



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 616

Bogotá, D. C., jueves, 11 de julio de 2019

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2018 SENADO

por la cual se adopta el Código de Integridad del Servicio Público Colombiano y se dictan otras disposiciones.

1. ORIGEN DEL PROYECTO DE LEY

Fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el día 13 de diciembre de 2018 por los honorables Senadores John Milton Rodríguez González, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Édgar Palacio Mizrahi y por el honorable Representante a la Cámara Carlos Eduardo Acosta Lozano; fue repartido a la Comisión Séptima Constitucional de Senado en donde fui designada como Ponente Única y en la sesión ordinaria del 12 de junio de 2019 se logró su aprobación en primer debate, contando con importantes comentarios y aportes al mismo, como la proposición presentada por el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, la cual fue acogida y hace parte del texto definitivo aprobado.

El Proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa y al título de la ley, respectivamente.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa legislativa tiene como objeto (i) la adopción e implementación del Código de Integridad del Servicio Público Colombiano expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, por parte de todas las entidades del Estado a nivel nacional y territorial y en todas las Ramas del Poder Público; (ii) la creación del Sistema

Nacional de Integridad para articular todo lo concerniente a la integridad en el Servicio Público Colombiano. Lo anterior, con el propósito de establecer un cambio cultural en la institucionalidad que desarrolla la función pública en nuestro país y de esta forma lograr que se surta una transformación estructural enfocada en la moralidad y en lo social.

3. NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY

3.1. SEGÚN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Con fundamento en lo publicado en la *Gaceta del Congreso* número 08 de 2019, los autores evocan la realidad que se ha vivido en medio del sector público y en el relacionamiento con el sector privado, donde evidentemente la corrupción ha afectado las instituciones del Estado y, en consecuencia, el desarrollo integral del País. A continuación, y con fundamento en la Encuesta de Percepción Ciudadana de noviembre del año anterior, afirman que el 40% de las personas en Bogotá consideran que la corrupción ha aumentado en el último año; como resultado de la misma Encuesta desarrollada en otras ciudades del país, se encontró que en Cali el 46% de la ciudadanía piensan que la corrupción sigue igual; y en Barranquilla el 31% de la población considera que ha aumentado, igual conclusión a la que se llegó en la ciudad de Bogotá.

Adicional a las cifras anteriores, aportan otras en las que se refleja la apreciación de las personas frente a la Cultura Política y los resultados del Índice de Transparencia a nivel nacional y en el lanzamiento en Bogotá de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con

la corrupción por parte de la Veeduría Distrital y la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

También dan a conocer la definición de integridad en una organización pública o privada entregada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual es la capacidad de actuar coherentemente entre los valores morales, las normas y reglas aceptadas por los miembros de la organización y sus grupos de interés; en este punto, los autores ratifican que dicha definición coincide con el enfoque de cambio cultural y corresponsabilidad que proponen en el Proyecto de ley objeto de esta ponencia, en tanto que le da un lugar relevante a la armonía entre ley, moral y cultura.

Continuando con el desarrollo de la justificación del Proyecto de ley, los autores mencionan la Ley 1712 de 2014, la cual está vigente para las entidades del orden nacional desde septiembre de 2014 y para las entidades del orden territorial desde marzo de 2015. Se consigna en el documento que la Transparencia no es un fin, sino un medio para que la Administración Pública sea más eficiente y para que la ciudadanía conozca de antemano las actuaciones de los servidores públicos; se reconoce que la Transparencia en una de las estrategias para lograr un servicio público eficiente, mas no es suficiente porque se debe dar un paso adelante para lograr una nación íntegra.

Se hace referencia al ensayo “Erradicar la corrupción con sus raíces: llamado interdisciplinario de emergencia” escrito por Iván Darío Lee y en el que se consigna:

“la ética es una de las principales fuerzas que mueven al ser humano a obrar, y una guía interna de la conducta, la cual adquiere diversas configuraciones según la posición que el individuo adopte en la sociedad. (...) Es por ello que el funcionario que está satisfecho en su empleo, no solo en lo material sino también en su realización personal, en su reconocimiento social, en sentirse útil para la sociedad, es el mayor incentivo que conecta las ambiciones personales con las colectivas, y con una dimensión ética de valor y defensa de los bienes públicos y la toma de decisiones justas e imparciales; en otras palabras, recuperarle la dignidad al servidor público. (...) Es esencial el autoanálisis y el reconocimiento de que en estas décadas olvidamos la ética, y que nadie está exento de tentaciones o de actos de corrupción. Nuevamente, una concepción de la cultura de la legalidad y la transparencia genera las bases para propiciar actitudes e incentivos que reduzcan esa lacra de la sociedad y aumente los niveles de moralidad”.

y el cual finaliza con lo siguiente:

“la cultura de una ética pública y de la legalidad desde los principios hacia las reglas y costumbres

prácticas, solo será posible cuando tenga origen en la educación y no en el castigo como única fuente. El Estado nunca cambiará desde sus raíces si no existe una conciencia social, un compromiso individual y colectivo, un autocontrol endógeno, desde adentro, desde las entrañas de las personas. Entonces perdimos tiempo valioso creyendo que con soluciones exógenas (normas, leyes sanciones y organizaciones de corte imperial) se erradica la corrupción desde sus orígenes. (...) Ética y corrupción son los dos factores clave para que la corrupción deje de anidarse en las estructuras de la sociedad. Actualmente este fenómeno se encuentra exacerbado en Colombia y en el continente americano. La percepción de indignación puede crecer y ese factor deteriora la ética en las bases sociales en dos sentidos: por una parte, incentiva el arribismo y la búsqueda de dinero fácil, por otra, promueve una reacción social en contra. Ese repudio es un factor de gran oportunidad para robustecer un proceso educativo de respeto a lo público, alcanzar la transparencia, el respeto de la legalidad y la probidad como valor”.

De manera complementaria los autores citan lo contenido en el libro “El Futuro está en el Centro” escrito por el Presidente Iván Duque, en el que se presentan propuestas y se resalta la importancia tanto de crear una cultura de legalidad que parta de la mentalidad ciudadana de cumplir la ley, como de recuperar la formación en valores dentro del sistema educativo, a lo cual los autores denominan autogobierno en donde cada persona conoce la ley, la conciencia sobre el bien y el mal presente en todos los seres humanos y finalmente esos fundamentos condicionan su accionar.

En la Sección III de la Exposición de Motivos titulada La necesidad de la integridad en la sociedad y en la administración pública, se consigna un aspecto primordial para la iniciativa, cual es entender lo que la palabra integridad significa y las cualidades que debe poseer quien así se califique, entre ellas: persona educada, honesta, goza de control emocional, respetuosa de sí misma y de los demás, apropiada, responsable, disciplinada, directa, puntual, intachable, leal, atenta, correcta, entre otros adjetivos.

Para concluir esta sección, los autores refieren todo lo concerniente al Código de Integridad del Servidor Público, herramienta creada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, con la finalidad que *“los ciudadanos, los servidores y las organizaciones públicas se comprometan activamente con la integridad en sus actuaciones diarias. (...) Para avanzar en el fomento de la integridad pública es imprescindible acompañar y respaldar las políticas públicas formales, técnicas y normativas con un ejercicio comunicativo y pedagógico alternativo que busque **alcanzar cambios concretos en las percepciones,***

actitudes y comportamientos de los servidores públicos y ciudadanos” (Negrilla fuera del texto).

La creación del código fue conjunta y contó con la participación de 25.000 personas entre servidores públicos y ciudadanos a través del voto en buzones y plataformas web, lo cual concluyó en la elección de cinco valores que deben caracterizar el servicio público: Honestidad, Respeto, Compromiso, Diligencia y Justicia. Lo anterior permitió avanzar en la Política de Integridad, una de las 16 que hacen parte del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) implementado por el Gobierno nacional. El código, a su vez, cuenta con una caja de herramientas conformada por actividades y estrategias lúdicas, pedagógicas y reflexivas, un manual de implementación y un sistema de seguimiento a la integridad.

3.2. CONSIDERACIONES DE LA SUSCRITA PONENTE:

Para comprender el concepto de Servicio Público es importante evocar su origen histórico, el cual tiene como punto de partida el reconocimiento del hombre ejerciendo derechos, deberes y libertades; en la sociedad francesa se desarrolló la concepción de Estado como el ente que ostenta el poder público y que a su vez procura el bienestar de las personas, por ello para los franceses el servicio público era la esencia del Estado.

Para el caso de nuestro país, el artículo 1° de la Constitución Política establece que Colombia es un Estado social de derecho y por ende las entidades y personas que ejercen funciones públicas deben producir efectos en la comunidad, considerando siempre las necesidades de quienes la componen mostrando un compromiso continuo con los sucesos económicos, políticos, sociales y teniendo como fundamento la dignidad humana, según lo ratificado por la honorable Corte Constitucional a través de la Sentencia C-336 de 2006.

La Dignidad Humana como fundamento principal del Estado social de derecho debe estar presente en cada una de las actividades desarrolladas en la Función Pública y debe manifestarse tanto en el trato que se le da al ciudadano, como en el cumplimiento de los deberes de los servidores públicos y de los particulares que cumplen funciones administrativas y más si consideramos que las gestiones adelantadas por ellos producirán efectos en las vidas de los ciudadanos.

Es bien sabido que desde hace varios años en diferentes países se han construido marcos de integridad institucional y códigos de conducta, que en el ámbito de lo público han buscado que los valores y buenas prácticas planeadas sean interiorizadas por las personas en sus conductas cotidianas; encontramos países del norte de Europa los cuales han estructurado e implementado modelos exitosos y entre ellos están Suecia,

en donde el 66,7% de los trabajadores públicos resaltan la importancia de la implementación de un código de conducta (según un estudio realizado en el año 2004) y un 74,1% considera la utilidad del código para alcanzar los objetivos.

Por otra parte, casos como el de España son preocupantes porque, a pesar de la implementación de códigos de conducta para los servidores públicos, los estudios y encuestas realizadas por diferentes organizaciones en el país, muestran que la valoración de los españoles frente a los asuntos de ética pública, es negativa.

Considerando el complejo panorama que se vive en el caso España y reconociendo que en muchos países la situación es similar o exactamente igual, siempre se ha llegado a la conclusión que dentro de un país se debe dar uniformidad a los valores y principios que componen los códigos de conducta en la administración pública, para que los comportamientos de las personas que la componen gocen de los mismos fundamentos éticos y sean aplicados en sus conductas diarias.

Es por ello que la adopción e implementación del Código de Integridad del Servicio Público Colombiano en todas las entidades del Estado colombiano y la puesta en marcha de otras medidas que buscan el mismo fin, se erigen como oportunidades para dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política, buscando que todas las actuaciones de la Función Pública se desplieguen en el marco de la Dignidad Humana.

4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

Dentro de la Sección Marco Normativo, los autores aportan los siguientes preceptos y medidas que se han tomado en nuestro país para avanzar en los propósitos de Gobierno, Transparencia, entre otros:

- Ley 87 de 1993 y en los artículos 27 al 29 de la Ley 489 de 1998: Sistema Nacional e Institucional de Control Interno.
- Ley 872 de 2003: Sistemas de Calidad, en concordancia con la Ley 489 de 1998 sobre Desarrollo Administrativo.
- Ley 1474 de 2011: Estatuto Anticorrupción.
- Decreto Ley Antitrámites (2011)
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional (2014)
- Ley 1753 de 2015: Plan Nacional de Desarrollo, Capítulo V. Buen Gobierno, artículo 133.
- Ley de Lucha contra el Contrabando (2015)
- Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (2015)

- Decreto 1499 del 11 de septiembre de 2017: Manual de Aplicación Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).
- Código de Integridad del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).
- Articulación y complementariedad con otros sistemas de gestión, tales como el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, Sistema de Gestión Ambiental y Sistema de Seguridad de la Información, entre otros.

5. IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY

Para el desarrollo del aspecto del impacto fiscal del Proyecto de ley en cuestión tenemos como sustento los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, entre ellos el contenido en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede constituirse en óbice para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.

“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda” (Negrilla fuera del texto).

6. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

Artículo	Tema
1°	Se establece el objeto de la iniciativa normativa.
2°	Se ordena la conformación del Sistema Nacional de Integridad.
3°	Se establecen las funciones del Sistema Nacional de Integridad en el Servicio Público Colombiano.
4°	Vigencia.

7. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA DE SENADO (SESIÓN DEL 12 DE JUNIO DE 2019)

PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2018 SENADO

por la cual se adopta el Código de Integridad del Servicio Público Colombiano y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto la adopción e implementación del Código de Integridad del Servicio Público Colombiano expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, por parte de todas las entidades del Estado a nivel nacional y territorial y en todas las Ramas del Poder Público, las cuales tendrán la autonomía de complementarlo respetando los valores que ya están contenidos en el mismo.

Finalmente, se crea el Sistema Nacional de Integridad para articular todo lo concerniente a la Integridad en el Servicio Público Colombiano.

Parágrafo. Por implementación del Código de Integridad del Servicio Público Colombiano se entenderá la capacitación obligatoria de inducción para cualquier cargo del Estado y en cualquier modalidad contractual, la evaluación y seguimiento, la generación de indicadores que permitan verificar su cumplimiento, la inclusión obligatoria del Código en los manuales de funciones y demás métodos, planes y procedimientos que fortalezcan y promuevan la Integridad en el Servicio Público.

Artículo 2°. *Sistema Nacional de Integridad.* Confórmese el Sistema Nacional de Integridad en el Servicio Público Colombiano, el cual estará a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública y tendrá un Comité Coordinador conformado por:

- a) La Comisión Nacional de Moralización;
- b) Las Comisiones Regionales de Moralización.

Artículo 3°. *Funciones del Sistema Nacional de Integridad en el Servicio Público.* El Sistema Nacional de Integridad en el Servicio Público Colombiano tendrá, como mínimo, las siguientes funciones:

- a) Establecer mecanismos de articulación y colaboración entre las entidades nacionales y territoriales que adopten el Código de Integridad del Servicio Público Colombiano;
- b) Planear, definir y evaluar las medidas en materia de promoción y formación de la Integridad en las entidades del Estado;

- c) Difundir la Integridad en los sectores privados que se relacionan con el servicio público;
- d) Determinar los indicadores para la evaluación y seguimiento de la adopción y la implementación del Código de Integridad del Servicio Público Colombiano;
- e) Generar un sistema de seguimiento para que las entidades del Estado realicen los reportes anuales con base en los indicadores mencionados en el literal d);
- f) Promover la Integridad en el Servicio Público a través de los medios de comunicación;
- g) Desarrollar, en coordinación con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), estudios e investigaciones sobre la importancia de la Integridad en el Servicio Público Colombiano.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

8. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a la Plenaria del honorable Senado de la República dar segundo debate al **Proyecto de ley número 226 de 2018 Senado**, “por la cual se adopta el Código de Integridad del Servicio público Colombiano y se dictan otras disposiciones”, con base en el texto propuesto que se adjunta, el cual corresponde al aprobado por la Comisión Séptima del Senado de la República, sin modificación y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

Atentamente,



AYDEE LIZARAZO CUBILLOS
Ponente Única
Senadora de la República
Partido Político MIRA

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2018 SENADO

por la cual se adopta el Código de Integridad del Servicio Público Colombiano y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto la adopción e implementación del Código de Integridad del Servicio Público Colombiano expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, por parte de todas las entidades del Estado a nivel nacional y territorial y en todas

las Ramas del Poder Público, las cuales tendrán la autonomía de complementarlo respetando los valores que ya están contenidos en el mismo.

Finalmente, se crea el Sistema Nacional de Integridad para articular todo lo concerniente a la Integridad en el Servicio Público Colombiano.

Parágrafo. Por implementación del Código de Integridad del Servicio Público Colombiano se entenderá la capacitación obligatoria de inducción para cualquier cargo del Estado y en cualquier modalidad contractual, la evaluación y seguimiento, la generación de indicadores que permitan verificar su cumplimiento, la inclusión obligatoria del Código en los manuales de funciones y demás métodos, planes y procedimientos que fortalezcan y promuevan la Integridad en el Servicio Público.

Artículo 2°. *Sistema Nacional de Integridad.* Confórmese el Sistema Nacional de Integridad en el Servicio Público Colombiano, el cual estará a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública y tendrá un Comité Coordinador conformado por:

- a) La Comisión Nacional de Moralización;
- b) Las Comisiones Regionales de Moralización.

Artículo 3°. *Funciones del Sistema Nacional de Integridad en el Servicio Público.* El Sistema Nacional de Integridad en el Servicio Público Colombiano tendrá, como mínimo, las siguientes funciones:

- a) Establecer mecanismos de articulación y colaboración entre las entidades nacionales y territoriales que adopten el Código de Integridad del Servicio Público Colombiano;
- b) Planear, definir y evaluar las medidas en materia de promoción y formación de la Integridad en las entidades del Estado;
- c) Difundir la Integridad en los sectores privados que se relacionan con el servicio público;
- d) Determinar los indicadores para la evaluación y seguimiento de la adopción y la implementación del Código de Integridad del Servicio Público Colombiano;
- e) Generar un sistema de seguimiento para que las entidades del Estado realicen los reportes anuales con base en los indicadores mencionados en el literal d);
- f) Promover la Integridad en el Servicio Público a través de los medios de comunicación;
- g) Desarrollar, en coordinación con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), estudios e investigaciones sobre la

importancia de la Integridad en el Servicio Público Colombiano.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación



AYDEE IIZARAZO CUBILLOS
Ponente Única
Senadora de la República
Partido Político MIRA

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los cuatro (04) días del mes de julio del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza *la publicación en Gaceta del Congreso de la República*, el siguiente Informe de Ponencia para Segundo Debate y Texto Propuesto para Segundo Debate.

Al Proyecto de ley número 226 de 2018
Senado

Título del proyecto: *por la cual se adopta el Código de Integridad del Servidor Público Colombiano y se dictan otras disposiciones.*

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

El Secretario,



JESÚS MARIA ESPAÑA VERGARA
Secretario Comisión Séptima

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 18 DE JUNIO DE 2019 AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 25 DE 2018 SENADO, 044 DE 2018 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 067 DE 2018 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital.

–Segunda Vuelta–.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia el cual quedará, así:

Artículo 323. *El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales. En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital, atendida la población respectiva.*

El Alcalde Mayor será elegido para un período de cuatro años, por el 40 por ciento de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley, siempre que sobrepase al segundo candidato

más votado por 10 puntos porcentuales. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Alcalde Mayor quien obtenga el mayor número de votos, en la segunda vuelta.

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido. Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor. Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Parágrafo. *Los dos candidatos que participen en la segunda vuelta podrán ajustar, conforme los acuerdos programáticos que adelanten, su programa de gobierno, el cual deberá publicarse*

en medio de amplia circulación ocho (8) días hábiles antes de la segunda vuelta.

Artículo 2º. Vigencia. El presente Acto Legislativo comenzará a regir a partir del 2023.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República – Segunda Vuelta – del día 18 de junio de 2019, al **Proyecto de Acto Legislativo número 25 de 2018 Senado, 044 de 2018 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 067 de 2018 Cámara, “por el cual se modifica el artículo**

323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la Segunda Vuelta para la Elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital”.

Cordialmente,

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ
Senador Ponente

El presente Texto Definitivo fue aprobado sin modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 18 de junio de 2019, de conformidad con el Texto aprobado en Primer Debate en Segunda Vuelta.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 174 DE 2018 SENADO

por la cual se modifica la Ley 1335 de 2009.

VDE -

Bogotá, D. C., junio de 2019

Honorable Secretario

GREGORIO ELJACH

Secretario General

Senado de la República

Capitolio Nacional, Primer Piso

Ciudad

Asunto: Concepto Proyecto de ley número 174 de 2018 Senado, por la cual se modifica la Ley 1335 de 2009.

Respetado Secretario:

De acuerdo con las reiteradas solicitudes allegadas a esta cartera por parte de varios de los interesados y ante las diversas dudas que se han presentado dentro del trámite del **Proyecto de ley número 174 de 2018 Senado, por la cual se modifica la Ley 1335 de 2009**, nos permitimos emitir concepto sobre el particular en los siguientes términos:

1. INICIATIVA PARLAMENTARIA

El proyecto de ley del asunto propone regular los sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN), los sistemas similares sin nicotina (SSSN), los cigarrillos electrónicos y los productos de Tabaco Calentado (PTC), con sujeción a las mismas restricciones de los productos combustibles de tabaco, como los cigarrillos, contenidas en la Ley 1335 de 2009.

2. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

En concepto de este Ministerio, nos encontramos frente a la modificación de un

reglamento técnico contenido en la Ley 1335 de 2009 y el cual fue notificado por la Organización Mundial del Comercio mediante documento G/TBT/N/COL/116/Add.1 el 16 de noviembre de 2009, toda vez que se pretende ampliar la lista de productos que estarían sujetas a las mismas restricciones de los productos combustibles de tabaco, como los cigarrillos, contenidas en la mencionada ley, lo que significa una situación más gravosa para los fabricantes e importadores de esta clase de productos.

Debido a lo anterior, esta modificación de la Ley 1335 de 2009 debe surtir el trámite de notificación internacional a los países Miembros de la Organización Mundial del Comercio, de la Comunidad Andina y a los países con los cuales Colombia tiene acuerdos comerciales vigentes, teniendo en cuenta que el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio precisa que todas las referencias hechas a los reglamentos técnicos, a las normas y procedimientos de evaluación de la conformidad se aplican igualmente a cualquier enmienda a los mismos, así como a cualquier adición a sus reglas o a la lista de los productos.

No obstante lo anterior, este Ministerio considera que el proyecto desconoce los últimos avances científicos en la materia y podría generar la creación de un mercado ilícito de estos productos, toda vez que la aplicación en un mismo marco regulatorio de productos de tabaco a productos que entregan nicotina sin combustión puede limitar la capacidad de convencer a los fumadores adultos a migrar a alternativas de nicotina menos riesgosas. Incluso, algunos expertos en salud pública consideran que esto tan solo prolongaría innecesariamente la epidemia del tabaquismo. Expertos en salud de la Universidad de Harvard lo han dicho, “*cuando los cigarrillos electrónicos están regulados igual que los productos de tabaco, la gente llega a la conclusión que son igual de*

peligrosos. No se dijo, pero no fue necesario. La gente hace esa suposición y nadie trata de disuadirlos de ello”¹.

En efecto, debe tenerse en cuenta que la misma Organización Mundial de la Salud, en reporte sobre cigarrillos electrónicos publicado en agosto de 2016, reconoce la existencia de productos de nicotina con un riesgo menor al de los asociados a los productos combustibles. Según el reporte, el uso de estas alternativas por parte de los actuales fumadores puede representar un logro significativo para la salud pública:

“Si la gran mayoría de fumadores de tabaco que no son capaces de dejar de fumar, ni desean hacerlo, se cambiaran sin demora al uso de una fuente alternativa de nicotina con riesgos más bajos para la salud, y eventualmente dejan de utilizarlo, esto representaría un logro significativo en la salud pública”².

Asimismo, estudios adelantados por prestigiosos cuerpos académicos y autoridades de salud en el mundo, han venido concluyendo que los productos de administración de nicotina sin combustión cuentan con un riesgo sustancialmente menor al de los cigarrillos convencionales. Tal es el caso del estudio “Cigarrillos electrónicos: una actualización de evidencia” por parte de Public Health England, cuyas principales conclusiones son:

- Los mejores cálculos muestran que los cigarrillos electrónicos son 95% menos dañinos para la salud a diferencia de los cigarrillos normales y cuando son apoyados por un servicio para abandonar el hábito de fumar, ayudan a la mayoría de fumadores a dejar el tabaco en su totalidad.
- Estudios recientes apoyan los resultados de la Revisión “Cochrane” con respecto a que el Cigarrillo Electrónico (CE) puede ayudar a las personas a dejar de fumar y a reducir su consumo de cigarrillos.

Por su parte, el estudio “Nicotina sin humo: Reducción del daño del tabaco” por parte de la Royal College of Physicians en el Reino Unido, concluyó que:

- Los cigarrillos electrónicos no son una puerta de entrada para comenzar a fumar en el Reino Unido, el uso de cigarrillos electrónicos se encuentra limitado casi completamente a aquellos que ya usan, o han usado, tabaco.
- Los cigarrillos electrónicos no resultan en una normalización de fumar - no hay evidencia de que la terapia de reemplazo de nicotina

(NRT) o el uso de cigarrillos electrónicos haya resultado en la renormalización del tabaquismo. Ninguno de estos productos a la fecha ha atraído un uso significativo entre los adultos que nunca han sido fumadores, ni han demostrado evidencia de una significativa progresión como puerta de entrada a fumar entre los jóvenes.

Así las cosas, en la medida en que los productos de administración de nicotina sin combustión, como los cigarrillos electrónicos, difieren sustancialmente por completo de los cigarrillos convencionales en cuanto a sus riesgos, el marco regulatorio debe ser diferente y lo suficientemente riguroso para proteger la salud pública, al tiempo que debe ser lo suficientemente flexible para promover que los fumadores adultos migren a estas alternativas, contrario a lo que se pretende con el citado proyecto de ley.

La regulación de este tipo de productos debe tener en cuenta los estudios previamente citados y de acuerdo con ellos se le debe dar un tratamiento diferenciado al de los cigarrillos convencionales. Igualmente, se deben establecer compromisos para su comercialización, conservando las advertencias para que sea un producto dirigido exclusivamente a mayores de edad.

Se sugiere que previo al análisis de los estudios que existen actualmente alrededor del mundo sobre estos productos, se pueda considerar los CE como una alternativa para agilizar y potencializar la aceptación de estos productos, al parecer, menos dañinos entre los adultos fumadores.

De igual forma, al ser productos diferentes al cigarrillo convencional, se debe contemplar una regulación eficiente que establezca normas de seguridad y calidad, toda vez que, por su condición de mecanismo electrónico, debe contar con altos estándares que garanticen la protección de los consumidores y al público en general.

Las políticas públicas actuales, enfocadas en el control del tabaco, deben complementarse con las nuevas políticas que promueven la transición de cigarrillos a alternativas de nicotina menos riesgosas. Es así como “una estrategia regulatoria debe adoptar un enfoque equilibrado para garantizar la seguridad del producto, permitir y alentar a los fumadores a usar el producto en lugar del cigarrillo, y detectar y prevenir efectos que contrarresten los objetivos generales de la política de control del tabaco”³. Dicha estrategia regulatoria puede incluir advertencias gráficas diferenciadas, basadas en el riesgo asociado de cada producto, habilidad para comunicar información científicamente validada acerca del producto y su perfil de riesgo a los usuarios y una regulación de uso público basada en la ciencia y evidencia científica.

¹ Daniel I. Wikler, ethicist at the Harvard School of Public Health, disponible haciendo.

² Organización Mundial de la Salud, “Electronic Nicotine Delivery Systems and Electronic Non-Nicotine Delivery Systems (ENDS/ENNDS), agosto de 2016.

³ UK Royal College of Physicians, Nicotine without smoke, Tobacco harm reduction, 2016, disponible haciendo [clik acá](#).

En este sentido, una eventual reglamentación de estos productos deberá cumplir con lo contemplado en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio; lo señalado en la Decisión 827 de la Comisión Andina; lo estipulado en los tratados y acuerdos comerciales suscritos por Colombia; así como lo indicado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo (artículo 2.2.1.7.3.14, Decreto 1074 de 2015, modificado por el Decreto 1595 de 2015), así como, con las Buenas Prácticas de Reglamentación Técnica, dadas las implicaciones económicas de la actividad regulatoria, de tal forma que una eventual reglamentación cumpla con los siguientes aspectos:

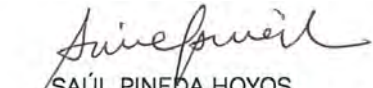
- Proteja y promueva el interés público y apoye el buen gobierno, además, de proteger la salud de los consumidores.
- Debe ser moderno, abierto y transparente: generando accesibilidad y comprensibilidad al público y partes interesadas.
- La adopción de decisiones en materia de reglamentación debe basarse en datos empíricos: esto quiere decir, un análisis de costo - beneficio y una evaluación del riesgo.
- Debe respaldar una economía equitativa y competitiva donde su finalidad ha de ser el apoyo y promoción de un crecimiento económico inclusivo, el espíritu empresarial y la innovación en beneficio de los consumidores y las empresas. En la medida de lo posible, se debe estudiar y aprovechar las oportunidades de cooperación en materia de reglamentación y de armonización reglamentaria.

Dado el alcance de lo mencionado anteriormente, es importante resaltar que el organismo regulador; en este caso, el Ministerio de Salud y Protección Social debe realizar un Análisis del Impacto Normativo (AIN), en la materia objeto de este proyecto de ley. En este análisis el regulador, debe determinar y evaluar los posibles efectos positivos y negativos de una propuesta de reglamento, a fin de que sean examinados por el público y las partes interesadas. Así mismo, tiene que demostrar que los beneficios son superiores a los costos, y que esto se traducirá en sostenibilidad y productividad, respondiendo así a todas las inquietudes que puedan surgir en el marco de dicha propuesta.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante señalar que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha realizado un acompañamiento constante a la discusión y votación de esta iniciativa, y ante la falta de claridad que aún persiste frente a su pertinencia, se recomienda se realicen los foros y audiencias públicas solicitadas por los Senadores Gabriel Jaime Velasco y Alberto Castilla quienes se comprometieron a convocarlos

antes de que el proyecto surta su segundo debate en la Plenaria de dicha corporación.

Cordialmente,


SAÚL PINEDA HOYOS
Viceministro de Desarrollo Empresarial

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los cuatro (04) días del mes de julio del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente Informe de Ponencia para Segundo Debate y Texto Propuesto para Segundo Debate.

Al Proyecto de ley número 226 de 2018 Senado

Título del proyecto: “*por la cual se adopta el Código de Integridad del Servidor Público Colombiano y se dictan otras disposiciones*”.

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

El Secretario,


JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
Secretario - Comisión Séptima

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 266 DE 2019 SENADO, 027 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1388 de 2010, se establecen medidas para garantizar la prestación de los servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica la atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones,

–Ley Jacobo–.

Bogotá, D. C.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 266 de 2019 Senado, 027 de 2018

Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1388 de 2010, se establecen medidas para garantizar la prestación de los servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica la atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones –Ley Jacobo–.

Señor Secretario:

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, tercero en el *iter* legislativo, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 414 de 2019.

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

1. CONTENIDO

El proyecto de ley plantea: i) se dé atención prioritaria al diagnóstico o presunción de cáncer efectuado a un menor de 18 años, para así, garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud (artículo 1°); ii) el mecanismo de giro directo para los prestadores de servicios de salud de menores con cáncer que tengan índice satisfactorio en indicadores (prelación de pago) (artículo 2°); iii) una atención prioritaria y continuidad en la prestación de los servicios (artículo 3°); iv) la garantía de la atención (artículo 4°) y, v) la vigencia y derogatorias (artículo 5°).

2. CONSIDERACIONES

2.1. La protección del menor

Es de resaltar la importancia que tiene en nuestro ordenamiento constitucional la protección al menor, desde dos vías principales: las propias normas constitucionales adoptadas en 1991 y el bloque de constitucionalidad, destacándose la Convención de los Derechos de los Niños, adoptada mediante la Ley 12 de 1991. Este enfoque se ha desarrollado en el sentido de caracterizar el Estado social como una organización política orientada a proteger especialmente a quienes, por diversas situaciones, son vulnerables, aspecto que es retomado en el artículo 13 de la Constitución Política.

En Colombia, no puede perderse de vista los artículos 6° y 11 de la Ley 1751 de 2015, como los artículos 8° y 9° de la Ley 1098 de 2006. Esta última norma prevé:

Artículo 8°. Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente,

el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

Así mismo, en el artículo 9° *ibíd*, se determina:

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

En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente

En cuanto a las características del interés superior como concepto guía de la protección a los menores de edad, Jean Zermatten ha resaltado:

1. Contrariamente a la mayoría de los artículos de la Convención, el artículo 3° cf. 1 no constituye un derecho subjetivo como tal; sino que instituye un principio de interpretación que debe ser utilizado en todas las formas de intervención con respecto a los niños y que confiere una garantía a los niños de que su suerte será examinada conformemente a ese principio de interpretación.
2. Esta disposición impone, sin embargo, una obligación a los Estados: la de tomar en cuenta el interés superior del Estado desde que una decisión oficial debe ser tomada.
3. Este artículo 3° cf. 1 no puede ser estudiado separadamente. Pertenece a un todo (la Convención de los Derechos del Niño) y funda un nuevo estatuto: el niño sujeto de derecho. Esta dependencia confiere a este concepto una dimensión particular, en particular si se le enlaza al principio de no discriminación (artículo 2° CDE), y a la obligación de tomar en cuenta la palabra del niño (artículo 12 CDE).
4. El concepto del interés superior del niño es un concepto jurídico indeterminado que debe ser precisado por la práctica y que debería serlo por las reglas de aplicación. La jurisprudencia va también, partiendo del estudio de casos, a aportar soluciones aplicables a otras situaciones o al conjunto de grupos de niños. Se debe confiar en quién debe decidir¹ [...].
5. El criterio del interés superior del niño relativo al tiempo y al espacio: al tiempo ya que él es dependiente de conocimientos científicos sobre la infancia y sobre la

¹ Van BUEREN G. The International Law on the rights of the child, Martins Nijhoff Publishers, The Hague, 1998, p. 46.

preeminencia de una teoría dada en un momento determinado; relativo al espacio, ya que este criterio debería tomar en cuenta las normas válidas en un país dado o en una región dada².

6. La noción de largo plazo³ debería ser una noción que permitiera afirmar mejor que lo visado en la aplicación del interés superior del niño no es la situación hic y nunc, sino más bien la situación del niño, en la perspectiva de su futuro. Por definición, el niño evoluciona; en consecuencia, su interés debería separarse de la ley del “todo enseguida” para privilegiar una visión de futuro. En el momento en el que se escuche al niño sobre sus aspiraciones en el marco del artículo 12 CDE, hay que estar atento a este aspecto de exploración.
7. La noción del criterio del niño es evolutiva, ya que efectivamente los avances del conocimiento continúan y que no han pasado más de 13 años después de la adopción de la Convención. La doctrina y la jurisprudencia deberían, por lo tanto, ayudar a desarrollar mucho esta noción.
8. El criterio del interés del niño es subjetivo en un doble nivel. “Se trata en primer lugar de una subjetividad colectiva, la de una sociedad dada, en un momento dado de su historia, que tiene una imagen del interés del niño: educación del niño en tal o tal religión por ejemplo o la denegación de todo “el exceso” de la práctica religiosa... Se podría tomar como ejemplo la asistencia educativa y los “modos” que ha podido conocer (que se trate del mismo tipo de medidas que tomar o de la denegación de toda pena de prisión, casi “evidente” ayer pero que comienza hoy a ser contestada... en el nombre del interés del niño”)⁴ [...] ⁵

Por su parte, la Corte Constitucional ha enfatizado en el alcance y caracterización del interés superior, a saber:

[...] 37. En este sentido, la jurisprudencia ha señalado que la noción del interés superior del menor, es, entre otras, una “*caracterización jurídica específica*”, a favor de los niños, reconocible en sus derechos que prevalecen, y que le impone obligaciones para protegerlo de manera especial, de modo que lo guarde de abusos y arbitrariedades y garantice su desarrollo normal y

sano desde los puntos de vista físico, psicológico, intelectual y moral y la correcta evolución de su personalidad⁶. Un concepto en todo caso relacional⁷ que no absoluto o excluyente, a fin de armonizar, en situación de conflicto, los derechos e intereses del menor con los de otros sujetos⁸.

38. Por lo que se refiere a las garantías de protección para el pleno desarrollo del menor, se dijo en la Sentencia T-808 de 2006, a partir de lo dispuesto en los tratados internacionales vinculantes sobre la materia, que dentro de ellas se incluye: i) la prevalencia del interés del menor; ii) la garantía de la adopción de medidas de protección que su condición requiere; y iii) la previsión de las oportunidades y recursos necesarios para desarrollarse mental, moral, espiritual y socialmente de manera normal y saludable, y en condiciones de libertad y dignidad [...]

[...] 40. Para el juez constitucional ocurre algo semejante. De allí que tanto en las decisiones de constitucionalidad como en las de tutela en las que

⁶ Sentencia T-514 de 1998. En sentido semejante, Sentencia T-979 de 2001.

⁷ Sentencia T-408 de 1995, reiterada en las Sentencias T-292 de 2004, T-397 de 2004 y T-466 de 2006.

⁸ Sobre este extremo se precisó en la Sentencia T-510 de 2003, “*el sentido mismo del verbo ‘prevalecer’ implica, necesariamente, el establecimiento de una relación entre dos o más intereses contrapuestos en casos concretos, entre los cuales uno (el del menor) tiene prioridad en caso de no encontrarse una forma de armonización*”. Por lo tanto, en situaciones que se haya de determinar cuál es la opción más favorable para un menor en particular, se deben necesariamente tener en cuenta los derechos e intereses de las personas vinculadas con tal menor, en especial los de sus padres, biológicos o de crianza; “*solo así se logra satisfacer plenamente el mandato de prioridad de los intereses de los niños, ya que estos son titulares del derecho fundamental a formar parte de una familia, por lo cual su situación no debe ser estudiada en forma aislada, sino en el contexto real de sus relaciones con padres, acudientes y demás familiares e interesados. Esta es la regla que establece el artículo 3-2 de la Convención sobre Derechos del Niño, según el cual los Estados se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley*” En todo caso cuando se presente un conflicto irresoluble entre los derechos de los padres y los del menor, la solución deberá ser la que mejor satisfaga el interés superior del menor: “*de allí que los derechos e intereses de los padres únicamente puedan ser antepuestos a los del niño cuando ello satisfaga su interés prevaleciente, y que en igual sentido, únicamente se pueda dar primacía a los derechos e intereses de los niños frente a los de sus padres si tal solución efectivamente materializa su interés superior. Así, no es posible trazar una norma abstracta sobre la forma en que se deben armonizar tales derechos, ni sobre la manera en que se han de resolver conflictos concretos entre los intereses de los padres y los del menor – tal solución se debe buscar en atención a las circunstancias del caso*”.

² FULCHIRON H. op.cit. p.36.

³ RUMO-JUNGO A., Das Kind und die Scheidung seiner Eltern: ausgewählte Fragen, in le Bien de l’Enfant, op. cité. p. 156.

⁴ FULCHIRON H., op. cit., p 36.

⁵ Zermatten, Jean, “El interés Superior del Niño: Del Análisis literal al Alcance Filosófico”, Informe de trabajo 3-2003, Institut International des Droit de l’enfant. En: http://www.childsrighs.org/html/documents/wr/2003-3_es.pdf, págs 11 y 12.

se encuentren involucrados los menores de edad, aparecen como criterios hermenéuticos fuertes, de modo que el juicio abstracto o concreto debe efectuarse en clave de lo aquí visto: ser sujetos de especial protección, el imperativo jurídico de buscar el interés superior del menor, el carácter *prima facie* prevaleciente de sus derechos, el reconocimiento de las garantías de protección para el desarrollo armónico, que generan obligaciones constitucionales verticales y también horizontales, la exigibilidad de los derechos y, por consiguiente, de las obligaciones, basadas en el carácter subjetivo y colectivo de los derechos e intereses protegidos. Condicionamiento que, es evidente, afecta igualmente a los poderes de los jueces con competencias ordinarias para conocer de los derechos e intereses de los niños, niñas y adolescentes [...]⁹.

Bajo este contexto legal, jurisprudencial y doctrinal la protección de los derechos de los menores de edad, como criterio primordial, se extiende a garantizar el acceso y la atención oportuna en salud.

2.2. *La atención prioritaria*

Se destaca de la iniciativa el adoptar el concepto de atención prioritaria que recoge mucho mejor el interés prevalente sin afectar la autonomía médica y así se indica en los artículos 1° y 3° del proyecto, además de ello, su inclusión permite superar los inconvenientes que planteaba la redacción inicial y, aunque si bien, no se modificó el título del proyecto, se recomienda se realice para mantener la coherencia del mismo, en el articulado.

Al tenor de lo enunciado, la referencia a la Ley 1755 de 2015 resulta pertinente y adecuada tratándose de la atención médica al menor en la circunstancia que atraviesa e incluso, la norma pertinente de la ley estatutaria, plantea la adopción de medidas de urgencias. En este sentido, la propuesta se aúna al esfuerzo que desde el 2010 se ha venido realizando para reforzar la protección y evitar que los trámites sean una carga en la atención y generen el efecto de barrera en la prestación de los servicios que se requieren.

Precisamente, teniendo presente dicha protección y para el caso del tratamiento integral de cáncer en menores, el legislador previo, en la Ley 1388 de 2010¹⁰, *por el derecho a la vida de los niños con cáncer en Colombia*, y adicional a lo contemplado en la Ley 1384, *“Ley Sandra Ceballos, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia*, del mismo año, una serie de medidas destinadas a garantizar la oportunidad y calidad en el tratamiento. Al respecto, se estableció lo siguiente:

- i. La determinación de un propósito previsto en la ley y un alcance amplio.
- ii. La garantía de la atención a través de una base de datos que hace las veces de autorización para los procedimientos.
- iii. Un modelo integral de atención que implica la autorización de servicios a cargo de los aseguradores.
- iv. La creación de Unidades de Atención de Cáncer Infantil (UACAI), y la obligación de las aseguradoras de contra de las mismas.
- v. Información, registro e investigación.
- vi. Medidas de apoyo al menor con cáncer.
- vii. La creación del Consejo Nacional Asesor de Cáncer Infantil.

Debe añadirse que la Resolución número 1477 de 2016, definió el procedimiento, los estándares y criterios para la habilitación de las Unidades Funcionales para la Atención Integral de Cáncer del Adulto “UFCA” y las Unidades de Atención de Cáncer Infantil “UACAI”, así como la adopción del Manual de Habilitación de Unidades Funcionales para la Atención Integral del Cáncer del Adulto “UFCA” y las Unidades de Atención de Cáncer Infantil “UACAI”.

De esta manera, la propuesta es coherente con la protección desarrollada hasta el momento en el plano de la agilidad en los trámites.

2.3. *Prioridad en los pagos*

Acorde con la exposición de motivos y en términos generales la iniciativa pretende, como se ha venido resaltando, *“establecer medidas que hagan efectiva la protección del derecho fundamental a la salud de los menores de 18 años con diagnóstico o presunción de cáncer, declarar su atención integral como prioritaria, garantizando el acceso efectivo a los servicios de salud oncopediátrica y fortalecer el apoyo social que recibe esta población”*.

Con el fin de lograr el objetivo, el artículo 2° dispone: *“Prioridad y giro directo a prestadores de servicios de salud de menores con cáncer. El prestador de servicios de salud de menores con cáncer sin importar el régimen de afiliación del menor, tendrá prelación en el pago de su facturación. Las modificaciones en la red de prestadores de la EPS no afectarán la continuidad en la prestación de los servicios al menor”*, en este sentido y con el fin de tener consistencia con el nombre del artículo se recomienda eliminar lo relacionado a *“giro directo”*, toda vez que en el desarrollo del mismo no se hace referencia a este mecanismo.

Adicionalmente, en relación con la prelación de pago, es pertinente recordar que este hace parte de los acuerdos de voluntades que se suscriben en virtud del Decreto número 4747 de 2007, compilado en el Decreto número 780 de 2016,

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-055 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹⁰ Esta norma fue declarada exequible, *cfr.* CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-850 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

en el que se “*regulan algunos aspectos de las relaciones entre los prestadores de servicios de salud y las entidades responsables de pago de los servicios de salud de la población a su cargo*”: de ahí que se sugiera que la prelación sea incluida como un criterio a tener en cuenta en la suscripción de dichos acuerdos de voluntades.

En cuanto al artículo 4°, en el cual se dispone que: “[...] *El Ministerio de Salud y la Protección Social, en un término de un (1) año, reglamentará la creación y puesta en marcha de una base de datos para la agilidad de la atención del menor con cáncer. El médico que tenga la presunción diagnóstica de cáncer en un menor, beneficiario de la presente ley, lo incluirá en esta base de datos, que podrá ser consultada en tiempo real y que le permitirá a la EPS, ARS o Entidad Territorial a cargo, según los regímenes de la seguridad social en salud vigentes en el país, encontrar al paciente en el sistema. En esta base de datos se especificará que cada beneficiario de la presente ley, contará, a partir de ese momento y hasta que el diagnóstico no se descarte, con todos los procedimientos de manera integral e inmediata[...]*”, se recomienda no crear un nuevo reporte de información, sino centrar los esfuerzos en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Información para el Monitoreo, Seguimiento y Control de la Atención del Cáncer en los menores de 18 años, el cual integra la base de datos para la agilidad de la atención del menor con cáncer y el Registro Nacional de Cáncer Infantil.

Finalmente, con el fin de guardar consistencia entre los diferentes artículos se sugiere eliminar el inciso tercero del artículo 4°, toda vez que fue eliminado el inciso tercero del artículo 3°, relacionados con la autorización de servicios de salud que requiere la población infantil con cáncer.

2.4. La autorización

El inciso cuarto del artículo 4° de la propuesta, estaría presumiendo que la autorización es una actuación que pone en riesgo la vida de los menores con cáncer, sin embargo, el hecho mismo no se puede entender, *per se*, como una acción que conduzca a dicho riesgo, en el entendido que lo que se pretende es que los tiempos de la autorización se reduzcan.

Así, con lo previsto en este precepto, se considera que debe concebirse que el propósito de la norma está destinado a evitar que los pacientes deban soportar cargas administrativas que, en últimas, dilatan la atención frente a una situación que requiere agilidad, lo cual encuentra plena armonía con lo dispuesto en el literal p) del artículo 10 de la Ley 1751 de 2015, según el cual:

Artículo 10. Derechos y deberes de las personas, relacionados con la prestación del servicio de salud. Las personas tienen los siguientes derechos relacionados con la prestación del servicio de salud:

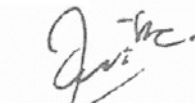
[...] p) A que no se le trasladen las cargas administrativas y burocráticas que les corresponde asumir a los encargados o intervinientes en la prestación del servicio [...].

CONCLUSIÓN

Este Ministerio considera importante fortalecer la protección especial que debe brindarse al menor, máxime si padece una patología como el cáncer o si existe sospecha de ello y la iniciativa va en correspondencia con los esfuerzos realizados hasta el momento por este Ministerio, por lo que se estima **CONVENIENTE** en los términos del informe-ponencia. La propuesta legislativa promueve el goce efectivo de los derechos fundamentales de los menores de edad considerando lo atinente al derecho a la salud y la seguridad social, como garantía de su aseguramiento, a efectos de que las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), entes en los que se encuentra inscrito el menor de edad sean las responsables de garantizar el acceso oportuno, de calidad y continua al plan de beneficios, según el diagnóstico médico.

No obstante, para guardar coherencia en la norma, es necesario modificar el título del proyecto, que se propone sería el siguiente, *por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la prestación de los servicios de salud oncopediátrica a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones*” –Ley Jacobo–, Igualmente, se estima relevante que no se estigmatice la autorización sino que se entienda que la misma no pueda convertirse en una barrera de acceso. De este modo, serán las EPS e IPS quienes deberán establecer las concisiones y requisitos de prestación y reconocimiento económico de los servicios.

Atentamente,


JUAN PABLO URIBE RESTREPO
 Ministro de Salud y Protección Social

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
 PERMANENTE DEL HONORABLE
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiocho (28) días del mes de junio del año dos mil diecinueve (2019).

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

Concepto: Ministerio de Salud y Protección Social.

Refrendado por: Doctor *Juan Pablo Uribe Restrepo* - Ministro.

Al Proyecto de Ley número 266 de 2018 Senado, 027 de 2018 Cámara.

Título del proyecto: *por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la prestación de servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica la atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones, -Ley Jacobo-*.

Número de folios: nueve (9) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado:

Día: viernes veintiocho (28) de junio de 2019

Hora: 9:50 a. m.

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
Secretario Comisión Séptima

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2019 SENADO

por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el período de presunción de despido por motivo de embarazo o lactancia, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario - Comisión Séptima

Senado de la República

Carrera 7 N° 8-68

Bogotá, D. C.

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2019 SENADO, POR LA CUAL SE ESTABLECE EL FUERO DE PATERNIDAD, SE AMPLÍA EL PERÍODO DE PRESUNCIÓN DE DESPIDO POR MOTIVO DE EMBARAZO O LACTANCIA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

Respetado doctor España:

El Ministerio del Trabajo en el ámbito de sus competencias se permite remitir concepto del **Proyecto de ley número 258 de 2019**, por la cual se establece el fuero de paternidad, amplía el período de presunción de despido por motivo

de embarazo o lactancia, y se dictan otras disposiciones, teniendo en cuenta el texto publicado en la **Gaceta del Congreso** número 219 de 2019, así como el documento de la OIT “La maternidad y la paternidad en el trabajo: La legislación y la práctica en el mundo, año 2014¹¹”.

1. GENERALIDADES Y PRETENSIONES DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley busca ampliar el fuero de maternidad hasta seis (6) meses después del parto; prohibir el despido de todo trabajador cuyo cónyuge, pareja o compañera permanente se encuentra en estado de embarazo y no tenga un empleo formal; el fuero de paternidad cobijará al padre dentro de los seis (6) meses posteriores al parto de la cónyuge, pareja o compañera; y establece que el empleador requerirá de la autorización del inspector de trabajo y solo podrá concederse la autorización de despido por las causas del artículo 62 y 63 del Código Sustantivo del Trabajo, en caso de no mediar autorización, los trabajadores tendrán derecho al pago de una indemnización equivalente a sesenta (60) días de salario, indemnizaciones y prestaciones a las que haya lugar.

2. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

2.1. Constitucionalidad y normatividad aplicable

La presente iniciativa se ajusta a los preceptos constitucionales en tanto que desarrolla los derechos fundamentales de la niñez.

De igual manera es el desarrollo de la normatividad colombiana establecida en los artículos 236 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 1° de la Ley 1822 de 2017; artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo modificado por el artículo 7° del Decreto número 13 de 1967 sobre el descanso remunerado durante la lactancia, artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo sobre la prohibición de despido y en cuanto a la jurisprudencia constitucional las Sentencias C-174 de 2009 y Sentencia C-005 de 2017.

2.2. Análisis del articulado del proyecto de ley

Desde el Ministerio del Trabajo y de acuerdo a la línea de incorporación igualitaria de hombres y mujeres en el mercado laboral, se ha impulsado la mayor participación del hombre en el cuidado y crianza del recién nacido, esto con el fin de restar el impacto en detrimento de las mujeres cuando de la incorporación al mercado laboral formal se trata.

La incorporación del padre en la crianza y cuidado del recién nacido es crucial. Para sustentar dicho argumento, se remite al estudio realizado por la Universidad Complutense de Madrid, el cual contiene la siguiente reflexión:

¹ http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_242618/lane--es/index.htm

“(…) porque los primeros meses y años de vida de los hijos son un momento fundamental en la creación de lazos afectivos entre padres/madres e hijos, en los que, además, las nuevas generaciones de padres (en España y en otros muchos países) están llevando a cabo hoy día un importante cambio de actitudes hacia un modelo de familia más igualitario (Devreux 2007; Alberdi y Escario 2007). Y en esos momentos clave, los sistemas de permisos por nacimiento que fomentan que estos se disfruten exclusivamente por la madre están desplazando o dejando en un segundo plano el papel de los padres en relación con el de las madres, es decir, en un momento crítico como este estarán reforzando la idea tradicional de la separación de roles en la pareja (la mujer debe dedicarse en esos momentos a cuidar del bebé y el hombre debe trabajar más)”.

En el mismo sentido, en un estudio de la Organización Internacional del Trabajo, “La maternidad y la paternidad en el trabajo”, las investigaciones indican sobre la relación entre la licencia del padre y la participación de los hombres en las responsabilidades familiares en el desarrollo infantil que los padres que interactúan más con sus hijos durante los primeros días de vida pueden tener efectos positivos sobre la igualdad de género en el hogar y en el trabajo, y ser indicio de cambios en las relaciones y en la percepción de los roles de los progenitores, así como en los estereotipos predominantes.

La OIT no tiene normas sobre la licencia de paternidad. Sin embargo, la resolución relativa a la igualdad de género como eje del trabajo decente, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), en 2009 reconoce que las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar interesan a los hombres y a las mujeres.

La concesión de una licencia para los padres es más habitual en las economías desarrolladas. La duración de la licencia de paternidad varía, pero solo cinco países (Eslovenia, Finlandia, Islandia, Lituania y Portugal), ofrecen periodos de licencia que superan las dos semanas.

Sin embargo, es importante tener presente para la elaboración de dicha propuesta legislativa, las responsabilidades y competencias de los actores que intervendrían en la extensión de la licencia; adicionalmente, los costos que representan para el empleador y para el sistema de Seguridad Social, en contraste con los beneficios que se obtendrían para los trabajadores y sus correspondientes familias.

3. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA

El presente proyecto desarrolla la jurisprudencia constitucional sobre el fuero de maternidad extendido al cónyuge o compañero permanente cuya pareja, afiliada como beneficiaria en el Sistema de Seguridad Social en Salud, sin trabajo está embarazada o en lactancia.

Sin embargo, en atención a lo mencionado en el punto 2, es importante tener presente para la elaboración de dicha propuesta legislativa, las responsabilidades y competencias de los actores que intervendrían en la extensión de la licencia; adicionalmente, se requiere del concepto de Ministerio de Salud y Ministerio de Hacienda, pues se debe contar con un análisis de impacto económico, viabilidad financiera y suficiencia económica del Sistema de Seguridad Social.

Cordialmente,


FERNANDO AGUIRRE TEJADA
 Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección (encargado)

Proyectó: KristieP
 Revisó/Aprobó: AngelaC/ FÁguirre/ JCardozo

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de junio del año dos mil diecinueve (2019).

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

Concepto: Ministerio de Trabajo

Refrendado por: Doctor *Fernando Aguirre Tejada* – Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección (Encargado)

Al Proyecto de ley número 258 de 2019 Senado

Título del proyecto: *por la cual se establecen el fuero de paternidad, se amplía el periodo de presunción de despido por motivo de embarazo o lactancia, y se dictan otras disposiciones.*

Número de folios: cuatro (4) folios

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado

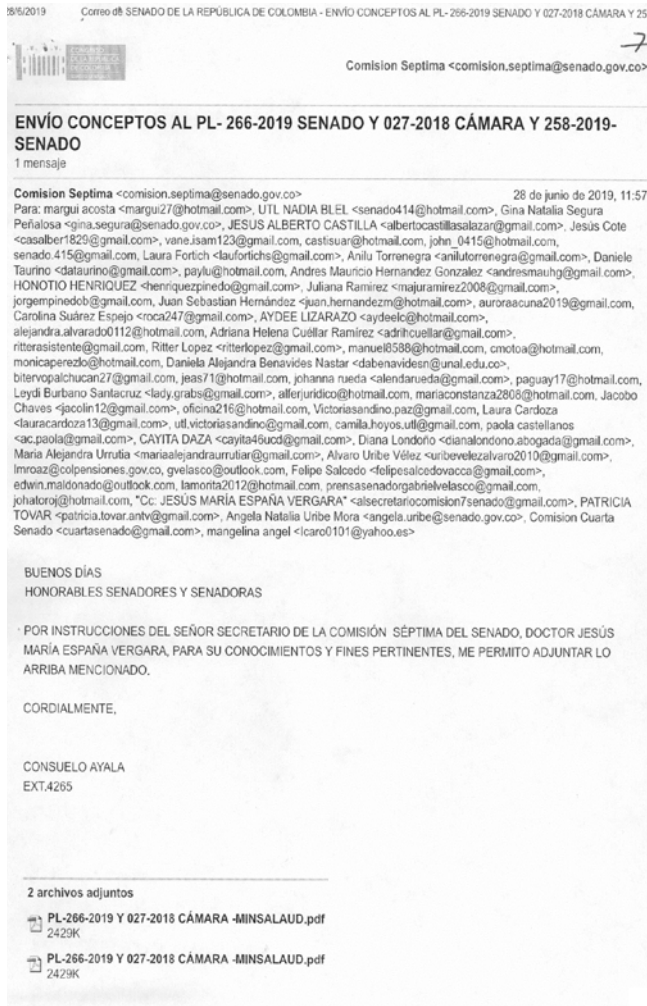
Día: martes veinticinco (25) de junio de 2019

Hora: 4:27 p. 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 616 - Jueves, 11 de julio de 2019 SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
Informe de ponencia para segundo debate, texto aprobado en primer debate en la Comisión Séptima y texto propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 226 de 2018 Senado, por la cual se adopta el Código de Integridad del Servicio Público Colombiano y se dictan otras disposiciones. ...	1
TEXTOS DE PLENARIA	
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 18 de junio de 2019 al Proyecto de Acto legislativo número 25 de 2018 Senado, 044 de 2018 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 067 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital; –Segunda Vuelta–.....	6
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Proyecto de ley número 174 de 2018 Senado, por la cual se modifica la Ley 1335 de 2009.....	7
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 266 de 2019 Senado, 027 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1388 de 2010, se establecen medidas para garantizar la prestación de los servicios de salud oncopediátrica y se declara urgencia médica la atención integral a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones; –Ley Jacobo–. .	9
Concepto jurídico del Ministerio de Trabajo al Proyecto de ley número 258 de 2019 Senado, por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el período de presunción de despido por motivo de embarazo o lactancia, y se dictan otras disposiciones.	14