativo actual que rige la elaboración y aprobación del presupuesto, el Congreso en el trámite del presupuesto aprueba partidas globales lo que impide conocer específicamente las inversiones y proyectos que se realizan en las regiones, quiénes los proponen, quiénes y cómo se contratan y cómo se ejecutan.

El mecanismo actual de asignación del componente de regionalización del presupuesto permite que los recursos destinados a inversión en las regiones puedan ser asignados con fines políticos en negociaciones privadas. Ese fenómeno es conocido como “mermelada”. En la práctica este fenómeno consiste en que algunos congresistas afines al gobierno de turno soliciten la inclusión de partidas específicas en beneficio de sus regiones, en reuniones discrecionales “a puerta cerrada”, y usualmente amarrando el contratista y desviando una porción de recursos a fines políticos o a campañas electorales.

Lo anterior es especialmente grave considerando la evolución reciente del monto del presupuesto de inversión regionalizado. Mientras que en el 2008 el presupuesto de inversión regionalizada que se distribuye de manera “opaca” era de 22 billones (4.6% del PIB) y las transferencias del SGP (que se distribuyen con reglas transparentes e institucionalizadas) ascendían a 19.7 billones (4.1% del PIB); en 2015 el presupuesto nacional regionalizado ascendió a 46.7 billones (5.8% del PIB) mientras que las transferencias del SGP sumaron 30.83 billones (3.8% del PIB). La brecha entre estos dos rubros ha saltado de 2 a 16 billones en menos de 10 años. Es decir, mientras que los recursos reglados del SGP crecieron el 56%, los provenientes del gobierno central en las regiones crecieron el 112%.

**2.6.2. El mecanismo actual de asignación del Presupuesto Nacional Regionalizado dificulta la identificación de los responsables de la asignación y ejecución de los proyectos, su**

### **trámite y ejecución transparente y la rendición de cuentas y control político.**

La opacidad con que se definen los proyectos de inversión regional diluye las responsabilidades y en últimas nadie carga con el costo de la malversación de la inversión pública.

Lo propuesto en este proyecto de ley permite establecer un mecanismo público de evaluación posterior a la ejecución en el marco de las audiencias de rendición de cuentas. El marco normativo actual tampoco prevé mecanismos que permitan realizar una veeduría ciudadana o desarrollar un proceso de control político formal a la ejecución del presupuesto nacional en las regiones, así como del presupuesto departamental y municipal.

Ante esto, el presente proyecto de ley establece el deber de rendir cuentas públicas mediante audiencias públicas en el año siguiente de la ejecución del presupuesto aprobado. Esto permite que el balance tras la ejecución del gasto sea conocido públicamente, lo que promueve la transparencia.

#### **2.6.3. El mecanismo actual de asignación del Presupuesto Nacional Regionalizado va contra la eficiencia en el uso de los recursos públicos de inversión en las regiones.**

El mecanismo actual de asignación del componente de regionalización del Presupuesto General de la Nación no permite que haya eficiencia en el uso de los recursos públicos asignados a las regiones. Esto debido a su forma opaca, política y clientelista de ejecución. De esta manera, es frecuente que los fondos provenientes de estas partidas:

- i) Se destinen a proyectos que no resuelven realmente las necesidades más urgentes de las regiones.
- ii) Permitan la adjudicación de “comisiones” entre políticos locales y congresistas y entre congresistas y Gobierno nacional.
- iii) Se ejecuten sin transparencia administrativa.

La “inversión social” del esquema actual, que es otro nombre que se le da a la mermelada, sin duda tendrá un mayor impacto en el bienestar de los ciudadanos de las regiones si los proyectos que se adjudican son asignados en función de sus necesidades y bajo el lente del control ciudadano.

No hay ninguna posibilidad de mejorar la democracia colombiana y construir Estado en las regiones si el presupuesto de inversión regional de la nación se sigue repartiendo al famoso estilo de la “mermelada”. Esta ineficiencia en el gasto de recursos de inversión regional impide que se lleven a cabo proyectos que en realidad catapulten a las regiones hacia la inclusión, permitan la movilidad social y promuevan el desarrollo sostenible.

#### **2.6.4. Falta de confianza en la capacidad de Estado y exclusión regional**

Mientras Brasil recauda el equivalente al 35% de su PIB en impuestos, Chile recauda el 21,4%, el

Gobierno nacional en Colombia apenas recauda el 14,3% y desperdicia casi 4% en diferentes formas de corrupción que van desde la mermelada hasta el contrabando. En 45 años, Colombia no ha logrado duplicar el recaudo tributario como porcentaje del PIB (que era de 8.5% en 1970 y es del 14.3 en 2015).

Varios estudios a nivel internacional muestran que la falta de confianza en las instituciones del Gobierno y en el uso público eficiente de los recursos recaudados en impuestos dificulta la creación de una cultura de pago de impuestos. Los colombianos seguirán evadiendo impuestos y resistiendo la construcción de Estado si perciben que sus aportes terminan en mermelada y otras formas de corrupción. El proyecto de ley propuesto contribuye a crear la posibilidad de incrementar la confianza de la ciudadanía alrededor de la capacidad de Estado, lo que en el largo plazo tiene la ventaja institucional de mejorar el recaudo tributario. Un Estado más confiable y organizado en su manejo presupuestal puede sembrar e incentivar que los ciudadanos lo financien adecuadamente a través de los impuestos que pagan, a cambio de los bienes y servicios públicos que necesitan.

Por otro lado, como lo han evidenciado varias investigaciones, los efectos y los impactos positivos del proceso de descentralización fiscal y administrativa no se han distribuido homogéneamente entre el territorio colombiano. Bonet (2007), por ejemplo, anota que “Al examinar los diferentes componentes del ingreso, se encuentra que la mayor fuente de desigualdad son los ingresos tributarios, donde, como era de esperarse, las regiones avanzadas tienen una mayor capacidad de recaudo tributario. Además, los otros componentes del ingreso subnacional, las transferencias y los otros ingresos, no tienen un patrón claro en su relación con el nivel de desarrollo. En particular, las transferencias no cumplen su papel redistributivo para corregir la inequidad horizontal observada en los ingresos tributarios” (Bonet, 2007, p. 56:57).

Adicionalmente, debido a que las regiones más pobres son precisamente las que menos representación política tienen en el Congreso, estas se quedan sin acceder a los recursos del presupuesto de inversión regionalizado.

En resumen, las regiones marginadas sufren de una triple escasez de recursos: sus ingresos propios son bajos, las transferencias (SGP) no necesariamente les alcanzan y no acceden al presupuesto de inversión regionalizado que podría cubrir sus carencias de bienes públicos, porque no cuentan con representación política.

A este respecto, los mecanismos propuestos pueden contribuir a mejorar la distribución de los recursos a nivel regional, al permitir que los sectores rurales y las minorías políticas también puedan participar en la discusión del presupuesto y en la vigilancia de su ejecución. Trabajar por el desarrollo regional equilibrado en Colombia es uno de los pilares más urgentes del desarrollo, no solamente para que

las regiones gocen de mayor bienestar, sino para que las ciudades dejen de convertirse en receptoras de migrantes expulsados por la falta de oportunidades mínimas en sus regiones, profundizando aún más los desequilibrios e inequidades entre regiones.

### III. Marco constitucional que sustenta el proyecto de ley

Teniendo en cuenta los artículos, 346, 347, 349 y 350 de la CP, que estipulan el deber del Congreso de estudiar y aprobar el Presupuesto General de la Nación, resulta clave avanzar en materia de transparencia y publicidad presupuestal, dos fines que promueve el presente proyecto de ley.

#### 3.1. Promover la participación ciudadana

En cuanto al marco constitucional en torno a la participación ciudadana, esta no solo es una finalidad general del Estado colombiano (artículo 2° de la CP) y un derecho de todas las personas (artículo 40 de la CP), sino que también es un principio que inspira el proceso de planeación en materia económica, social y ambiental, según lo establecido en la Constitución. Al respecto, la Corte Constitucional ha resaltado en diversas ocasiones la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Por ejemplo, en la Sentencia C-179 de 2002 la Corte sostuvo que:

*“la democracia participativa supone una tendencia expansiva. Esta característica significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones”.*

Un antecedente importante a la presente propuesta es la participación social en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. En el caso del Plan Nacional de Desarrollo, existe un “Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales”, que tiene un carácter consultivo y sirve de foro para la discusión del Plan (artículo 340 de la CP). Este Consejo tiene la función de emitir un concepto sobre el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno nacional (artículo 341 de la CP). Como se mencionó, este modelo de participación de la sociedad en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo se replica en los planes de desarrollo elaborados por las entidades territoriales (artículo 340 de la CP).

El anterior argumento es especialmente relevante para la propuesta contenida en el presente proyecto de ley, dado que el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones deberán corresponder con el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 346 de la CP). En concordancia, los presupuestos anuales

aprobados por el Congreso son la herramienta que permite materializar las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Dado que en el proceso de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo tienen participación distintos sectores de la sociedad civil, no tiene sentido que el proceso de elaboración y aprobación del instrumento de ejecución del plan (Presupuesto General de la Nación) no se rijan por principios similares.

#### 3.2. Promover la transparencia en la administración pública

El presente proyecto de ley permite fomentar la publicidad y transparencia en la administración pública, específicamente en el proceso presupuestal (artículo 209 de la CP), tanto en su etapa de elaboración como en la evaluación de su ejecución.

El Congreso de la República aprueba actualmente partidas globales del Presupuesto General de la Nación. Esto implica que durante el proceso de emisión del decreto de liquidación y, más aún, durante la ejecución, el Gobierno nacional tiene amplia flexibilidad para mover recursos entre subprogramas, sin necesidad de obtener la autorización del Congreso.

Esto en términos prácticos implica que, entre el proceso de aprobación del presupuesto y la ejecución final de los recursos, pueden haber ocurrido importantes cambios en la regionalización de esa inversión, sin que el Congreso de la República, órgano de representación por excelencia, se entere o tenga injerencia en las decisiones.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente propuesta plantea mecanismos para mejorar esta situación, al hacer más visible la regionalización del componente de inversión del Presupuesto General de la Nación en todas sus etapas, así como la visibilización del presupuesto anual que los departamentos, distritos y municipios pretenden implementar en sus territorios.

De esta forma, los mecanismos propuestos por esta ley constituyen una estructura coherente que persigue la finalidad de promover la participación ciudadana, la transparencia en la actuación de la administración, mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, y posiblemente, una mejor distribución regional de dichos recursos.

Una vez comparado el texto del proyecto de ley frente al texto de esta ponencia se hace un ajuste en el orden numérico ascendente de los artículos.

### III. Proposición

Con base en las anteriores consideraciones y de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito muy amablemente a los honorables miembros de la Comisión Cuarta del Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de ley número 145 de 2018 Senado**, por medio de la cual se incentiva la transparencia y la

*participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación y del orden territorial, de conformidad con el texto radicado.*

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,

  
CARLOS MEISEL VERGARA  
Senador

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE EN LA COMISIÓN CUARTA  
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2018  
SENADO**

*por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto promover la transparencia e incentivar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; específicamente en lo relacionado con la transparencia y publicidad de los procesos de elaboración, trámite y aprobación del presupuesto general de la nación y la regionalización de su componente de inversión; así como garantizar el ejercicio efectivo de la participación ciudadana en el proceso presupuestal de las entidades territoriales.

**CAPÍTULO I**

**Informes de regionalización del presupuesto**

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 2° de la Ley 179 de 1994, así:

**Artículo 5°.** El plan operativo anual de inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el plan nacional de inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las Comisiones Económicas de Senado y Cámara de Representantes (L. 38/89, artículo 5°; L. 179/94, artículo 2°). En este informe deberá especificarse el monto total de la inversión que se realizará en cada departamento, la distribución sectorial de la inversión departamental incluyendo la destinación a nivel urbano y rural, los programas que se implementarán en cada sector y la entidad competente de su ejecución.

Este informe deberá ser publicado en la página web del Departamento Nacional de Planeación antes del 20 de agosto de cada año, una vez sea publicado,

el Congreso de la República deberá ser notificado de dicha publicación.

Artículo 3°. El artículo 41 de la Ley 38 de 1989 quedará así:

**Artículo 41.** Una vez cerrado el primer debate, las mesas directivas de las comisiones económicas convocarán, en los términos señalados en el reglamento del Congreso y el Estatuto de la Oposición, audiencias públicas departamentales o regionales en las cuales se socializará la propuesta de desglose y priorización del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación para el respectivo departamento o región.

**Parágrafo.** Las audiencias públicas de las que trata este artículo deberán desarrollarse en un término no mayor a un mes.

Artículo 4°. *Audiencias de rendición de cuentas del Presupuesto General de la Nación.* En el segundo periodo de cada legislatura las mesas directivas de las comisiones económicas programarán, en los términos señalados en el reglamento del Congreso y el Estatuto de la Oposición, audiencias públicas departamentales o regionales en las cuales el Gobierno nacional presentará rendición de cuentas de la ejecución del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación del año inmediatamente anterior, con indicadores que muestren el resultado del impacto económico y social de los proyectos de inversión, por el departamento o región respectiva.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 76 de la Ley 38 de 1989, que quedará así:

**Artículo 76. Control político nacional.** Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia, el Congreso de la República ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:

a) Citación de los ministros del despacho a las sesiones plenarias o a las comisiones constitucionales;

b) Citación de los jefes de departamento administrativo, a las comisiones constitucionales;

c) Examen de los informes que el Presidente de la República, los ministros del despacho y los jefes de departamento administrativo, presenten a consideración de las cámaras, en especial el mensaje sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que hace referencia el numeral 12 del artículo 189 de la Constitución Política;

d) Análisis que adelante la Cámara de Representantes para el fenecimiento definitivo de la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que presente el Contralor General de la República (L. 38/89, artículo 76; L. 179/94, artículo 55, inc. 1°).

e) Audiencias públicas regionales de priorización y evaluación del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación.

## CAPÍTULO II

**Audiencias públicas presupuestales territoriales**

Artículo 6°. Adiciónese un artículo al Título XV del Decreto 111 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 108A. Audiencias públicas presupuestales a nivel territorial.** Una vez el proyecto de presupuesto anual sea presentado a consideración de la Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal dentro de la fecha que establezcan los reglamentos, estas corporaciones deberán realizar audiencias públicas en las cuales se socializará la propuesta de desglose y priorización de la inversión que se realizará en el departamento y/o municipio, así como en los corregimientos, comunas y localidades de estos.

Estas audiencias públicas se realizarán antes de comenzar el procedimiento interno que tenga la Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal para la aprobación del presupuesto anual.

Artículo 7°. *Audiencias de rendición de cuentas del presupuesto en el orden territorial.* Los alcaldes y gobernadores deberán realizar audiencias públicas en el primer semestre de cada año fiscal, con el fin de socializar el impacto del presupuesto anual, con indicadores que muestren el resultado económico y social de los proyectos realizados por el departamento y municipio.

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

De los Honorables Congresistas,

  
CARLOS MEISEL VERGARA  
Senador

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA  
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 01 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se reduce la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo a quienes tienen bajo su cuidado a personas diagnosticadas con enfermedad en fase terminal.*

Bogotá, D. C., 1° de diciembre de 2018

Senador

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

Presidente Comisión Séptima

Senado de la República

Bogotá

En cumplimiento del encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, presento informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 01 de 2017 Senado**, por medio de la cual se reduce la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo a quienes tienen bajo su cuidado a personas diagnosticadas con enfermedad en fase terminal. La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Trámite
2. Objeto y contenido
3. Solicitud de conceptos
4. Análisis
5. Examen de conveniencia
6. Proposición
7. Referencias bibliográficas

**1. TRÁMITE**

El proyecto de ley objeto de estudio es de autoría del honorable Senador Jimmy Chamorro Cruz. Fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 20 de julio de 2017, posteriormente, la iniciativa fue repartida a la Comisión Séptima del Senado de la República por ser materia de su competencia. Conforme a ello, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima designó como ponente para primer debate al honorable Senador Antonio José Correa, el cual se aprobó el 12 de junio de 2018. Después de aprobado el primer debate, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima designó como ponente para el segundo debate al honorable Senador José Ritter López Peña. Tras la mencionada designación, se solicitaron las respectivas prórrogas a la espera de los conceptos solicitados a los Ministerios de Hacienda, Salud y Trabajo. Así mismo, se tuvo en cuenta el concepto jurídico presentado el martes tres (3) de abril de 2018 a la Comisión Séptima de Senado por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), en relación al Proyecto de ley número 01 de 2017.

**2. OBJETO Y CONTENIDO**

El presente proyecto busca reducir en una hora la jornada laboral habitual de los trabajadores, que tienen bajo su cuidado a personas diagnosticadas con una enfermedad en fase terminal, para lo cual se modifica el artículo 163 del Código Sustantivo del Trabajo, en aplicación y desarrollo de los derechos de los trabajadores y de las personas que requieren

especial cuidado por sus particulares condiciones de salud.

Desde el punto de vista de la estructura del proyecto de ley sub examine, tenemos que este se compone de dos (2) artículos cuya finalidad se detalla a continuación:

Artículo N°	FINALIDAD
1	<p>Adiciónese al artículo 163 del Código Sustantivo del Trabajo un inciso, el cual quedará así:</p> <p>La duración máxima de la jornada laboral de los trabajadores que tenga bajo su cuidado, debidamente comprobado, a una persona dentro del cuarto grado de consanguinidad, hasta segundo de afinidad o primero civil, y que se encuentre diagnosticada como enfermo en fase terminal, será de siete (7) horas al día y cuarenta y dos (42) a la semana. Para tal caso, se considera en fase terminal la persona que haya sido diagnosticada por el médico tratante de su EPS, con una expectativa de vida de seis meses o menor a esta. El beneficio de que trata el presente inciso se otorgará, a partir de la fecha en que el trabajador comunique a su empleador del diagnóstico emitido por el médico tratante.</p> <p>Las regulaciones necesarias estarán a cargo del Ministerio de Trabajo.</p>
2	Vigencias y derogatorias.

**3. SOLICITUD DE CONCEPTOS**

Previa emisión del presente informe de ponencia, el 29 de octubre de 2018, se solicitaron conceptos respecto del Proyecto de ley número 01 de 2017 Senado a los Ministerios de Hacienda, Salud y Trabajo. Sin embargo, a la fecha no se han recibido los mismos, razón por la cual se va a prescindir de ellos en aras de darle celeridad al trabajo legislativo.

**4. ANÁLISIS**

**4.1. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL**

El tema de las personas que padecen enfermedades terminales y sus cuidados paliativos se ha ido abordando en diferentes escenarios políticos, consecuencia de ello, actualmente encontramos varias leyes cuyo contenido es afín al

asunto, mismas que se sustentan, generalmente, en la figura del Estado social de derecho.

Lo anterior, para mencionar que el marco constitucional del proyecto de ley objeto de análisis inicia, necesariamente, en el título correspondiente a los principios fundamentales, artículo 1°, de la Constitución Política de Colombia, donde se define el modelo de Estado nacional en los siguientes términos:

*“Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”*

En ese orden de ideas, nuestra legislación, a nivel constitucional, contempla el tema bajo análisis en el siguiente articulado:

*“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*

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

*Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.*

*Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

*Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. (...)*

*Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.”*

*Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta*

por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

*El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.*

*Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.*

*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.*

Teniendo en cuenta el alcance del presente proyecto de ley, es pertinente hacer referencia a los siguientes artículos consignados en el Código Sustantivo del Trabajo:

**“Artículo 1°. Objeto.** *La finalidad primordial de este Código es la de lograr la justicia en las relaciones que surgen entre {empleadores} y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.*

**Artículo 3°. Relaciones que regula.** *El presente Código regula las relaciones de derecho individual del Trabajo de carácter particular, y las de derecho colectivo del Trabajo, oficiales y particulares.*

**Artículo 9°. Protección al trabajo.** *El trabajo goza de la protección del Estado, en la forma prevista en la Constitución Nacional y las leyes. Los funcionarios públicos están obligados a prestar a los trabajadores una debida y oportuna protección para la garantía y eficacia de sus derechos, de acuerdo con sus atribuciones.*

**Artículo 10. Igualdad de los trabajadores y las trabajadoras.** *Todos los trabajadores y trabajadoras son iguales ante la ley, tienen la misma protección y garantías, en consecuencia, queda abolido cualquier tipo de distinción por razón del carácter intelectual o material de la labor, su forma o retribución, el género o sexo salvo las excepciones establecidas por la ley.*

**Artículo 14. Carácter de Orden Público. Irrenunciabilidad.** *Las disposiciones legales que regulan el trabajo humano son de orden público y, por consiguiente, los derechos y prerrogativas que ellas conceden son irrenunciables, salvo los casos expresamente exceptuados por la ley.*

**Artículo 57. Obligaciones especiales del {empleador}.** *Son obligaciones especiales del {empleador}:*

*6. Conceder al trabajador las licencias necesarias para el ejercicio del sufragio; para el desempeño de cargos oficiales transitorios de forzosa aceptación; en caso de grave calamidad doméstica debidamente comprobada; para desempeñar comisiones sindicales inherentes a la organización o para asistir al entierro de sus compañeros, siempre que avise con la debida oportunidad al {empleador} o a su representante y que, en los dos (2) últimos casos, el número de los que se ausenten no sea tal que perjudique el funcionamiento de la empresa. En el reglamento de trabajo se señalarán las condiciones para las licencias antedichas.*

**Artículo 158. Jornada ordinaria.** *La jornada ordinaria de trabajo es la que convengan a las partes, o a falta de convenio, la máxima legal.*

**Artículo 161. Duración.** *La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de ocho (8) horas al día y cuarenta y ocho (48) a la semana, salvo las siguientes excepciones:*

(...)

*d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. Así, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana teniendo como mínimo cuatro (4) horas continuas y como máximo hasta diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la Jornada Ordinaria de 6. a. m., a 9 p. m.*

**Artículo 163. Excepciones en casos especiales.** *El límite máximo de horas de trabajo previsto en el artículo 162 puede ser elevado por orden del patrono y sin permiso de la autoridad, por razón de fuerza mayor, caso fortuito, de amenazar u ocurrir algún accidente o cuando sean indispensables trabajos de urgencia que deban efectuarse en las máquinas o en la dotación de la empresa; pero únicamente se permite el trabajo en la medida necesaria para evitar que la marcha normal del establecimiento sufra una perturbación grave.”*

En concordancia con las normas citadas y en aras de su interpretación jurídica holística, tenemos que la Corte Constitucional expidió la Sentencia T-096 de 2016 y C-930 de 2009; en la primera providencia, se esclarece el tema del servicio del cuidador, en la segunda, se aclara el tema de la grave calamidad doméstica debidamente comprobada, mediante estimaciones del Ministerio Público, y de las licencias remuneradas por tal motivo; así:

– **T-096 de 2016**

“El servicio de cuidador está expresamente excluido del POS, conforme la Resolución 5521 de 2013, que en su artículo 29 indica que la atención domiciliaria no abarca “recursos humanos con finalidad de asistencia o protección social, como es el caso de cuidadores”. Dado principalmente su carácter asistencial y no directamente relacionado con la garantía de la salud, la Corte ha dicho que en términos generales el cuidado y atención de las personas que no pueden valerse por sí mismas radica en cabeza de los parientes o familiares que viven con ella, en virtud del principio constitucional de solidaridad, que se hace mucho más fuerte tratándose de personas de especial protección y en circunstancias de debilidad. Así, compete en primer lugar a la familia solidarizarse y brindar la atención y cuidado que necesita el pariente en situación de indefensión. En virtud de sus estrechos lazos, la obligación moral descansa en primer lugar en el núcleo familiar, especialmente de los miembros con quien aquel convive. Con todo, si estos no se encuentran tampoco, principalmente, en la capacidad física o económica de garantizar ese soporte, el servicio de cuidador a domicilio, cuya prestación compromete la vida digna de quien lo necesita, debe ser proporcionado por el Estado.”

– C-930 de 2009

“(…) la ley laboral no define la noción de calamidad doméstica, como tampoco establece el plazo de días que por esta razón se deben conceder; por lo que al empleador corresponde fijar la cantidad de días, de acuerdo a la situación particular, y valorar de manera justa si las remunera o no. Por regla general, el tiempo de la licencia ha de ser convenido por las partes, en lo posible de conformidad con lo estipulado por el reglamento interno. En el caso de la grave calamidad doméstica, resulta razonable que al no existir un límite impuesto por la ley para los días que se conceden al trabajador, estos deben ser definidos por acuerdo de voluntades entre las partes y compensados o descontados del sueldo del trabajador.

(…)

En el caso de grave calamidad doméstica debidamente comprobada, median también claras razones de solidaridad que implican que el empleador esté obligado a responder de forma humanitaria “ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”. En efecto, el Código Sustantivo del Trabajo no define qué es la calamidad doméstica, pero para efectos de las licencias a que alude la norma acusada, ha de ser entendida como todo suceso familiar cuya gravedad afecte el normal desarrollo de las actividades del trabajador, en la cual pueden verse amenazados derechos fundamentales de importancia significativa en la vida personal o familiar del mismo, como por ejemplo una grave afectación de la salud o la integridad física de un familiar cercano –hijo, hija, padre, madre, hermano, cónyuge o compañero–, el secuestro o la desaparición del mismo, una afectación seria de

la vivienda del trabajador o de su familia por caso fortuito o fuerza mayor, como incendio, inundación o terremoto, para citar algunos ejemplos. Todas estas situaciones, u otras similares, pueden comprometer la vigencia de derechos fundamentales de los afectados, o irrogarles un grave dolor moral, y los obligan a atender prioritariamente la situación o la emergencia personal o familiar, por lo cual no están en condiciones de continuar la relación laboral prestando su servicio personal, existiendo un imperativo de rango constitucional para suspender el contrato de trabajo.

(…)

Así pues, hasta ahora la Corte encuentra que en todos los supuestos a que se refiere el numeral 6 del artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, ahora bajo examen, existe una razón de rango constitucional que justifica la limitación de la facultad de subordinación del empleador y la obligación que legalmente se le impone de conceder permisos o licencias a sus trabajadores.

(…)

En segundo lugar, la Corte examinará la constitucionalidad de la norma acusada, en cuanto ella regula la licencia obligatoria que se concede al trabajador en caso de grave calamidad doméstica debidamente comprobada, distinta de luto. Para este caso, igualmente dispone que el empleador puede escoger entre descontar del salario del empleado el tiempo empleado en atender estas licencias, u obligarlo a compensarlo con tiempo igual de trabajo efectivo en horas distintas de su jornada ordinaria.

(…)

Al respecto, la Sala encuentra que, aunque la suspensión de trabajo no obedece a la decisión de ninguna de las dos partes de la relación laboral, sí se debe a circunstancias personales o familiares del trabajador y no del empleador; por lo que, prima facie, no correspondería a este asumir la carga correspondiente. Sin embargo, esta conclusión debe ponderarse con otras consideraciones que se derivan de los principios de solidaridad y dignidad que, por disposición del constituyente, presiden las relaciones laborales. (CP artículos 1º, 25 y 53). El principio de solidaridad, como se vio, fundamenta el deber constitucional de responder “con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”. Además, como también se hizo ver en las consideraciones precedentes de esta misma Sentencia, la dignidad como valor y principio constitucional exige no desconocer las necesidades materiales y morales básicas del trabajador, implícitas en la noción de vida digna, por lo cual un trato verdaderamente digno conlleva el necesario otorgamiento de un mínimo de respeto ante las dificultades materiales y el grave dolor ajeno.

Así las cosas, la Corte encuentra que los deberes constitucionales de solidaridad y respeto a la dignidad del trabajador exigen de parte

del empleador un mínimo de consideración y apoyo en aquellas circunstancias que para aquel constituyen “grave calamidad doméstica debidamente comprobada”, como la grave situación de salud de un familiar cercano, la desaparición o secuestro del mismo, la importante afectación de la vivienda por fuerza mayor o caso fortuito, etc. Por lo anterior, estima que, durante un lapso razonable, estos eventos deben dar lugar a licencia obligatoria remunerada, de manera que el trabajador pueda superar la situación sin ver afectado su derecho fundamental e irrenunciable a percibir el salario, o ser afectado en su derecho al descanso, justamente cuando más necesidad tiene de lo uno y de lo otro. En todo caso, la Corte aclara que por calamidad doméstica deben ser entendidas aquellas situaciones de carácter negativo sobre las condiciones materiales o morales de vida del trabajador.

Ahora bien, para determinar cuál es el lapso durante el cual la licencia por calamidad doméstica debe ser remunerada, la Corte acude ahora al principio de razonabilidad. No siendo posible establecer de manera previa, general y abstracta cuál es el espacio de tiempo durante el cual debe concederse al trabajador la licencia remunerada para atender la calamidad doméstica que lo aqueja en cada caso concreto, la Sala entiende que dicha duración debe ser convenida entre el empleador y el trabajador en cada evento, atendiendo al mencionado principio de razonabilidad. Este principio remite a métodos de razonamiento lógico, que buscan esclarecer si las medidas legislativas o los acuerdos jurídicos son necesarios y adecuados para conseguir los fines que persiguen, y si no son desproporcionados de manera que irroguen sacrificios exorbitantes sobre los derechos fundamentales de las personas.

Ahora bien, la utilización del principio de razonabilidad, a efectos de establecer la extensión temporal durante la cual la licencia por calamidad doméstica debe ser remunerada, implica sopesar las circunstancias y particularidades de la situación concreta: de un lado, debe valorarse la gravedad de la calamidad doméstica en sí misma considerada, la posibilidad de conjurarla en determinado plazo estimado dependiendo del caso, la presencia o ausencia de otros familiares o amigos que contribuyan a superarla, la disponibilidad de recursos materiales en los que pueda apoyarse el trabajador, etc. Y de otro lado, debe tenerse en cuenta también el grado de la afectación del trabajo y de la empresa ocasionada por la suspensión de la relación laboral, la posibilidad fáctica en que esté el empleador de reemplazar temporalmente al trabajador, etc. Así pues, la ponderación de las circunstancias que rodean el caso debe llevar a establecer, bajo criterios de razonabilidad, cuál el lapso mínimo durante el cual debe remunerarse la licencia por grave calamidad doméstica debidamente comprobada.

Al interpretar en función del caso que nos ocupa las referidas sentencias de la Honorable Corte Constitucional, se tiene que la obligación de hacerse responsables de la manutención y los cuidados paliativos de pacientes con enfermedades en etapa terminal recae de manera plena sobre los miembros de la familia de los mismos, en virtud de los principios de solidaridad y dignidad humana. En razón a los tales principios, el empleador se encuentra, prácticamente, obligado a acordar con el trabajador las licencias laborales remuneradas necesarias para atender los casos como el que da origen al presente proyecto, siendo el artículo 57, numeral 6, del Código Sustantivo del Trabajo, el habilitante jurídico que tiene el empleado para exigir las licencias necesarias tendientes a solucionar los inconvenientes personales derivados de la enfermedad terminal de su familiar, cumpliendo con ello tanto empleado como empleador con su obligación frente al enfermo, la cual, como se aludió con anterioridad, se desprende de los principios constitucionales de solidaridad y dignidad humana.

En el contexto planteado, resulta obvio que la normatividad nacional ya se ha ocupado de buscar soluciones, no solo al tema de los problemas derivados de tener un familiar enfermo en etapa terminal, sino de las personas que demuestran tener cualquier otro tipo de calamidad grave, contemplando en el Código Sustantivo de Trabajo unas licencias laborales remuneradas que se deberán pactar en aplicación del principio de razonabilidad, de acuerdo a las necesidades del patrono y del trabajador. Sin embargo, el proyecto de ley persigue la misma finalidad que las referidas licencias contempladas previamente en la norma citada, no obstante, aquel no tiene en cuenta el tema de la razonabilidad para determinar el tiempo demandado en licencia por el trabajador, y des configura las licencias remuneradas legales al proponer una reducción directa y prestablecida del horario laboral que, además de no beneficiar necesariamente al trabajador y a su familiar enfermo, perjudica al empleador, pues deja sin asidero posibles acuerdos frente al particular.

Nótese que, en la aplicación práctica, muy seguramente el proyecto de ley en cuestión disminuiría la disposición de los empleadores a contratar servicios de personal que tuviese uno o varios familiares en el estado de salud referido, logrando con ello un impacto totalmente opuesto al que la iniciativa legal se propone.

Por su parte, la Sentencia C-930 de 2009 guarda relación directa con el artículo 57, numeral 6, del Código Sustantivo del Trabajo, en virtud de que este último obliga al empleador a conceder al trabajador las licencias necesarias en caso de grave calamidad doméstica, a la vez que se erige como el habilitante jurídico para que el empleado realice la solicitud amparado en una norma vigente. Sin embargo, no se determina en el Código a qué hace referencia el concepto “grave calamidad doméstica”, tema sobre el cual nos brinda claridad la Corte en la sentencia

*sub examine*, al incluir en él **los casos de grave afectación a la salud o la integridad física de un familiar cercano –hijo, hija, padre, madre, hermano, cónyuge o compañero.**

Téngase en cuenta que la responsabilidad del Estado frente a sus enfermos terminales va más allá de dejar la responsabilidad del cuidado de este a un familiar determinado, dado que en ese caso se estarían vulnerando no solamente los derechos fundamentales del paciente a recibir un cuidado idóneo, sino del cuidador improvisado que se le pretende proporcionar, como bien lo explica la Corte en su Sentencia T-944 de 2013, donde se lee lo siguiente:

*“La Corte considera que se vulneran los derechos fundamentales del paciente y de su cuidador cuando se niega la asistencia profesional bajo el argumento de que el cuidado en casa es una labor que debe realizarse de forma exclusiva por la familia. Encuentra la Corte que se genera una amenaza de la estabilidad de la salud, tanto del paciente como del cuidador, cuando se le exige a este último asistir al primero, a pesar de manifestar la imposibilidad de hacerlo, por causa de situaciones sobre las cuales no se tiene incidencia como la salud y la edad. La finalidad de ordenar la asistencia de una enfermera domiciliaria, resulta ser entonces, la protección del derecho a la salud de ambas personas.”*

Continuando con el análisis normativo referente al tema en cuestión, encontramos que frente al mismo se ha pronunciado el Ministerio de Salud mediante la **Resolución 6408 de 2016**, en la cual se modifica el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y se tratan temas respecto a la atención domiciliaria y atención paliativa en los siguientes artículos:

**“Artículo 26. Atención domiciliaria.** *La atención en la modalidad domiciliaria como alternativa a la atención hospitalaria institucional está cubierta en los casos que considere pertinente el profesional tratante, bajo las normas de calidad vigentes. Esta cobertura está dada solo para el ámbito de la salud.*

**Artículo 68. Atención paliativa.** *El Plan de Beneficios en Salud con cargo a la UPC, cubre los cuidados paliativos en la modalidad ambulatoria, con internación o atención domiciliaria del enfermo en fase terminal y de pacientes con enfermedad crónica, degenerativa e irreversible de alto impacto en la calidad de vida, de conformidad con lo establecido en la Ley 1733 de 2014, con las tecnologías en salud contenidas en este Plan de Beneficios, según criterio del profesional tratante, salvo lo dispuesto en el parágrafo 4° del artículo 25 del presente acto administrativo.”*

#### **4.2. LOS PACIENTES TERMINALES Y CUIDADOS PALIATIVOS EN COLOMBIA**

El cuidado paliativo es la forma en que se mejora la calidad de vida de los pacientes y que padecen enfermedades potencialmente mortales o terminales, y el de sus familias. Para la Organización Mundial

de la Salud (OMS), los cuidados paliativos son el enfoque de la medicina de priorizar la calidad de vida de los pacientes y su familia cuando se deben enfrentar a problemas relacionados con enfermedades denominadas irreversibles. Según el artículo *“Cobertura universal en salud y cuidado paliativo: ¡no dejemos atrás a quienes sufren!”* realizado por el Fondo Colombiano de Enfermedades de Alto Costo en el año 2017, los cuidados paliativos se deben basar en: i) Aliviar el dolor y los síntomas en la etapa terminal del paciente, ii) Ofrecer un sistema de apoyo para que los familiares puedan enfrentar el proceso de la enfermedad terminal, y iii) Mejorar la calidad de vida e impactar de manera positiva al paciente durante su enfermedad.

El panorama en Colombia define los cuidados paliativos con base al concepto consignado en la Ley 1733 de 2014, en donde se afirma que *“los Cuidados Paliativos son los cuidados apropiados para el paciente con una enfermedad terminal, crónica, degenerativa e irreversible donde el control del dolor y otros síntomas, requieren además del apoyo médico, social, espiritual, psicológico y familiar, durante la enfermedad y el duelo. La atención paliativa afirma la vida y considera el morir como un proceso normal”*. La atención en cuidados paliativos en Colombia cubre a pacientes en cualquier edad que padezcan enfermedades crónicas incurables en situación avanzada y terminal, según el Ministerio de Salud un paciente terminal es aquel diagnosticado con una enfermedad medicamente comprobada por la EPS que está avanzada, progresiva e incontrolable y cuyo pronóstico de vida es inferior a seis meses.

Según el Informe del Observatorio de Cuidados Paliativos de la Universidad del Bosque, para el año 2016, 136.846 personas fallecieron por condiciones susceptibles de recibir cuidados paliativos, de este total solo el 40% recibieron los cuidados por parte del sistema de seguridad social. Es decir, que más de 50 pacientes en estado terminal murieron sin recibir ayuda específica ni cuidado durante los últimos 6 meses de su fase terminal.

#### **4.3. TIPOS DE ENFERMEDADES QUE REQUIEREN CUIDADOS PALIATIVOS EN COLOMBIA**

Siguiendo el artículo del diario *El Tiempo* *“Los colombianos que mueren con dolor y sin ayuda”* publicado el 14 de febrero de 2018, para el año 2016 las tipologías que más requieren cuidados paliativos son: cardiovasculares (38.5%), cáncer (34%), respiratorias 10.3%, sida (5.7%) y diabetes (4.6%). Para este mismo año las enfermedades que más demandaron atenciones de cuidados paliativos fueron: cáncer (42.856 casos), enfermedades del corazón (35.564 casos), cerebrovasculares (14.430 casos) y pulmonar constructiva crónica (13.023 casos).

El porcentaje de pacientes que recibieron cuidados paliativos por tipo de cáncer para el año 2016 según el *Fondo Colombiano de Enfermedades de Alto Costo* fue: cáncer de pulmón (28.7%),

cáncer de estómago (19.9%), leucemia mieloide aguda (11.8%), cáncer de colon y recto (11.5%), linfoma No Hodgkin (11.3%), linfoma Hodgkin (9.1%), leucemia linfocítica aguda (8.7%), cáncer de cérvix (6.4%), melanoma (5.8%), cáncer de próstata (4.9%) y cáncer de mama (incluye hombres) (4.4%).

## 5. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

En el manifestado contexto práctico, constitucional, legal y jurisprudencial, se evidencia que en Colombia están dadas las condiciones jurídicas para que un empleado obtenga de parte de su empleador el tiempo necesario para asumir circunstancias familiares adversas, como es el caso de que un miembro de su familia padezca una enfermedad en etapa terminal, esto no precisamente mediante la reducción de la jornada laboral como elemento obligatorio del orden jurídico, sino a través de la licencia remunerada contemplada en el Código Sustantivo del Trabajo. La posibilidad de acordar con el empleador este tipo de licencias cumple con la finalidad del proyecto de ley objeto de estudio, en otras palabras, ello significa que en Colombia ya existe el marco jurídico que se ocupa de solucionar el problema planteado por el Proyecto de ley número 01 de 2018.

En tal sentido, tal como se mencionó con anterioridad, el artículo 57, numeral 6, del Código Sustantivo del Trabajo es el habilitante jurídico con el que cuenta el trabajador para exigir del patrono el acuerdo de las licencias laborales remuneradas necesarias en caso de grave calamidad doméstica (según criterios de la Corte Constitucional, esta incluye casos de grave afectación a la salud o la integridad física de un familiar cercano –hijo, hija, padre, madre, hermano, cónyuge o compañero), exigencia que al materializarse desarrolla el objeto del proyecto de ley analizado, dejando sin asidero la propuesta de enfrentar la situación mediante la expedición de una nueva norma que se encargue de reducir la jornada laboral diaria. De tal modo, se torna inconveniente dar trámite a una ley cuyo objeto ya se puede alcanzar con la organización jurídica nacional vigente. A continuación, observemos lo que el aludido numeral del artículo 57 del CST determina al respecto:

*“Artículo 57. Obligaciones Especiales del {Empleador}. Son obligaciones especiales del {empleador}:*

*6. Conceder al trabajador las licencias necesarias para el ejercicio del sufragio; para el desempeño de cargos oficiales transitorios de forzosa aceptación; en caso de grave calamidad doméstica debidamente comprobada; para desempeñar comisiones sindicales inherentes a la organización o para asistir al entierro de sus compañeros, siempre que avise con la debida oportunidad al {empleador} o a su representante y que, en los dos (2) últimos casos, el número de los que se ausenten no sea tal que perjudique el funcionamiento de la*

*empresa. En el reglamento de trabajo se señalarán las condiciones para las licencias antedichas.”*

De lo mencionado se desprende que el presente proyecto de ley, aunque bien intencionado, es un claro ejemplo de lo que el doctor Andrés Botero Bernal define como el “síndrome normativo” (Rio de Janeiro, 2006), en los siguientes términos:

*“Sin duda, a Colombia (por no decir que a Latinoamérica) la invade un fenómeno que puede denominarse como el síndrome normativo, en virtud del cual un problema social o político se enfrenta únicamente con la expedición de normas jurídicas de todas las clases y en todos los niveles. Este fenómeno es perfectamente identificable en los diferentes ámbitos territoriales del país y se asemeja, profundamente, a la inflación y devaluación, en la medida que la gran expedición de normas jurídicas – al igual que la producción de mercaderías en serie – puede generar un notable descuido de la calidad en el proceso de creación de las mismas. De esta forma, al aumentar su número, no logran cumplir su función: la certeza del derecho.”*

Por todo ello, se torna innecesario ampliar el ya de por sí enorme universo normativo nacional para atender la situación fáctica que se pretende abordar mediante el Proyecto de ley número 01 de 2017, pues desde todo punto de vista se notó que en Colombia están los escenarios prácticos y jurídicos para que los sujetos de los que se ocupa el proyecto consigan las licencias laborales acordes a la problemática particular que los agobia y tendientes a su solución. En conclusión, desde el punto de vista teleológico, la presente iniciativa legislativa no tiene asidero, pues sus fines ya se consiguen actualmente en Colombia mediante otra figura jurídica mucho más completa e idónea.

## 6. PROPOSICIÓN

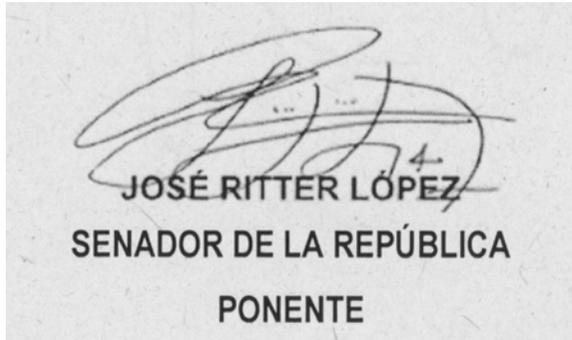
Con fundamento en las anteriores consideraciones, y de la manera más respetuosa, me permito presentar ponencia **negativa al Proyecto de ley número 01 de 2017 Senado**, por medio de la cual se reduce la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo a quienes tienen bajo su cuidado a personas diagnosticadas con enfermedad en fase terminal, conforme a las razones expuestas en el presente informe. En consecuencia, de ello, solicito a la Comisión Séptima del Senado de la República archivar el presente proyecto de ley.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- *Gaceta del Congreso* número 113 de 2018. Concepto Jurídico de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).
- Botero Bernal Andrés, “El Síndrome Normativo”. Revista Última Ratio. Río de Janeiro, 2006.
- Periódico *El Tiempo*, “Los colombianos que mueren con dolor y sin ayuda”, 2018.
- Fondo Colombiano de Enfermedades de Alto Costo, “Cobertura universal en salud y cuidado

*paliativo: ¡no dejemos atrás a quienes sufren!*", 2017.

- Constitución Política de Colombia.
- Código Sustantivo del Trabajo.
- Ley 1733 de 2014.
- Resolución 6408 de 2016.
- Corte Constitucional, Sentencias C-930 de 2009, T-096 de 2016 y T-944 de 2013.



LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los cuatro (4) días del mes de diciembre del año dos mil dieciocho (2018). En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente informe de ponencia para segundo debate.

**Título del Proyecto de ley número 01 de 2017 Senado**, por medio del cual se reduce la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo a quienes tienen bajo su cuidado a personas diagnosticadas con enfermedad en fase terminal.

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

El Secretario,

\* \* \*

**TEXTO DEFINITIVO (DISCUTIDO Y APROBADO EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIONES ORDINARIAS DE FECHA: MARTES VEINTE (20) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO (2018), SEGÚN ACTA NÚMERO 22 DE LA LEGISLATURA 2017-2018 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 47 DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se dictan medidas de protección para los partos múltiples, se garantiza la igualdad de derechos para el cuidado de los hijos entre hombres y mujeres, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. **Ámbito de aplicación.** Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a los cónyuges o compañeros permanentes de las trabajadoras embarazadas y en cuanto fuere procedente a las adoptantes; exceptuándose quienes hayan sido condenados en procesos penales, de familia o trámites administrativos por el incumplimiento probado de sus obligaciones alimentarias o violencia intrafamiliar y exista solicitud de la madre afectada.

Parágrafo 1. Los servidores públicos y miembros de la fuerza pública serán beneficiarios de las disposiciones establecidas en la presente ley.

Artículo 2°. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Parágrafo 2°.** El cónyuge o compañero permanente tendrá derecho a ocho (8) días hábiles de licencia remunerada de paternidad en partos únicos a término. Cuando se trate de partos prematuros y/o múltiples, se concederá una licencia remunerada de quince (15) días hábiles.

El único soporte válido para el otorgamiento de la licencia remunerada de paternidad es el Registro Civil de Nacimiento, el cual deberá presentarse a la EPS a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la fecha del nacimiento del menor.

La licencia remunerada de paternidad estará a cargo de la EPS, para lo cual se requerirá que el padre haya estado cotizando efectivamente durante las semanas que correspondan al período de gestación de la madre.

Se autoriza al Gobierno nacional para que en el caso de los niños adoptivos se aplique lo establecido en el presente parágrafo.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo así:

**Artículo 238. Descanso remunerado durante la lactancia.** El empleador está en la obligación de conceder a la trabajadora dos descansos, de treinta (30) minutos cada uno, dentro de la jornada para amamantar a su hijo, sin descuento alguno en el salario por dicho concepto, durante los primeros seis (6) meses de edad.

2. El empleador está en la obligación de conceder más descansos que los establecidos en el inciso anterior si la trabajadora presenta certificado médico en el cual se expongan las razones que justifiquen ese mayor número de descansos.

3. Para dar cumplimiento a la obligación consagrada en este artículo, los empleadores deben establecer en un local contiguo a aquel en donde

la mujer trabaja, una sala de lactancia o un lugar apropiado para guardar al niño.

4. Los empleadores pueden contratar con las instituciones de protección infantil el servicio de que trata el inciso anterior.

**Parágrafo.** Los descansos para lactancia establecidos en el inciso primero del presente artículo, se aumentarán a 60 minutos para las madres con partos múltiples, los cuales podrán disfrutarse de manera continua según criterio y necesidad expuesta de la madre.

Artículo 4°. Adiciónese un parágrafo al artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo, así:

**“Artículo 239. Prohibición de despido.**

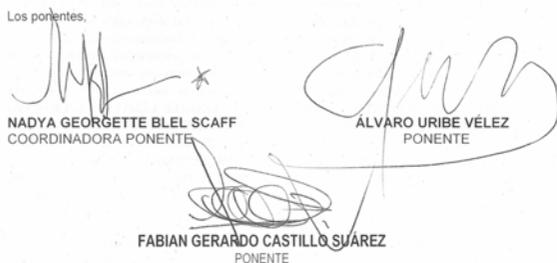
**Parágrafo 1°.** Las disposiciones contenidas en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo se aplicarán en igual sentido, al cónyuge o compañero permanente de la mujer embarazada o lactante que sea su beneficiaria en el Sistema General de Seguridad Social en Salud

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones 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 ponentes,

Los ponentes,



NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF  
COORDINADORA PONENTE

ALVARO URIBE VÉLEZ  
PONENTE

FABIAN GERARDO CASTILLO SUÁREZ  
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 veinte (20) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 22, 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 47 de 2018 Senado**, por medio de la cual se dictan medidas que garantizan la igualdad de derechos en el cuidado de los hijos entre hombres y mujeres, y se dictan otras disposiciones, presentado por los honorables Senadores ponentes Nadya Georgette Blel Scaff, Alvaro Uribe Vélez y Fabián Gerardo Castillos Suárez, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 779 de 2018.

**VOTACIÓN**

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5°, 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 47 de 2018 Senado**, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 779 de 2018, con votación pública y nominal, esta fue aprobada por doce (12) votos a favor, ningún voto negativo, ninguna abstención, sobre un total de doce (12) honorables Senadores y honorables Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y honorables Senadoras que votaron afirmativamente fueron: *Blel Scaff Nadya Georgette, 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, Simanca Herrera Victoria Sandino, Uribe Vélez Álvaro y Velasco Ocampo Gabriel.*

La honorable Senadora Lizarazo Cubillos Aydeé, no votó porque no estaba presente al momento de la votación.

El honorable Senador Pulgar Daza Eduardo Enrique, no votó porque no asistió a esta sesión de fecha veinte (20) de noviembre de 2018, según Acta número 22. Su excusa fue enviada oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental, para lo de su competencia.

**2. Votación del articulado**

**2.1. Votación artículo nuevo (vigencia)**

La honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff, presentó la siguiente proposición de artículo nuevo, correspondiente a la vigencia, explicando que por error de transcripción este se omitió. En el mismo sentido, el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez presentó una proposición que luego retiró, tal como se describe más adelante.

El texto de la proposición presentada por la honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff, es el siguiente:

**“PROPOSICIÓN**

**Proyecto de ley número 47 de 2018**, por medio del cual se dictan medidas que garantizan la igualdad de derechos en el cuidado de los hijos entre hombres y mujeres, y se dictan otras disposiciones.

Adiciónese el artículo de vigencia al texto propuesto el cual quedará así:

**Artículo 5°.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Nadya Blel Scaff,*  
Senadora de la República”.

Puesta a discusión y votación la proposición anterior (artículo nuevo - vigencia), con votación pública y nominal, esta fue aprobada por doce (12) votos a favor, ningún voto negativo, ninguna abstención, sobre un total de doce (12) honorables Senadores y honorables Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y honorables Senadoras que votaron afirmativamente fueron *Blel Scaff Nadya Georgette, 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, Simanca Herrera Victoria Sandino, Uribe Vélez Álvaro y Velasco Ocampo Gabriel*.

La honorable Senadora Lizarazo Cubillos Aydeé, no votó porque no estaba presente al momento de la votación.

El honorable Senador Pulgar Daza Eduardo Enrique, no votó porque no asistió a esta sesión de fecha veinte (20) de noviembre de 2018, según Acta número 22. Su excusa fue enviada oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental, para lo de su competencia.

**En consecuencia el artículo 5°, quedó aprobado de la siguiente manera:**

“**Artículo 5°.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

**3. Votación en bloque del articulado (4 artículos), el título del proyecto y el deseo de la comisión que este proyecto pase a segundo debate**

Puesto a discusión y votación el articulado en bloque (solicitado por la honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff), los cuatro (4) artículos, el título del proyecto, tal como vienen en el texto propuesto de la ponencia para primer debate Senado al **Proyecto de ley número 47 de 2018 Senado**, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 779 de 2018 y, el deseo de la Comisión de que este proyecto pase a segundo debate, con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación con doce (12) votos a favor, ningún voto negativo, ninguna abstención, sobre un total de doce (12) honorables Senadores y honorables Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y honorables Senadoras que votaron afirmativamente fueron *Blel Scaff Nadya Georgette, 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, Simanca Herrera Victoria Sandino, Uribe Vélez Álvaro y Velasco Ocampo Gabriel*.

La honorable Senadora Lizarazo Cubillos Aydeé, no votó porque no estaba presente al momento de la votación.

El honorable Senador Pulgar Daza Eduardo Enrique, no votó porque no asistió a esta sesión de fecha veinte (20) de noviembre de 2018, según Acta

número 22. Su excusa fue enviada oportunamente a la Comisión de Acreditación Documental, para lo de su competencia.

**El título del Proyecto de ley número 47 de 2018 Senado, quedó aprobado de la siguiente manera, tal como fue presentado en el texto propuesto de la ponencia para primer debate Senado, así:**

“*por medio de la cual se dictan medidas de protección para los partos múltiples, se garantiza la igualdad de derechos para el cuidado de los hijos entre hombres y mujeres, y se dictan otras disposiciones*”.

- Seguidamente fueron designados ponentes para segundo debate, en estrado, los honorables Senadores *Nadya Georgette Blel Scaff, Álvaro Uribe Vélez y Fabián Gerardo Castillo Suárez*. *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 47 de 2018 Senado**, se halla consignada en la siguiente Acta: número 22, de fecha martes veinte (20) de noviembre de dos mil dieciocho (2018). Legislatura 2018-2019.

**4. Proposiciones retiradas por sus autores y dejadas como constancia para ser tenidas en cuenta para segundo debate**

**4.1. Proposición al artículo 1° (retirada por su autora – honorable Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera)**

**Proposición derogatoria.** Elimínense el párrafo 1° del artículo 1° y el párrafo 2° del artículo 3° del texto propuesto para primer debate al **Proyecto de ley número 47 de 2018 Senado**.

**Artículo 1°. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a los cónyuges o compañeros permanentes de las trabajadoras embarazadas y en cuanto fuere procedente a las adoptantes; exceptuándose quienes hayan sido condenados en procesos penales, de familia o trámites administrativos por el incumplimiento probado de sus obligaciones alimentarias o violencia intrafamiliar y exista solicitud de la madre afectada.

~~**Parágrafo 1°.** Los servidores públicos y miembros de la fuerza pública serán beneficiarios de las disposiciones establecidas en la presente ley.~~

*Victoria Sandino Simanca Herrera,*  
Senadora de la República”.

**4.2. Proposición al artículo 2° (retirada por su autora – honorable Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera)**

**Proposición modificatoria.** Modifíquese el articulado del texto propuesto para primer debate al **Proyecto de ley número 47 de 2018 Senado**, la siguiente disposición:

**Artículo 2°.** Modifíquese el párrafo 2° del artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Parágrafo 2°.** El cónyuge o compañero permanente tendrá derecho a ~~ocho (8)~~ **quince (15)** días hábiles de licencia remunerada de paternidad en partos únicos a término. Cuando se trate de partos prematuros y/o múltiples, se concederá una licencia remunerada de ~~quince (15)~~ **treinta (30)** días hábiles.

El único soporte válido para el otorgamiento de la licencia remunerada de paternidad es el Registro Civil de Nacimiento, el cual deberá presentarse a la EPS, a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la fecha del nacimiento del menor.

La licencia remunerada de paternidad estará a cargo de la EPS, para lo cual se requerirá que el padre haya estado cotizando efectivamente durante las semanas que correspondan al período de gestación de la madre.

Se autoriza al Gobierno nacional para que en el caso de los niños adoptivos se aplique lo establecido en el presente parágrafo.

*Victoria Sandino Simanca Herrera,*  
Senadora de la República”.

#### **4.3. Proposición de artículo nuevo (retirada por su autora – honorable Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera)**

“**Proposición aditiva.** Adiciónese al articulado del texto propuesto para primer debate al **Proyecto de ley número 47 de 2018 Senado**, una disposición del siguiente tenor:

**Artículo 5°. Medidas de transformación de distribución del cuidado.** Las empresas con apoyo del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de las Telecomunicaciones implementarán campañas semestrales para incentivar la necesidad de transformar las prácticas familiares hacia una redistribución equitativa de las labores de cuidado.

*Victoria Sandino Simanca Herrera,*  
Senadora de la República”.

#### **4.4. Proposición de artículo nuevo (retirada por su autor – honorable Senador Alberto Castilla Salazar):**

Con sustento en la Ley 5ª de 1992 “*por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*”, en su sección 5, artículo 114, numeral 4, presento

#### **PROPOSICIÓN**

Al texto para primer debate del **Proyecto de ley número 47 de 18 Senado**, *por medio del cual se dictan medidas de protección para los partos múltiples, se garantiza la igualdad de derechos para el cuidado de los hijos entre hombres y mujeres, y se dictan otras disposiciones.*

Adiciónese artículo nuevo al texto propuesto en la ponencia así:

**Artículo nuevo.** Adicionar un parágrafo al artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

**Parágrafo 4°.** Para el adecuado apoyo en el programa Bebé Canguro en el cuidado de los hijos

prematuros, el cónyuge o compañero permanente tendrá flexibilidad horaria.

**Justificación:** El texto es igual al propuesto en el texto original del proyecto radicado. El artículo busca que los hombres se involucren más en el cuidado de los menores y ofrezcan apoyo a las mujeres durante más tiempo. Teniendo en cuenta que los niños prematuros lo general está en incubadoras y requieren continuas visitas a los hospitales, el apoyo de los padres en su cuidado es fundamental.

Cordialmente,

*Alberto Castilla Salazar,*  
Senador de la República”.

#### **4.5. Proposición al artículo 1° (retirada por su autor - Alberto Castilla Salazar):**

“Con sustento en la Ley 5ª de 1992, “*por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*”, en su sección 5, artículo 114, numeral 4, presento

#### **PROPOSICIÓN**

Al texto para primer debate del **Proyecto de ley número 47 de 2018 Senado**, *por medio del cual se dictan medidas de protección para los partos múltiples, se garantiza la igualdad de derechos para el cuidado de los hijos entre hombres y mujeres, y se dictan otras disposiciones.*

Elimínese una parte del artículo 1° del texto propuesto en la ponencia así:

**Artículo 1°.** **Ámbito de aplicación.** Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a los cónyuges o compañeros permanentes de las trabajadoras embarazadas y en cuanto fuere procedente a las adoptantes, ~~exceptuándose quienes hayan sido condenados en procesos penales, de familia o trámites administrativos por el incumplimiento probado de sus obligaciones alimentarias o violencia intrafamiliar y exista solicitud de la madre afectada.~~

**Parágrafo 1°.** Los servidores públicos y miembros de la fuerza pública serán beneficiarios de las disposiciones establecidas en la presente ley.

**Justificación:** Este artículo tiene vicios de inconstitucionalidad pues sobre una norma similar de la Ley 1537, la Corte Constitucional en Sentencia C-370 de 2014, indicó que prohibir acceder a derechos a las personas condenadas por delitos luego de haber pagado su condena penal es inexecutable toda vez que en Colombia están prohibidas las penas o sanciones perpetuas, pues son medidas desproporcionadas y no son idóneas. Además dice la Corte, que estas medidas van en contra del derecho al debido proceso, la igualdad, la dignidad humana y contra el principio de resocialización de la pena.

Cordialmente,

*Alberto Castilla Salazar,*  
Senador de la República”.

#### 4.6. Proposición al artículo 5° (retirada por su autor – Álvaro Uribe Vélez):

##### “Proposición aditiva al Proyecto de ley número 47 de 2018 Senado

Noviembre 20 de 2018

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, artículos 114 y 115, respetuosamente someto a consideración de la Honorable Comisión Séptima del Senado de la República, la siguiente proposición aditiva al texto del articulado propuesto inicialmente en la ponencia al **Proyecto de ley número 47 de 2018 Senado**.

**Artículo 5°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

Álvaro Uribe Vélez,  
Senador de la República.  
Partido Centro Democrático”.

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).

#### 5. Nota aclaratoria presentada por el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, frente al artículo 2°, del texto propuesto de la ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 47 de 2018 Senado

El honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, presentó la siguiente nota aclaratoria, frente al artículo 2°, del texto propuesto de la ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 47 de 2018 Senado**, la cual reposa en el expediente, fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 779/2018 y cuyo texto es el siguiente:

“Bogotá D. C., 19 de septiembre de 2018

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA

Secretario General Comisión Séptima

Senado de la República

Bogotá D. C.

**Asunto:** Aclaración ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 47 de 2018 Senado**, por medio del cual se dictan medidas que garantizan la igualdad de derechos en el cuidado de los hijos entre hombres y mujeres y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario:

Fui nombrado como ponente del **Proyecto de ley número 47 de 2018 Senado**, en compañía del honorable Senador Fabián Gerardo Castillo Suárez y bajo la coordinación de la honorable Senadora Nadia Blel Scaff. Durante las diferentes sesiones de trabajo conjunto concertamos las modificaciones y

mejoras del Proyecto de Ley original, sin embargo no se logró concertar la redacción del artículo 2° inciso 1°:

**Artículo 2°. Modifíquese el párrafo 2° del artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:**

**Parágrafo 2°.** El cónyuge o compañero permanente tendrá derecho a ocho (8) días hábiles de licencia remunerada de paternidad en partos únicos a término. Cuando se trate de partos prematuros y/o múltiples, se concederá una licencia remunerada de quince (15) días hábiles.

La propuesta redactada en la ponencia puede generar alto impacto económico en el Sistema de Salud, lo que traería como consecuencia una afectación a las finanzas del sector, especialmente al Régimen Contributivo, en más de 5 mil millones de pesos aproximadamente.

Por lo anterior, se propone una licencia de paternidad de 15 días de los cuales 8 días serán remunerados y el tiempo restante, 7 días a libre elección del trabajador, serán no remunerados. De esta manera, se aleja del impacto fiscal este proyecto de ley que tiene tanta importancia, contenido social y familiar.

En razón de ello propusimos la siguiente redacción del artículo 2° en beneficio de las finanzas del sistema, la cual desarrollaremos como proposición en el debate:

**Artículo 2°. Modifíquese el párrafo 2° del artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:**

**Parágrafo 2°.** El cónyuge o compañero permanente tendrá derecho a ocho (8) días hábiles de licencia remunerada de paternidad en partos únicos a término. Cuando se trate de partos prematuros y / o múltiples, será potestativo del trabajador solicitar la ampliación de la licencia por 7 días más, que corresponden a licencia no remunerada y que deberá ser concedida por el empleador.

Se destaca la importancia del proyecto de ley y su viabilidad, por su alto contenido social. Sin embargo, la iniciativa puede completar su trámite sin generar impacto fiscal en el Sistema de Seguridad Social en Salud.

Por lo anterior queremos hacer la aclaración respecto de nuestra posición en lo que concierne a la licencia remunerada y nuestro apoyo al objeto principal y trascendencia del proyecto de ley.

Atentamente,

Álvaro Uribe Vélez,  
Senador de la República”.

#### **6. COMISIÓN ACCIDENTAL**

En esta sesión de fecha martes veinte (20) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 22, se nombró una comisión accidental, la cual quedó conformada y fue notificada como se describe a continuación:

“CSP-CS-1256-2018

Bogotá D. C., 20 de noviembre de 2018

**Para:** Honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff (Coordinadora)

Honorable Senador Álvaro Uribe Vélez

Honorable Senador Fabián Gerardo Castillo Suárez

Honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar

Honorable Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera

**De:** Secretario Comisión Séptima

**Asunto: Notificación Comisión Accidental Proyecto de ley número 47 de 2018 Senado.**

Honorables Integrantes de Comisión Accidental:

Por instrucciones de la Mesa Directiva de esta Célula Legislativa (honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo - Presidente y, la honorable Senadora Laura Ester Fortich Sánchez - Vicepresidenta), conforme a lo dispuesto en el artículo 66 del reglamento interno del Congreso, respetuosamente me permito notificarles que fueron designados miembros de una **Comisión Accidental**, así:

**Objeto de la comisión: Previo a la radicación de la ponencia para segundo debate Senado al Proyecto de ley número 47 de 2018 Senado, se sirvan estudiar y rendir informe de las proposiciones presentadas en primer debate al antes señalado proyecto de ley, que fueron retiradas bajo el compromiso de ser consideradas para la ponencia de segundo debate.**

**Aprobada en sesión de fecha: Martes veinte (20) de octubre de 2018, según Acta número 22.**

Para efectos del objeto de la designación aquí realizada, esta Comisión Accidental será convocada por la Coordinadora designada, para que el informe a rendir sea presentado ante la Secretaría de la Comisión para el conocimiento de los integrantes de esta Célula Legislativa, dentro del menor tiempo posible.

Adjunto copia de cinco proposiciones: proposición al artículo 1° presentada por el Honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar; proposición al artículo 1° presentada por la Honorable Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera; proposición al artículo 2° presentada por la Honorable Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera; proposición de artículo nuevo presentada por la Honorable Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera; proposición de artículo nuevo presentada por el Honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar.

Con sentimientos de mi alta consideración y respeto.

Cordialmente,

*Jesús María España Vergara,*

Secretario Comisión Séptima.

Honorable Senado de la República”.

**Iniciativa:** honorable Senadora Ema Claudia Castellanos; honorable Representante Ángela Sánchez Leal.

**Radicado:**

En Senado: 25-07-2018

En Comisión: 01-08-2018

En Cámara:

## PUBLICACIONES – GACETAS

TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1 <sup>er</sup> DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2 <sup>do</sup> DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1 <sup>er</sup> DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CÁMARA	PONENCIA 2 <sup>do</sup> DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA
05 Art. <a href="#">554/2018</a>	05 Art. 779/2018							

Ponentes primer debate		
Honorables Senadores Ponentes (09-08-2018)	Asignado (A)	Partido
Nadya Georgette Blel Scaff	Coordinadora	Conservador
Álvaro Uribe Vélez	Ponente	Centro Democrático
Fabián Gerardo Castillo Suárez	Ponente	Cambio Radical

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 6 de noviembre según Acta número 18. Martes 13 de noviembre según Acta número 20. Miércoles 14 de noviembre según Acta número 21.

**TRÁMITE EN SENADO**

AGO.09.2018: Designación de ponentes mediante oficio CSP-CS-0718-2018

AGO.28.2018: Radican Prórroga para presentar Informe de Ponencia para Primer Debate.

SEP.26.2018: Radican Informe de Ponencia para Primer Debate.

SEP.26.2018: Se solicita la refrendación o presentación de ponencia mediante oficio CSP-CS-0939-2018 honorable Senador Fabián Castillo Suárez.

SEP.26.2018: El honorable Senador Álvaro Uribe Vélez envía nota aclaratoria frente al artículo segundo.

OCT.02.2018: Se manda a publicar Ponencia para primer Debate mediante oficio CSP-CS-0953-2018.

NOV.20.2018: Se inicia la discusión del Proyecto de Ley. Se Inició Discusión y se Aprobó Proposición Final de la Ponencia. Según Acta número 22.

NOV.20.2018: Se nombró una Comisión Accidental para estudiar las proposiciones antes de rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate, la cual quedó conformada por los honorables Senadores: *Jesús Alberto Castilla, Victoria Sandino Simanca, Nadya Blel Scaff, Álvaro Uribe Vélez, Fabián Castillo Suárez.* Según Acta número 22. Notificada mediante oficio CSP-CS-1256-2018.

PENDIENTE RENDIR PONENCIA  
SEGUNDO DEBATE

**CONCEPTO MINTRABAJO**

**FECHA: 16-10-2018 GACETA NÚMERO 864/2018**

**SE MANDA PUBLICAR EL 18 DE OCTUBRE DE 2018**

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

Bogotá D. C., a los veintisiete (27) 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 veinte (20) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), según Acta número 22, en dieciséis (16) folios, al **Proyecto de ley número 47 de 2018 de 2018 Senado**, por medio de la cual se dictan medidas de protección para los partos múltiples, se garantiza la igualdad de derechos para el cuidado de los hijos entre hombres y mujeres, 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 HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 97 DE 2018 SENADO**

*por medio del cual se crean medidas para fomentar la restauración de ecosistemas con especies nativas en predios rurales de uso agropecuario y se dictan otras disposiciones.*

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

JOSÉ DAVID NAME CARDOZO

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Congreso de la República

Carrera 7 # 8-62

Ciudad

**ASUNTO: COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, A LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 97 DE 2018 SENADO**

*por medio del cual se crean medidas para fomentar la restauración de ecosistemas con especies nativas en predios rurales de uso agropecuario y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente:

Por medio de la presente, de manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia para primer debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto crear medidas para fomentar la restauración de ecosistemas con especies nativas en predio rurales, para lo cual establece que: (i)

los propietarios de predios rurales destinarán un porcentaje de sus terrenos a fines de restauración, (ii) las entidades territoriales reconocerán incentivos a los propietarios que cumplan con la mencionada obligación, y (iii) sanciones para los propietarios que incumplan con las obligaciones de restauración.

Los artículos 1° y 2° del proyecto señalan:

**“Artículo 1°.** *Todo propietario de predios rurales destinados al uso agropecuario con una extensión superior a una (1) unidad agrícola familiar, cuyas pendientes estén entre veinticinco por ciento (25%) y cincuenta por ciento (50%), tiene la obligación de destinar en arreglos silvícolas protectores y/o protectores productores, por lo menos el cinco por ciento (5%) de la superficie del predio para restaurar el ecosistema con especies nativas.*

**Artículo 2°.** *Todo propietario de predios rurales destinados al uso pecuario con una extensión superior a cincuenta (50) hectáreas, tiene la obligación de destinar en arreglos silvícolas protectores y/o protectores productores, por lo menos el diez por ciento (10%) de la superficie del predio para restaurar el ecosistema con especies nativas.*

**Parágrafo 1°.** *Esta disposición también se aplicará en predios rurales, en zonas caracterizadas por presencia de monocultivos que abarquen una extensión superior a cincuenta (50) hectáreas.*

(...)”.

Respecto de los citados artículos, **se considera que la redacción de los mismos no es clara y puede dar lugar a interpretar que se está creando un nuevo impuesto en especie sobre la propiedad rural**, el cual consiste en imponer deberes a los propietarios rurales para que dediquen una fracción de sus terrenos a procesos de restauración de ecosistemas nativos. Si este fuere el caso, no existe precisión sobre la naturaleza de este tributo, esto es, si es de orden nacional o territorial, así como tampoco son claros los elementos esenciales del tributo.

Frente a este tema, es necesario tener en cuenta que el artículo 317 de la Constitución Política señala que “Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble (...)”, disposición que ha sido entendida por la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

*“(...) El principio de representación popular en materia tributaria, se traduce en que solamente las corporaciones de representación popular pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales, por ello el artículo 338 de la Constitución establece que “solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales”. Así mismo, la Carta Política confiere a los departamentos y a los municipios la facultad de establecer impuestos de conformidad con la ley (artículos 300-4 y 313-4 C.P.): adicionalmente otorga a los municipios la facultad exclusiva de*

*gravar la propiedad inmueble, sin perjuicio de la contribución de valorización (artículo 317 C.P.)”<sup>1</sup>.*

A su vez, el artículo 338 de la Carta Política establece que “*En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos*”, disposición de la que se desprende el principio de legalidad del tributo, el cual según la Corte Constitucional comprende “(…) (i) la necesaria representación popular en el establecimiento de los tributos; ii) la certeza del tributo, que implica la fijación clara y precisa de todos y cada uno de los elementos del mismo; iii) la ausencia de soberanía fiscal en cabeza de las entidades territoriales; y iv) la posibilidad de que las entidades territoriales, con base en su autonomía, regulen aspectos tributarios dentro del marco fijado por la ley (...)”<sup>2</sup>.

En estos términos, los artículos 1° y 2° del proyecto podrían ser inconstitucionales por quebrantar los artículos 317 y 338 de la Constitución Política.

De otra parte, el artículo 4° del proyecto de ley establece:

**“Artículo 4°.** *Las entidades territoriales podrán reconocer los incentivos dispuestos en el Título III del Decreto número 953 de 2013 y en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993; a los propietarios determinados en los artículos 1° y 2°.*

**Parágrafo.** *En el mismo sentido, los municipios a través de sus concejos y de conformidad con sus competencias constitucionales y legales podrán mediante acuerdos, otorgar descuentos, exenciones, o una combinación de estas modalidades a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado de su jurisdicción, que destinen partes del área de su propiedad rural para la restauración de ecosistemas con especies nativas. Los mecanismos y montos tarifarios objeto de dichos incentivos serán definidos de manera autónoma por los concejos municipales”.*

En lo que respecta a la facultad de las entidades territoriales de “reconocer los incentivos dispuestos en el Título III del Decreto número 953 de 2013 y en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993; a los propietarios determinados en los artículos 1° y 2°”, **se considera que esta disposición desconoce que en la actualidad existen esquemas de financiación dirigidos a la conservación ambiental** previstos

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-183 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

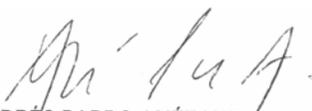
<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-260 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

en la Ley 99 de 1993<sup>3</sup> y el Decreto 870 de 2017<sup>4</sup> ejemplo de ello es el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, el cual fija en un 1% el porcentaje que los departamentos y municipios deben destinar a sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la preservación y conservación de recursos hídricos y el pago de servicios ambientales.

Igualmente, se recuerda que para establecer una excepción al Impuesto Predial Unificado, tributo de propiedad de los municipios en los términos del artículo 317 de la Carta Política, debe tenerse en cuenta lo señalado en el artículo 294 de la Constitución Política que señala “*la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales*”.

De acuerdo con lo expuesto, este Ministerio solicita tener en cuenta las anteriores consideraciones al Proyecto de Ley en estudio, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



ANDRÉS PARDO AMÉZQUITA  
Viceministro General  
DAF/OAJ  
JAJD/GA/APPCC  
UJ- 249518

<sup>3</sup> Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación.

Con Copia: Honorable Senador Rodrigo Lara Restrepo – Autor

Honorable Senadora Ana María Castañeda – Autor

Honorable Senador Luis Eduardo Díaz Granados – Autor

Honorable Senador Fabián Gerardo Castillo Suárez - Autor

Honorable Senador Carlos Abraham Jiménez – Autor

Honorable Senador Germán Varón Cotrino – Autor

Honorable Representante Julio César Triana - Autor

Honorable Representante Jorge Méndez Hernández – Autor

Honorable Representante Salim Villamil Quessep – Autor

Honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras – Autor

Honorable Representante José Daniel López – Autor

Honorable Representante José Luis Pinedo Ocampo – Autor

Honorable Representante Ciro Fernández Núñez – Autor

Honorable Senador Guillermo García Realpe – Ponente

Honorable Senadora Daira de Jesús Galvis Méndez - Ponente

Dra. Delcy Hoyos Abad. Secretaria Comisión Quinta del Senado de la República, para que obre en el expediente.

## COMENTARIOS

### COMENTARIOS DE GESTARSALUD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2018 SENADO

*por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las Leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones.*

Históricamente la posición de Gestarsalud ha sido la de fortalecer los organismos de control y, en particular, la Superintendencia de Salud, entendiendo que es vital para el buen funcionamiento del Sistema. En esa orientación consideramos que el proyecto sin duda es oportuno y lo aplaudimos.

En el articulado tenemos unos comentarios algunos de forma y otros de fondo que queremos compartir:

#### **Artículo 131. Tipos de sanciones administrativas**

**Parágrafo 2°.** Los actos administrativos expedidos en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio de la Superintendencia Nacional de Salud podrán contener órdenes o instrucciones dirigidas al propio infractor y/o a otros sujetos de inspección, vigilancia y control que tengan relación directa o indirecta con la garantía del servicio público esencial de salud en el caso, con el propósito de superar la situación crítica o irregular de que dio lugar a la investigación administrativa y evitar que la conducta sancionada se repita. El incumplimiento de dichas órdenes o instrucciones dará lugar a la imposición de las multas sucesivas a las que se refiere el artículo tercero numeral 3 de la presente ley.

**Comentario:**

*Para poder que la Superintendencia dicte órdenes directas o indirectas a vigilados o a terceros es indispensable que estos hayan sido **DEBIDAMENTE VINCULADOS AL PROCESO SANCIONATORIO, PARA QUE DE ESTA MANERA SE LES SALVAGUARDE SUS DERECHOS DE DEFENSA Y DEBIDO PROCESO.***

**Parágrafo 3°.** Quienes hayan sido sancionados administrativamente de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 de este artículo, quedarán inhabilitados por quince (15) años para ocupar cargos en entidades o instituciones públicas y privadas del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**Comentario:**

*Las normas legales en principio no pueden establecer inhabilitaciones para instituciones privadas, sería necesario aclarar que la institución privada en **EFFECTO PRESTE FUNCIONES PÚBLICAS**, de lo contrario sería inconstitucional. Es recomendado ajustar la redacción*

**Artículo 130A.** *Sujetos de sanciones administrativas.* Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 121 de la Ley 1438 de 2011 serán sujetos de las sanciones administrativas que imponga la Superintendencia Nacional de Salud, entre otros, los siguientes: Las personas jurídicas sujetas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud.

Los representantes legales de las entidades públicas y privadas, directores o secretarios de salud o quienes hagan sus veces, jefes de presupuesto, los revisores fiscales, tesoreros, jefes de compra, jefes de mercadeo y demás funcionarios responsables de la administración y manejo de los recursos del sector salud en las entidades territoriales, funcionarios y empleados del sector público y particulares que cumplan funciones públicas de forma permanente o transitoria.

**Comentario:**

*No existe razón jurídica para imputar responsabilidad de ningún tipo respecto de los jefes de compra o de mercadeo, a menos que se demuestre que estos son **AUTÓNOMOS EN SUS FUNCIONES**. La regla general es lo contrario, que estos son cumplidores de órdenes del representante legal de la persona jurídica.*

**Artículo 130B.** *Caducidad de la facultad sancionatoria de la Superintendencia Nacional de Salud.* La facultad que tiene la Superintendencia Nacional de Salud para imponer sanciones caduca a los cinco (5) años de haber sucedido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo sancionatorio debe haber sido expedido y notificado.

Tratándose de un hecho u omisión continuada, el término empezará a correr desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción. En todo caso,

mientras la conducta o infracción que vulnera el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Derecho a la Salud persistan ininterrumpidamente, la sanción podrá imponerse en cualquier tiempo.

**Comentario:**

*Es desbordado del ordenamiento jurídico establecer como término de caducidad el de **5 AÑOS a un proceso ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**. Viendo el contexto, solamente la **ACCIÓN PENAL Y LA SANCIÓN PENAL** tienen como mínimo un término de **5 AÑOS**, pero se está haciendo referencia a **DELITOS**.*

*Por ende, establecer como término de caducidad el término de **5 AÑOS** es un desbordamiento riguroso del proceso administrativo sancionatorio.*

*Lo ideal, es que se estableciera el término de **3 AÑOS** que señala el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en su artículo 52.*

En contra de las decisiones administrativas definitivas en materia sancionatoria emitidas por la Superintendencia Nacional de Salud procederán los recursos establecidos en la forma y términos previstos en el procedimiento administrativo general y común. Para resolverlos, la Superintendencia contará con un término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de su debida y oportuna interposición. Transcurrido este plazo sin que se hubieran emitido las decisiones correspondientes se configurará el silencio administrativo negativo.

**Comentario:**

*Tiempo exagerado en cabeza de la administración. Dos años para resolver un recurso desborda abiertamente el término general señalado por el CPACA para resolver los recursos. Artículos 74 y ss.*

*Desconoce la regla general establecida en el CPACA. Artículo 83. No es conveniente sin razón dotar a la administración de esos términos que hacen tardía y demorada a la administración en la toma de decisiones.*

**Artículo 130C.** *Competencia preferente.* En cualquiera de las etapas del ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, la Superintendencia Nacional de Salud podrá asumir la competencia preferente respecto de los asuntos de su competencia que estén a cargo de otros órganos de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en cuyo desarrollo se podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier actuación, investigación o juzgamiento garantizando el derecho al debido proceso.

**Comentario:**

*Esta es una competencia **DESBORDADA** que solo posee actualmente la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** y por orden constitucional. En consecuencia, no existe razón constitucional que permita suponer que la Superintendencia de Salud tiene algún tipo de jerarquía superior sobre los otros órganos*

*de control, inspección y vigilancia del Sistema. Inclusive se podría llegar a afirmar, sin razón, que este artículo permite una supremacía de la Superintendencia sobre la Contraloría y la Procuraduría.*

**Artículo 134B.** Las modificaciones introducidas en la presente ley se aplicarán a los procedimientos administrativos sancionatorios que se inicien después de su entrada en vigencia, para aquellos iniciados bajo el régimen legal anterior se sujetarán al mismo, salvo en lo relativo a la caducidad de la facultad sancionadora.

**Comentario:**

*Es inconstitucional excepcionar el término de caducidad a procesos que venían siendo llevados antes de la vigencia del presente proyecto de ley. En este caso, la caducidad debe correr para los procesos que se inicien luego de la vigencia de la ley.*

**Artículo 41. Función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud**

e) Sobre las tecnologías y servicios necesarios para garantizar el derecho a la salud que se encuentren por fuera del Plan de Beneficios en Salud, con excepción de aquellos expresamente excluidos de la financiación con recursos públicos asignados a la salud.

**Comentario:**

*Este tipo de excepciones contrarían la Ley Estatutaria de la Salud -Ley 1751 de 2015- y la Sentencia C-313 de 2014.*

...

La demanda podrá ser ejercida sin ninguna formalidad o autenticación; por memorial, u otro medio de comunicación escrito. No será necesario actuar por medio de apoderado, esto sin perjuicio de las normas vigentes para la representación y el derecho de postulación. En el trámite del procedimiento jurisdiccional prevalecerá la informalidad.

**Comentario:**

*La informalidad no puede ser una característica de un proceso jurisdiccional ante la Superintendencia de Salud. Constitucionalmente el único proceso dotado de INFORMALIDAD es la Acción de tutela porque protege DERECHOS FUNDAMENTALES, en este caso no acaee lo mismo y peor aun cuando dentro de las causales está el reconocimiento económico de gastos, entre otros.*

**Parágrafo 3°.** ...Para tal efecto, el funcionario competente en ejercicio de las funciones jurisdiccionales consultará, antes de emitir sentencia definitiva o la medida cautelar, la doctrina médica, las guías, los protocolos o las recomendaciones del Comité Técnico-Científico o el médico tratante según el caso.

**Comentario:**

*Inconstitucional, los funcionarios que fungen como JUECES, acorde con la Constitución, SOLAMENTE ESTÁN SOMETIDOS A LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY, ARTÍCULO 230 C.P.*

*“[...] Artículo 3°. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.*

Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado, la ADRES, o quien haga sus veces, ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes.

**Comentario:**

*Se viola el concepto dado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta Servicio Civil de diciembre de 2015, según el cual corresponde en este caso a la ADRES efectuar un DEBIDO PROCESO Y CORROBORAR LAS PRUEBAS APORTADAS POR LA EPS y permitir el acceso a las pruebas que reposen en dicha entidad. Se sugiere seguir el procedimiento definido por el Consejo de Estado.*

...En el evento que la entidad requerida no efectúe el reintegro de los recursos del sistema a la ADRES o, quien haga sus veces, esta informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las acciones de inspección, vigilancia y control a que haya lugar.

**Comentario:**

*Esta función debe especificarse, qué implica GARANTIZAR EL DEBIDO PROCESO y la discusión jurídica entre dos partes, esto, es LA EPS y la ADRES. No implica un proceso de cobro directo sin valoración de las pruebas aportadas por las dos partes. La Superintendencia debe fungir como un JUEZ IMPARCIAL y no como un ordenador de lo determinado por la ADRES. Lo anterior, acorde con el concepto dado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil de diciembre de 2015*

...En el evento en que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se haya producido a pesar de contarse con las herramientas, información o instrumentos para evitarlo, los recursos deberán reintegrarse junto con los respectivos intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Cuando la apropiación se presente pese a la diligencia del

respectivo actor o por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente actualizados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

**Comentario:**

*Debe esclarecerse que acorde con el concepto dado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil de diciembre de 2015, la única manera en la cual se decrete el pago de impuestos MORATORIOS es bajo es supuesto que la ADMINISTRACIÓN ha demostrado la NEGLIGENCIA, IMPRUDENCIA O IMPERICIA de la EPS en la retención del recurso. Es decir, ha demostrado la CULPA.*

Parágrafo 1°. ... Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta el 30 de septiembre de 2018 culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior.

**Comentario:**

*Acorde con las reglas del derecho no es factible que el proyecto de ley establezca la aplicación de sus postulados a eventos efectuados antes de su vigencia. En consecuencia, los efectos de la ley deben ser a partir de su vigencia y no desde el 30 de septiembre de 2018 como lo plantea el artículo.*

**Parágrafo 2°.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional dispone de tres (3) meses para reglamentar los eventos en los que el reintegro deba realizarse con intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la DIAN, o actualizado con base en el IPC, así como los plazos en que puedan realizarse los reintegros ordenados.

**Comentario:**

*Debe esclarecerse que acorde con el concepto dado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil de diciembre de 2015, la única manera en la cual se decrete el pago de impuestos MORATORIOS es bajo es supuesto que la ADMINISTRACIÓN ha demostrado la NEGLIGENCIA, IMPRUDENCIA O IMPERICIA de la EPS en la retención del recurso. Es decir, ha demostrado la CULPA.*

**Artículo 10. Instrucciones contables.** Adiciónese el parágrafo 2° al numeral 2 del artículo 10 de la Ley 1314 de 2009, el cual quedará así:

“[...] **Parágrafo 2°.** Para efectos de determinar el cumplimiento de las condiciones financieras y de solvencia aplicables a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y demás sujetos vigilados, la Superintendencia Nacional de Salud, podrá fijar criterios e instrucciones contables, respecto del reconocimiento, presentación y revelación de los estados financieros, en cumplimiento de los marcos técnicos normativos de contabilidad e información financiera, a que hace referencia la presente ley.

**Comentario:**

*Esta disposición atenta flagrantemente contra las normas contables y el Estatuto Tributario. Escapa a las competencias de la Superintendencia de Salud el establecimiento de instrucciones contables o estados financieros, Desborda sus competencias legales y constitucionales.*

Esperamos que estas consideraciones enriquezcan el proyecto de ley para que finalmente sea un instrumento para la mejora del sistema de Salud y su inspección, vigilancia y control.

Cordialmente,

*Elisa Carolina Torrenegra Cebrera,*

Directora Ejecutiva

Gestarsalud.

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los tres (3) días del mes de diciembre 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:** Gestarsalud

**Refrendado por:** Doctora Elisa Carolina Torrenegra Cebrera - Directora Ejecutiva

**Al Proyecto de ley número** 198 de 2018 Senado

**Título del proyecto:** “Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las Leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.

**Número de folios:** Cinco (5) folios.

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

**Día:** Jueves veintinueve (29) de noviembre de 2018

**Hora:** 12:00 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 1090 - miércoles 5 de diciembre de 2018

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate texto propuesto al proyecto de ley número 185 de 2018 senado, 014 de 2018 cámara, por la cual se modifica el artículo 7° de la Ley 878 de 2004. ....	1
Informe de ponencia para primer debate texto propuesto en la comisión cuarta constitucional permanente del senado de la república al proyecto de ley número 145 de 2018 senado, por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y del orden territorial. ....	6

**Págs.**

Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 01 de 2017 senado, por medio de la cual se reduce la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo a quienes tienen bajo su cuidado a personas diagnosticadas con enfermedad en fase terminal. ....	13
--	----

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico del ministerio de hacienda y crédito público a la ponencia para primer debate al proyecto de ley número 97 de 2018 senado, por medio del cual se crean medidas para fomentar la restauración de ecosistemas con especies nativas en predios rurales de uso agropecuario y se dictan otras disposiciones. ....	26
---	----

**COMENTARIOS**

Comentarios de gestarsalud al proyecto de ley número 198 de 2018 senado, por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las Leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones. ....	28
---	----