



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 03

Bogotá, D. C., jueves, 2 de enero de 2020

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA CUARTO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2019 SENADO, 025 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

Senado de la República

Congreso de la República

Ciudad.

Asunto: Comentarios al informe de ponencia para cuarto debate del Proyecto de ley número 270 de 2019 Senado, 025 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para cuarto debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 1º del proyecto de ley, el objeto de la iniciativa es “(...) Crear el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas en el territorio colombiano y ordenar que en él se incorpore la identificación de aquellas financiadas total o parcialmente con recursos públicos y que requieren de un tratamiento de evaluación e

Inversión técnica, física o financiera con el fin de definir; su terminación, demolición o en general las acciones requeridas para concretar su destinación definitiva (...).”

En este sentido, sea lo primero señalar que la creación del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, según lo establecido en el artículo 3º de la iniciativa legislativa podría representar costos para la Nación del orden de **\$16,1 mil millones** en el primer año y de **\$10 mil millones** anuales a partir del segundo año, recursos que no se encuentran contemplados dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector.

Para la determinación de los costos mencionados, esta Cartera tomó las estimaciones realizadas por el Ministerio del Interior¹ y por la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia², por cuanto son las fuentes de información de las que se dispone para realizar los cálculos respectivos. En ese sentido, de acuerdo con el Ministerio del Interior, la estructuración y puesta en marcha de un registro de cobertura nacional asciende a la suma de **\$16,1 mil millones**, los cuales incluyen la compra

¹ Oficio enviado el 3 de febrero de 2017 por el Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos (Dirección de Consulta Previa) del Ministerio del Interior. A pesar de que las cifras contenidas en este documento datan del año 2017, la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó las operaciones correspondientes para traer a valor presente y actualizar por el factor inflación dichas cifras a 2019.

² Oficio número S-2016-294519/DIPON-OFPLA-40.1 enviado el 27 de octubre de 2016. A pesar de que las cifras contenidas en este documento datan del año 2016, la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó las operaciones correspondientes para traer a valor presente y actualizar por el factor inflación dichas cifras a 2019.

de equipos, diagnóstico, arquitectura, integración con otras fuentes de información, minería de datos y producción. Dichos costos están asociados al primer año de funcionamiento del mencionado registro.

A partir del segundo año de implementación del registro, la Dirección General de la Policía Nacional ha estimado que los gastos recurrentes de una plataforma tecnológica representan un costo aproximado de **\$10 mil millones** anuales, los cuales comprenden disponibilidad de servicios de conectividad, servicios de licenciamiento y el mantenimiento de la plataforma tecnológica.

Precisado el impacto fiscal que tendría la creación del Registro propuesto en esta iniciativa, también se evidencia que el referido artículo 3° establece que el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas estará “(...) *bajo la dirección y coordinación de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la Contraloría General de la República (...)*”, ante lo cual cabe mencionar que en virtud del Decreto 2037 de 2019³, se fortaleció institucionalmente a la Contraloría General de la República (CGR), mediante la especialización de los sectores de acción de las Contralorías Delegadas, el aumento de la planta de personal de la entidad, y la utilización de análisis de datos y herramientas de inteligencia artificial en la lucha contra la corrupción.

Asimismo, es importante recordar que mediante el Acto Legislativo 04 de 2019⁴ se aprobaron recursos adicionales para la CGR del orden de **\$250 mil millones** para la vigencia 2020, **\$250 mil millones** para la vigencia 2021 y **\$136 mil millones** para la vigencia 2022, con el fin de financiar el proceso de reestructuración administrativa de la entidad, y por lo tanto, la inclusión de nuevas funciones para la CGR en virtud de esta iniciativa legislativa, así como los costos derivados de esta, tendrían que ser cubiertos con los mencionados recursos para así evitar cargas adicionales para el Presupuesto General de la Nación.

En virtud de lo anterior, este Ministerio no tendría objeciones de carácter presupuestal respecto a la iniciativa legislativa del asunto, **siempre y cuando se especifique que la creación, diseño, implementación y ejecución periódica del nuevo Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas deberá ser incluido en el plan de modernización y reestructuración administrativa de la Contraloría General de la República**, el cual ya cuenta con apropiaciones presupuestales anuales, pues en su defecto, se requerirían recursos que no están contemplados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Organismos de Control.

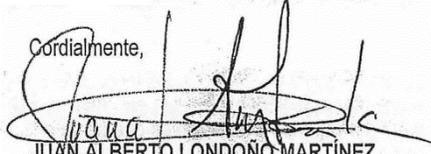
Por lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con

³ Por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la Entidad.

⁴ Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal.

la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

Cordialmente,

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
 Viceministro General
 DGPRN / OAJ
 Elaboró: Juan Carlos Puerto Acosta
 Aprobó: Andrea del Pilar Suárez Pinto, ASP
 Con copia:
 H.R. Ángela Patricia Sánchez Leal – Autora
 H.S. Emma Claudia Rodríguez de Castellanos – Autora
 H.S. Horacio José Serpa Moncada – Ponente
 Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado de la República.
 UJ-3353 - 19

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 246 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 101 del Decreto número 1213 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

1.1. Oficina Asesora de Jurídica
 Bogotá, D. C.
 Honorable Congressista
LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY
 Senado de la República
 Congreso de la República
 Ciudad.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 246 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 101 del Decreto número 1213 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley del asunto y en respuesta a la solicitud de concepto de impacto fiscal efectuada, en los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 1°, el proyecto tiene por objeto “(...) *modificar el cómputo de la prima de actividad de los Agentes de la Policía Nacional, respondiendo a los principios de igualdad, equidad, responsabilidad financiera, intangibilidad y solidaridad contenidos en la Ley 923 de 2004*”¹.

¹ Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad

De esta manera, la propuesta de modificación de la prima de actividad contemplada en el artículo 101 del Decreto 1213 de 1990 ² se encuentra recogida en el artículo 2° de la iniciativa legislativa, el cual vale la pena exponerlo en comparación con el texto del artículo que se encuentra vigente:

Tabla No. 1 – Análisis norma vigente vs. propuesta Proyecto de Acto Legislativo

Artículo 101 del Decreto 1213 de 1990	Artículo 2 del PL 245 de 2019 Senado
<p>ARTICULO 101. Cómputo prima de actividad.</p> <p>A los Agentes que se retiren o sean retirados del servicio activo a partir de la vigencia del presente Decreto, para efectos de asignación de retiro, pensión y demás prestaciones sociales, la prima de actividad se les computará de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Para Agentes con menos de veinte (20) años de servicio, el quince por ciento (15%) del sueldo básico. - Para agentes entre veinte (20) y veinticinco (25) años de servicio, el veinte por ciento (20%) del sueldo básico. - Para Agentes con más de veinticinco (25) años de servicio, el veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico. 	<p>El artículo 2 del Proyecto de Ley propone la siguiente modificación:</p> <p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 101 del Decreto número 1213 de 1990, el cual quedará así: Artículo 101: Cómputo prima de actividad.</p> <p>A los Agentes que se retiren o sean retirados del servicio activo a partir de la vigencia del presente Decreto, para efectos de asignación de retiro,—pensión y demás prestaciones sociales, la prima de actividad se les computará en el mismo porcentaje del servicio activo, de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para Agentes pensionados con menos de quince (15) años de servicio, el treinta por ciento (30%) del sueldo básico al momento de ingresar al escalafón de Agentes y se incrementará en un 5% por cada 5 años trabajados. 2. Para Agentes con menos de veinte (20) años de servicio, el quince por ciento (15%) del sueldo básico. 3. Para Agentes entre veinte (20) y veinticinco (25) años de servicio, el veinte por ciento (20%) del sueldo básico. 4. Para Agentes con más de veinticinco (25) años de servicio, el veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico.*

Nótese que la modificación al artículo 101 del Decreto 1213 de 1990 está relacionada con la inclusión de los agentes pensionados como nuevos beneficiarios de la prima de actividad, siempre que tengan menos de 15 años de servicios, a quienes se les reconocerá el 30% del sueldo básico al momento de ingresar al escalafón de Agentes con un incremento del 5% por cada 5 años trabajados.

Ahora bien, respecto al impacto fiscal del artículo citado, el Grupo de Direccionamiento Estratégico y de Recursos de la Policía Nacional remitió a este Ministerio ³ la estimación del costo en lo referente al personal de Agentes pensionados por Policía Nacional con menos de 15 años de servicio. Cabe precisar que dicha estimación no incluye el personal de Agentes pensionados por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR) ⁴. A continuación, el Cuadro 1 reseña la información allegada así:

Cantidad	Sueldo Básico	Reconocimiento adicional Proyecto de Ley	Valor mensual % Reconocimiento adicional	Impacto Presupuestal Mensual población	Impacto Presupuestal Anual (14 mesadas)
3034	\$1.176.334	15%	\$ 176.450,1	\$535.349.603,4	\$7.494.894.447,8

*Valores de 2019, no incluye población de agentes pensionados por CASUR.
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Según esta estimación, el artículo 2° del proyecto de ley conllevaría un impacto presupuestal neto por

con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política.

² Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Agentes de la Policía Nacional.

³ Mediante correo electrónico del 20 de septiembre de 2019.

⁴ La Subdirección de Gobierno, Seguridad y Justicia requirió esta información mediante Radicado número 2-2019-042127 del 28 de octubre de 2019. Sin embargo, a la fecha no ha sido allegada la información por parte de la Policía Nacional.

\$7.494,8 millones, cifras que podrían presionar negativamente el Presupuesto General de la Nación.

Seguidamente, el artículo 3° de la iniciativa señala:

“Artículo 3°. En virtud del principio de oscilación de asignaciones de retiro y pensiones dispuesto en el artículo 110 del Decreto número 1213 de 1990, los Agentes de la Policía Nacional con asignación de retiro reconocida antes del 31 de diciembre de 2004, tendrán derecho a que se les ajuste en el mismo porcentaje en que se haya ajustado el del activo correspondiente, por razón del incremento de que trata el artículo 2° de la presente ley que modifica el artículo 101 del Decreto número 1213 de 1990.” (Subraya fuera de texto)

Según este artículo, los Agentes con asignación de retiro reconocida antes del 31 de diciembre de 2004 tendrán derecho a que se les ajuste en el mismo porcentaje en que se haya ajustado el del activo correspondiente, ante lo cual, este Ministerio advierte que esta circunstancia implica un impacto presupuestal considerable, por cuanto el ajuste estipulado implica erogaciones adicionales ⁵ que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto del Sector Defensa.

Además, es preciso decir que el proyecto de ley omite detallar los costos fiscales y las fuentes de ingresos adicionales con las cuales se pretende financiar el mismo, conforme al artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ⁶ así:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberán incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. (...)”.

De esta manera, es claro que al proponerse un nuevo gasto es necesario identificar el nuevo ingreso, la fuente de ahorro o la financiación requerida para su implementación; de lo contrario se pone en riesgo la sostenibilidad fiscal de la Nación.

Finalmente, cabe mencionar que de acuerdo con el artículo 154 de la Carta Magna “(...) sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los (...) literales (...) e, del numeral 19 del artículo 150 (...)”, esto es, lo concerniente a la fijación del “(...) régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. (...)”. (Subraya fuera de texto).

Lo anterior significa que, de manera exclusiva, le corresponde al Gobierno nacional presentar las iniciativas que refieran a la fijación del régimen prestacional de la Fuerza Pública, de suerte que la

⁵ Ibídem.

⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

ausencia de aval por parte del Ejecutivo representado en esta Cartera durante el trámite legislativo deviene en inconstitucional. Así lo ha manifestado la Corte Constitucional:

“(…) las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de este en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad. (...)”.⁷

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

Cordialmente,



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Vicedirector General
DGPPN / OAJ

Elaboró: Juan Carlos Puerto Acosta
Revisó: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Con copia a:

H.R. Ernesto Macías Tovar – Autor / Ponente
Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado de la República,
UJ-3271-19

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DEL TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 DE 2019 SENADO

por medio del cual se modifican los artículos 239 y 240 del CST, con el fin de darle protección a la mujer embarazada no trabajadora.

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Senado de la República

Carrera 7ª No. 8-68

prensamotoa@hotmail.com

Asunto: Concepto Proyecto de ley número 188 de 2019 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 239 y 240 del CST, con el fin de darle protección a la mujer embarazada no trabajadora.

Honorable Senador:

De manera atenta esta Cartera Ministerial se permite emitir concepto al **Proyecto de ley número 188 de 2019 Senado, por medio del cual se modifican**

los artículos 239 y 240 del CST, con el fin de darle protección a la mujer embarazada no trabajadora, en los siguientes términos:

1. 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 la autorización del inspector de trabajo y sólo podrá concederse la autorización de despido por las causas de los artículos 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. Si bien el proyecto intenta desarrollar la jurisprudencia constitucional sobre el fuero de maternidad extendido al cónyuge o compañero permanente, el mismo es inconveniente dado que no integra la jurisprudencia desarrollada sobre el tema, esto es, la Sentencia C-007 de 2017, en el entendido que tal beneficio es para él(la) cónyuge o compañero(a) permanente cuya pareja, se encuentre afiliada como beneficiaria en el Sistema de Seguridad Social en Salud, se encuentre sin trabajo y está embarazada o en lactancia.
3. Es importante tener presente para la elaboración de esta 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.
4. Adicionalmente, en consideración a que el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo establece que los beneficios de la licencia en la época del parto y el artículo 239 (prohibición de despido), no excluyen a los trabajadores del sector público se requiere un análisis de impacto fiscal y viabilidad financiera.

Cordialmente,

Cordialmente,



FERNANDO AGUIRRE TEJADA
Director
Derechos Fundamentales del Trabajo

⁷ Sentencia C-821 de 2011.

LA COMISIÓN SÉPTIMA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los once (11) días del mes de diciembre del año dos mil diecinueve (2019).

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

Concepto: Ministerio de Trabajo.

Refrendado por: Doctor *Fernando Aguirre Tejada* -Director Derechos Fundamentales del Trabajo.

Al proyecto de ley número 188 de 2019 Senado.

Título del proyecto: *por medio del cual se modifican los artículos 239 y 240 de CST, con el fin de darle protección a la mujer embarazada trabajadora.*

Número de folios: Tres (3) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado, el día: miércoles once (11) de diciembre de 2019.

Hora: 8:24 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 del H. Senado de la República

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO
DEL TRABAJO AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 43 DE 2019 SENADO**

por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.

Bogotá, D. C.

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Congreso de la República

Referencia: Concepto jurídico del ministro del trabajo al Proyecto de ley número 43 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a

favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.

Doctor Eljach:

De manera atenta remitimos concepto respecto a lo propuesto en el proyecto de ley del asunto de referencia, en los siguientes términos:

1. Trámite del P.L.

1.1. Objeto: El P.L. objeto de estudio, busca modificar la Ley 1780 de 2016, introduciendo medidas afirmativas de fomento al empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.

1.2. Autores del P.L.: honorable Senadora *Victoria Sandino Simanca Herrera*; honorable Senador *Pablo Catatumbo Torres*; honorable Senadora *Criselda Lobo*; honorable Senador *Julián Gallo*; honorable Representante *Jairo Cala*; honorable Representante *Olmedo Ruiz*; honorable Representante *Carlos Carreño*; honorable Representante *Luis Alberto Albán*; honorable Senadora *Aída Avella*; honorable Senador *Iván Cepeda*; honorable Senador *Alberto Castilla*; honorable Senador *Feliciano Valencia*; honorable Senador *Alexander López*; honorable Senador *Antonio Sanguino*; honorable Senador *Gustavo Petro*; honorable Representante *David Racero*; honorable Senador *Gustavo Bolívar*; y honorable Representante *Abel David Jaramillo*.

1.3. Número de proyecto y legislatura: **Cámara: 043 de 2019** - Legislatura 2019 de 2020.

1.4. Tipo de ley: Ley Ordinaria.

2. Consideraciones Constitucionales

La Constitución Política de Colombia ha determinado la existencia de un grupo de derechos inherentes a la persona humana, denominados fundamentales, que han de ser respetados y que gozan de efectiva protección por parte del Estado, entre este grupo de garantías de raigambre constitucional se encuentra el derecho a la protección a la mujer, considerada esta como sujeto de especial protección por encontrarse en condición de debilidad manifiesta y vulnerabilidad frente en diferentes ámbitos de la sociales y laborales, para lo cual el máximo órgano en lo Constitucional ha amparado los derechos fundamentales de este grupo poblacional.

El alto tribunal en lo constitucional se ha manifestado de la siguiente manera:

“la igualdad material de género aún constituye una meta, ya que subsisten realidades sociales desiguales. Por ello, ha sostenido que la mujer es sujeto constitucional de especial protección y en esa medida no sólo sus derechos generales sino igualmente los específicos, requieren de atención fija por parte de todo el poder público, donde se incluyen los operadores jurídicos”¹.

¹ Sentencia 311 de 2018 M. P. José Fernando Reyes Cuartas.

Bajo esta perspectiva, se puede avizorar, cómo en la Carta Magna, la protección a la mujer se ve reconocido y protegido como una concepción del Estado como Social de Derecho, el cual debe entenderse, no sólo como un factor básico de la organización social, sino como principio que se debe resguardar por parte de todo el conglomerado nacional.

Aunado a lo anterior, cabe mencionar que, los artículos que buscan ser modificados en el presente P.L., no fueron declarados inexecutable por la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-474 de 2019, por lo cual, mantienen su fuerza legal.

3. Impacto Fiscal del P.L.

Tanto en la exposición de motivos del P.L., como en la ponencia de primer debate, se integró el numeral cuarto (4) denominado “Impacto Fiscal y Financiero”, con las siguientes consideraciones:

“Durante el trámite del Proyecto de ley número 150 de 2015 Cámara, 135 de 2016 Senado, que posteriormente daría lugar a la Ley 1780 de Empleo Joven que acá se pretende reformar, se solicitaron conceptos jurídicos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar. (...)

En su concepto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Gaceta del Congreso número 92 de 2016), queda muy claro que las medidas afirmativas propuestas “no contiene situaciones que pudiesen generar algún tipo de impacto fiscal directo para el Gobierno”. Esto es así, básicamente, porque las exenciones en el pago de aportes a las Cajas de Compensación Familiar y en los costos de matrícula mercantil, no representan menores ingresos ni gastos adicionales para el Estado. Justamente por eso, este nuevo proyecto de ley, que pretende reformar la Ley 1780 de 2016 sobre Empleo y Emprendimiento Joven, retoma exactamente los mismos mecanismos de fomento del articulado original, pero prolongando su aplicación en función de afirmar específicamente las oportunidades de empleo y emprendimiento de las mujeres jóvenes.

En su concepto, la Asociación de Cajas de Compensación Familiar (Gaceta del Congreso número 92 de 2016) advierte que, en la medida de lo posible, todas las normas que incidan sobre la política laboral y de seguridad social (en este caso impactando el subsidio familiar) deberían ser consultadas en la Comisión de Concertación de Políticas Laborales y Salariales que se consagra en el artículo 56 de la Constitución Política. En ese sentido, aunque esta sugerencia no se tuvo en cuenta durante el trámite legislativo de la actual Ley 1780 de 2016, se puede solicitar un concepto formal a dicha Comisión de Concertación, en la medida en que el Congreso de la República manifieste su interés en este proyecto de ley aprobándolo en primer o segundo debate.

En aquella oportunidad, Asocajas también llamó la atención sobre el impacto que esta medida

podría tener sobre los ingresos de las Cajas de Compensación Familiar, y como resultado, se surtió una concertación entre las partes implicadas que dio como resultado la versión final de la ley que se sancionó en el 2016. Esto quiere decir que, en principio, los artículos 3° y 7° de la Ley 1780 ya fueron convenidos con Asocajas cuando tuvieron lugar el tercer y cuarto debates del proyecto de ley.²”

Así las cosas, aunque existen conceptos sobre el impacto fiscal de la norma que busca ser modificada (Ley 1780 de 2016), que concluyen que, dicha disposición, “no contiene situaciones que pudiesen generar algún tipo de impacto fiscal directo para el Gobierno”, no es posible verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 de manera específica para el P.L. objeto de estudio.

4. Conclusión general

El Proyecto de ley número 043 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y 28 años de edad, frente a los temas analizados, guarda concordancia y consonancia con los fines esenciales del Estado en la medida que busca salvaguardar los derechos a la igualdad y el orden justo de un grupo poblacional considerado en una condición de vulnerabilidad.

Sin embargo, es de mencionar que, en el presente proyecto, no se realizó de manera minuciosa el respectivo impacto fiscal y financiero que contraería su aprobación, pues si bien, se hace mención a los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la Asociación de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas), en relación con la concertación de los artículos 3° y 7° de la Ley 1780 de 2016; esto no quiere decir, que se hayan realizado en relación con las incorporaciones que se pretenden realizar en la normatividad en comento.

En virtud de lo anterior, se concluye que el presente proyecto de ley, aunque guarda concordancia con los fines de Estado, debe contar con el respectivo análisis de impacto fiscal de que trata el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Atentamente,



ANDRES FELIPE URIBE MEDINA

Viceministro de Empleo y Pensiones
Ministerio del Trabajo

² http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_718.pdf

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 89 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones, de los trabajadores que realicen actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 89 de 2019 Senado, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones, de los trabajadores que realicen actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario:

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 990 del 18 de septiembre 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

La propuesta legislativa dispone:

[...] **Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto, introducir criterios técnicos y administrativos encaminados a garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones de los trabajadores que realicen actividades de alto riesgo para la salud.

Artículo 2°. Campo de aplicación. La presente ley se aplicará a trabajadores que, en cumplimiento de sus funciones, realicen actividades de alto riesgo para la salud. Dichas actividades se encuentran contenidas en el artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003 [...]

Desde esta óptica se estructuran los otros preceptos que hacen parte del proyecto de ley.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Es importante tener presente el aporte técnico del Sector Salud denominado “ACERCA DEL DECRETO 2090 DE 2003” (anexo). En dicho documento se contempla:

[...] La **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, refiere en la 1ª edición de su documento publicado en el 2014, sobre: “Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre”, que no existe en el ámbito internacional, un claro concepto de lo que son dichos trabajos, pero que en general, son trabajos que se consideran causa de un deterioro para la salud de los trabajadores, constituyendo un riesgo para su integridad física o psíquica, o porque producen enfermedades con más frecuencia que otros trabajos, razones por las cuales algunos países, justificados en el hecho, que los trabajadores que trabajan en este tipo de trabajos, tienen una expectativa de vida inferior por el impacto que en su salud ha tenido el hecho de prestar servicios durante unos años en actividades penosas, peligrosas, tóxicas o insalubres, establecen en sus leyes, regímenes de acceso a la jubilación en edades tempranas.

Pueden tenerse en cuenta los siguientes conceptos para diferenciar dichos trabajos, acorde con su naturaleza específica:

1. Los trabajos penosos, son trabajos duros por su exigencia física o psíquica y causan un mayor desgaste físico.
2. Los trabajos peligrosos son aquellos susceptibles de causar mayores índices de incidencia en accidentes de trabajo o enfermedades laborales.
3. Los trabajos insalubres son aquellos que se desenvuelven en ambientes insanos.
4. Los trabajos tóxicos son aquellos en los que el trabajador está expuesto a agentes físicos, químicos o biológicos nocivos [...].

E, igualmente, agrega:

[...] La OIT, en el citado documento sobre jubilación anticipada, precisa textualmente:

“Cualquier regulación de la jubilación anticipada por razón de trabajos penosos, peligrosos, tóxicos o insalubres debe tener una justificación objetiva, debe asumir un análisis del estado de la técnica, así como tener en cuenta una valoración sobre la relación existente entre la actividad concreta de que se trata y la siniestralidad laboral. Por otra parte, es conveniente conocer la interrelación entre la actividad profesional penosa y la posible aparición de enfermedades profesionales. Es necesario llevar a cabo estudios de impacto de una determinada actividad en la salud y en la esperanza de vida de los trabajadores y, finalmente, plantear la posibilidad de seguir o aplicar también esquemas de protección basados en el reconocimiento de situaciones de incapacidad personalizada.” (Subrayado y resaltado fuera de texto).

La decisión del Gobierno nacional, de ampliar parcial o totalmente el límite de tiempo previsto para el régimen de pensiones especiales que cubre a los trabajadores que desarrollan las actividades de alto riesgo definidas en el país, debe estar soportada en estudios técnicos, dentro de los cuales se sugieren como mínimo, en el contexto de los estudios poblacionales (los trabajadores) y de colectivos (unos trabajadores) [...]

En este marco, de la doctrina de la Seguridad y Salud en el Trabajo, como estudios de impacto de una determinada actividad laboral en la salud y en la esperanza de vida de los trabajadores, se hizo referencia a: estudio sobre la frecuencia de los accidentes de trabajo; estudio sobre la severidad de los accidentes de trabajo; estudio sobre lesiones incapacitantes relacionadas con los accidentes de trabajo; estudio sobre la prevalencia de las enfermedades laborales; estudio sobre la incidencia de las enfermedades laborales.

De otro lado, en cuanto a la doctrina de la Salud Pública, como estudios de impacto de una determinada actividad laboral en la salud y en la esperanza de vida de los trabajadores, se hizo referencia a: estudio de carga de los eventos laborales; años de vida saludables perdidos por accidente de trabajo (AVISA AT); años de vida saludable perdidos por enfermedad laboral (AVISA EL); años de vida saludable perdidos por eventos laborales (AVISA ATEL).

[...] Con los estudios propuestos, se supone tener la posibilidad de consolidar datos relacionados con las mediciones de incidencia, prevalencia y mortalidad de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales, así como las consecuencias discapacitantes que se relacionan, distribuidos todos por actividad económica, clase de riesgo, edad y sexo del trabajador, de manera que al ser vistos y analizados de manera integral, se genere información de síntesis como soporte técnico suficiente para definir o redefinir actividades de alto riesgo para la salud del trabajador colombiano, porque se tiene evidencia que esas actividades laborales disminuyen su esperanza de vida por una muerte prematura, o porque generan el retiro del trabajador de sus funciones laborales, por circunstancias discapacitantes.

Ahora bien, complementando los estudios de poblaciones y de colectivos y entendiendo la necesidad de esquemas de protección, basados en el reconocimiento de situaciones de incapacidad personalizada, esto es, en el contexto de la individualidad (un trabajador particular con una historia de vida), y en el marco de la visión determinista del fenómeno salud - enfermedad, la cual aprecia que, los efectos sobre la salud que generan las condiciones de trabajo, dependen de múltiples variables, unas propias del trabajador (susceptibilidad individual), otras propias del agente tóxico (estado del agente, toxicidad) y otras relativas a las circunstancias de exposición (frecuencia, duración, magnitud), se sugiere como necesario,

considerar y hacer explícito en la regulación que asuma el Gobierno nacional para el régimen de pensiones especiales, el tener en cuenta los registros de las evaluaciones médicas ocupacionales de un trabajador, entendidos como la información relacionada con los actos médicos que monitorean la exposición a factores de riesgo y determinan la existencia de consecuencias en una persona por dicha exposición y que pueden conformar: Un estudio de impacto en un trabajador particular.

Los actos, condiciones de salud y procedimientos llevados a cabo en las evaluaciones médicas ocupacionales, en las valoraciones complementarias a las evaluaciones médicas ocupacionales y en las evaluaciones médicas específicas, según factores de riesgo, deben ser registrados en la historia clínica ocupacional en consonancia con la normatividad vigente en el país, registros estos que, hechos información, pueden aportar y soportar evidencia y ser justificación objetiva, en cuanto al impacto que puede tener una determinada actividad laboral en la salud y en la esperanza de vida de una particular persona trabajadora, sin que su trabajo, necesariamente haya sido calificado como actividad de alto riesgo para la salud de las poblaciones o colectivos trabajadores, o la empresa, haber sido clasificada como de riesgo alto o máximo, pero que por las características personales del trabajador, puede llegar a ser susceptible en unas condiciones de trabajo específicas y amerite ser protegido de manera especial [...].

Bajo este entendido, se tiene que el documento denominado: “ACERCA DEL DECRETO 2090 DE 2003” contiene elementos que no se deben pasar por alto.

2.2. A nivel normativo, se encuentran preceptos asociados con la materia *sub examine* y de los cuales vale la pena enunciar algunos de ellos, por su relevancia e incidencia, a saber:

- i. La Resolución 2400 de 1979, “*por la cual se establecen algunas disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo*”, expedida en su momento por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, define:

[...] **Artículo 153.** Entiéndese por “concentración máxima permisible” la concentración atmosférica de un material peligroso que no alcanza a afectar la salud de un trabajador a ella expuesto en jornada diaria de ocho horas, durante un prolongado periodo de tiempo.

Artículo 154. En todos los establecimientos de trabajo en donde se lleven a cabo operaciones y procesos con sustancias nocivas o peligrosas que desprendan gases, humos, neblinas polvos, etc., y vapores fácilmente inflamables, con riesgo para la salud de los trabajadores, se fijarán los niveles máximos permisibles de exposición a sustancias tóxicas, inflamables o contaminantes atmosféricos industriales, en volumen en partes de la sustancia por millón de partes de aire (P.P.M.) en peso en

miligramos de la sustancia por metro cúbico de aire (g/m^3) o en millones de partículas por pie cúbico de aire (M.P.P.P.3) de acuerdo con la tabla establecida por la Conferencia Americana de Higienistas Industriales Gubernamentales, o con los valores límites permisibles fijados por el Ministerio de Salud.

Parágrafo. Partes por millón (P.P.M.), expresa volumétricamente a 25o.C y a una presión de 760 mm de Hg; partes del gas o vapor de la sustancia contaminante por millón de partes de aire ambiental contaminado. Miligramos por metro cúbico (mg/m^3), expresa gravimétricamente, de forma aproximada, los miligramos de contaminantes por metro cúbico de aire contaminado.

Artículo 155. Para obtener en los establecimientos de trabajo un medio ambiente que no perjudique la salud de los trabajadores, por los riesgos químicos a que están expuestos, se deberán adoptar todas las medidas necesarias para controlar en forma efectiva los agentes nocivos preferentemente en su origen, pudiéndose aplicar uno o varios de los siguientes métodos: sustitución de sustancias, cambio o modificación del proceso, encerramiento o aislamiento de procesos, ventilación general, ventilación local exhaustiva y mantenimiento. Otros métodos complementarios, tales como limitación del tiempo de exposición y protección personal: solo se aplicarán cuando los anteriormente citados sean insuficientes por sí mismos o en combinación.

Artículo 156. La evaluación de estos contaminantes atmosféricos, se realizará por medio de equipos o aparatos de medida, que determinan las concentraciones de polvo, gases, vapores, humos, etc., en los medios ambientes de trabajo, que se expresarán en partes por millón o en miligramos por metro cúbico, y servirán para controlar periódicamente los niveles peligrosos, que estén por encima de los valores límites permisibles expresados en la tabla de las “concentraciones máximas permisibles” para las sustancias químicas [...]. [Énfasis fuera del texto].

ii. El Decreto-ley 1295 de 1994, “*por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales*”¹, sin perjuicio de sus modificaciones, refiere:

[...] **Artículo 70. Funciones del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales.** El Consejo Nacional de Riesgos Profesionales tiene las siguientes funciones:

- a) Recomendar la formulación de las estrategias y programas para el Sistema General de Riesgos Profesionales, de acuerdo con los planes y programas de desarrollo económico, social y ambiental que apruebe el Congreso de la República.

- b) Recomendar las normas técnicas de salud ocupacional que regulan el control de los factores de riesgo.
- c) Recomendar las normas de obligatorio cumplimiento sobre las actividades de promoción y prevención para las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales.
- d) Recomendar la reglamentación sobre la recolección, transferencia y difusión de la información sobre riesgos profesionales.
- e) Recomendar al Gobierno nacional las modificaciones que considere necesarias a la tabla de clasificación de enfermedades profesionales.
- f) Recomendar las normas y procedimientos que le permitan vigilar y controlar las condiciones de trabajo en las empresas.
- g) Recomendar el Plan Nacional de Salud Ocupacional.
- h) Aprobar el presupuesto general de gastos del Fondo de Riesgos Profesionales, presentado por el Secretario Técnico del Consejo.

Parágrafo. Para el ejercicio de las atribuciones señaladas en el presente artículo, los actos expedidos por el Consejo Nacional de Riesgos Profesionales requieren para su validez la aprobación del Gobierno nacional [...]. [Énfasis fuera del texto].

iii. La Resolución 1570 de 2005, “*por la cual se establecen las variables y mecanismos para recolección de información del Subsistema de Información en Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales y se dictan otras disposiciones*”, estipula:

[...] **Artículo 1º. Objeto.** La presente resolución tiene por objeto establecer en forma unificada las variables, datos, mecanismos de recolección y envío de la información que las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales, Entidades Promotoras de Salud y Juntas de Calificación de Invalidez, deben remitir a la Dirección General de Riesgos Profesionales del Ministerio de la Protección Social, relacionada con el reporte, atención, rehabilitación y costos de los eventos profesionales, así como de los procesos de determinación del origen y calificación de la pérdida de capacidad laboral.

La información de que trata la presente resolución será remitida al Ministerio de la Protección Social, sin perjuicio del envío de los informes trimestrales establecidos en el artículo 53 del Decreto 2463 de 2001.

Artículo 2º. Campo de aplicación. La presente resolución y las disposiciones contenidas en el anexo técnico que hace parte de la misma, se aplican a todas las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales, Entidades Promotoras de Salud, empleadores del sector público y privado, trabajadores y juntas de calificación de invalidez que funcionen en el territorio nacional.

Artículo 3º. Obligaciones frente al manejo de la información. Son obligaciones de las Entidades

¹ De conformidad con la Ley 1562 de 2012: “*Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional*”, el término “riesgos profesionales” debe entenderse como “riesgos laborales”.

Administradoras de Riesgos Profesionales. Entidades Promotoras de Salud y de las Juntas de Calificación de Invalidez, frente al manejo de la información del Subsistema de Información en Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales, las siguientes:

- a) Utilizar la tecnología disponible en el país y los recursos administrativos necesarios para el suministro, recolección y procesamiento de información;
- b) Mantener y conservar actualizada la información, durante todo el tiempo que esta se encuentre generando alguna determinada obligación, reporte o pago de prestación;
- c) Garantizar su consistencia, veracidad y el cumplimiento de la estructura definida en el anexo técnico que forma parte integral de la presente resolución.

Parágrafo. El representante legal de la respectiva entidad será responsable de la veracidad de la información remitida al Ministerio de la Protección Social, la cual formará parte del Subsistema de Información en Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales y será la fuerza para la definición de políticas, planes y programas de promoción de la salud y prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como para la elaboración del diagnóstico, seguimiento, vigilancia y control del Sistema General de Riesgos Profesionales [...]. [Énfasis fuera del texto].

iv. La Resolución 2346 de 2007; “*por la cual se regula la práctica de evaluaciones médicas ocupacionales y el manejo y contenido de las historias clínicas ocupacionales*”, determina:

[...] **Artículo 13. Evaluaciones médicas específicas según factores de riesgo.** El empleador está obligado a realizar evaluaciones médicas ocupacionales específicas de acuerdo a los factores de riesgo a que esté expuesto un trabajador y según las condiciones individuales que presente, utilizando como mínimo, los parámetros establecidos e índices biológicos de exposición (BEI), recomendados por la ACGIH.

En los casos de exposición a agentes cancerígenos, se deben tener en cuenta los criterios de IARC. Cuando se trate de exposición a agentes causantes de neumoconiosis, se deberán atender los criterios de OIT. Para el seguimiento de los casos de enfermedades causadas por agentes biológicos, se deben tener en cuenta los criterios de la CDC.

Quando los factores o agentes de riesgo no cuenten con los criterios o parámetros para su evaluación, ni con índices biológicos de exposición, conforme a las disposiciones de referencia fijadas en el presente artículo, el empleador deberá establecer un protocolo de evaluación que incluya los siguientes elementos:

1. Identificación del agente o factor de riesgo al que estará, se encuentra, o estuvo expuesto el trabajador, incluido el número de identificación CAS en el caso de agentes químicos, o el asignado por IARC para sustancias terató-

genas o mutagénicas, o el asignado por CDC, según el caso

2. Órganos blanco del factor o agente de riesgo.
3. Criterios de vigilancia.
4. Frecuencia de la evaluación médica, prueba o valoración complementaria.
5. Antecedentes que se deben tomar en cuenta.
6. Contenido de historia clínica y elementos del examen físico requeridos en forma específica.
7. Situaciones especiales que requieran condiciones específicas tales como embarazo, condiciones de susceptibilidad individual o de inmunosupresión.
8. Otros elementos requeridos para la evaluación y seguimiento del trabajador [...]
- v. La Ley 1562 de 2012 “*Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional*”, precisa:

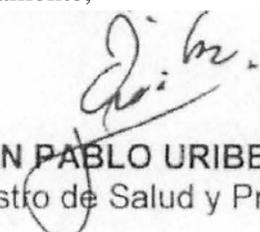
Artículo 9°. Modifíquese el artículo 66 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 66. Supervisión de las empresas de alto riesgo. Las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales y el Ministerio de Trabajo, supervisarán en forma prioritaria y directamente o a través de terceros idóneos, a las empresas de alto riesgo, especialmente en la aplicación del Programa de Salud Ocupacional, según el Sistema de Garantía de Calidad, los Sistemas de Control de Riesgos Laborales y las Medidas Especiales de Promoción y Prevención.

Las empresas donde se procese, manipule o trabaje con sustancias tóxicas o cancerígenas o con agentes causantes de enfermedades incluidas en la tabla de enfermedades laborales de que trata el artículo 3° de la presente ley, deberán cumplir con un número mínimo de actividades preventivas de acuerdo a la reglamentación conjunta que expida el Ministerio del Trabajo y de Salud y Protección Social.

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Se advierte que antes de expedir normas que contengan definiciones técnicas existentes, lo cual puede tornarse inconveniente, se consoliden los criterios técnicos a través de investigaciones retrospectivas y/o estudios prospectivos pertinentes, esto con el objetivo de contar con información válida y confiable para los tomadores de decisiones, a fin de prevenir la siniestralidad de las personas expuestas a actividades de alto riesgo.

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 cinco (5) días del mes de diciembre del año dos mil diecinueve (2019).

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

Concepto: Ministerio de Salud y Protección Social.

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

Al Proyecto de ley número 89 de 2019 Senado.

Título del proyecto: *por medio de la cual se adoptan criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones, de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.*

Número de folios: Nueve (9) folios

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado, el día: jueves cinco (5) de diciembre de 2019.

Hora: 3:16 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 del H. Senado de la República

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO
DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 76 DE 2019
SENADO**

por medio de la cual se promueve el acceso a información necesaria sobre el consumo de medicamentos de venta libre para fomentar entornos saludables, prevenirla automedicación y se adoptan otras disposiciones.

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 sobre el Proyecto de ley número 076 de 2019 Senado, por medio de la cual

se promueve el acceso a información necesaria sobre el consumo de medicamentos de venta libre para fomentar entornos saludables, prevenirla automedicación y se adoptan otras disposiciones.

Señor Secretario:

Teniendo presente que la propuesta de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 729 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

La propuesta tiene como objetivo garantizar el acceso a la información de medicamentos de venta libre con el fin de promover entornos saludables que prevengan la automedicación (artículo 1°). En desarrollo de ese propósito:

- 1.1. Establece, como ámbito de aplicación, el territorio nacional y quienes participen en las actividades que se definen en el proyecto (artículo 2°).
- 1.2. Determina el marco conceptual de definiciones como: publicidad, rotulado, medicamento, medicamento de venta libre, medicamento homeopático, automedicación y establecimientos farmacéuticos (artículo 3°).
- 1.3. En el Capítulo II (artículo 4°), pretende regular la publicidad de los medicamentos de venta libre a través del etiquetado.
- 1.4. El Capítulo III (artículos 5° a 9°) desarrolla una serie de acciones comunicativas con el ánimo de prevenir la automedicación, a saber:
 - i. Elaboración de cartillas a cargo del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con esta Cartera, el Invima y el INS (artículo 5°).
 - ii. Programas de comunicación para la salud que deberá disponer de forma gratuita la Autoridad Nacional de Televisión (artículo 6°).
 - iii. Creación y fomento del “pacto por el consumo responsable de medicamentos”, que vincularía a los diversos actores de la industria farmacéutica en cabeza de este Ministerio (artículo 7°).
 - iv. Igualmente, se aspira que esta Cartera cree y administre la plataforma electrónica de registro de venta de tales medicamentos (artículo 8°).
 - v. Indica que los establecimientos farmacéuticos no podrán vender fraccionadamente

antibióticos y deberán señalarlo en un lugar público (artículo 9°).

1.5. Finalmente, se estipula un régimen sancionatorio a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio (artículo 10). Se culmina con la vigencia y derogatorias (artículo 11).

2. CONSIDERACIONES

2.1. Si bien es relevante la temática que se quiere regular, no se debe desconocer que ya existe un marco jurídico aplicable a los medicamentos (síntesis química, biológicos, homeopáticos) y fitoterapéuticos de venta libre que se ocupa de asuntos relacionados con rótulos y etiquetas, publicidad, promoción y comercialización de los mismos, entre otros, razón por la cual se considera pertinente que esta iniciativa se centre en establecer mecanismos de prevención del *uso indebido* de los medicamentos de venta libre en un entorno educativo a través de campañas a la población en general y en ese sentido, establecer obligaciones a las facultades de regentes de farmacia para que en su pénsam académico se incluyan aspectos éticos sobre el *uso debido de los medicamentos y la correcta dispensación de los mismos atendiendo la condición de venta aprobada por la autoridad sanitaria*, toda vez que estos tienen directa incidencia sobre la decisión del consumidor final de medicamentos.

2.2. En lo que atañe al epígrafe del proyecto no guarda una adecuada unidad de materia, pues además de hacer referencia a medicamentos de venta libre, se encuentra que al examinar su contenido también alude a medicamentos de venta con fórmula médica (como son los antibióticos).

De otra parte, no es claro cómo el acceso a la información sobre el consumo de medicamentos de venta libre fomenta entornos saludables, específicamente porque se apunta a información sobre el consumo de medicamentos de venta libre pero a su vez a la prevención de la automedicación. Son conceptos que se contraponen, en cuanto el consumo de los medicamentos de venta libre va ligado directamente a la aplicación de automedicación, teniendo en cuenta que al no requerirse de una fórmula médica para que sean dispensados, en la mayoría de los casos se adquieren sin que haya intervenido la prescripción del galeno. En este sentido, se sugiere no referirse a prevenir la automedicación, sino a la promoción de automedicación responsable.

2.3. Ahora bien, previo a analizar el articulado, es importante ponderar si la norma que se quiere expedir es necesaria, vale decir, si no existen normas que regulen la temática *sub examine*.

Un punto fundamental tiene que ver con la noción de ley y la función que esta cumple. Aquí, es dable manifestar que la regulación no debe ser repetida

sino cumplida, la redundancia normativa produce un efecto nocivo en el ordenamiento jurídico pues genera un desgaste en la materia que se regula. En este punto, un aspecto característico de las leyes es la generalidad. El Código Civil Colombiano retoma esa peculiaridad cuando indica que la *“Ley es una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional. El carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar”* (artículo 4°). Este elemento también se asocia con la tridivisión de poderes que, en cuanto al ordenamiento, implica las funciones de legislar, reglamentar y juzgar. Si bien entre la legislación y la reglamentación existen penumbras, es conducente tener presente que son funciones que no pueden negarse una a otra.

Surgen dos criterios preponderantes en la creación normativa. De un lado, la abstracción y, de otra parte, que el cumplimiento de una norma no supone que deba expedirse otra disposición para lograr que la misma se acate.

2.4. Tomando en cuenta los anteriores parámetros, frente al proyecto de ley, es dable destacar un aspecto esencial en la forma en que hasta el momento se ha regulado la materia y es la existencia de una ley que posibilita un margen flexible de regulación.

En efecto, el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 dispuso, entre otros parámetros, lo siguiente:

Artículo 245. *El Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.* Créase el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos [Invima], como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Salud, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, cuyo objeto es la ejecución de las políticas en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico, v otros que puedan tener impacto en la salud individual v colectiva.

El Gobierno nacional reglamentará el régimen de registros y licencias, así como el régimen de vigilancia sanitaria y control de calidad de los productos de que trata el objeto del Invima, dentro del cual establecerá las funciones a cargo de la nación y de las entidades territoriales, de conformidad con el régimen de competencias y recursos. [Énfasis fuera del texto].

Esta norma de nivel legal, inicialmente compilada en el Decreto 1298 de 1994¹ (artículos 367 y 689), ha sido la base para la regulación sanitaria y de control de los medicamentos. Con base en la misma

¹ Este decreto fue declarado inexecutable mediante la Sentencia C-255 de 1995, M. P Jorge Arango Mejía Tal declaratoria no afectó las normas fuente.

se ha expedido la regulación de estos productos, a partir del Decreto 677 de 1995, vigente para medicamentos en síntesis química, modificado, entre otros, por los Decretos 1641 de 1995, 2227 de 1996, 426 de 2009, 1505 de 2014.

Pueden citarse, al efecto, además de lo compilado en el Decreto 780 de 2016, la siguiente reglamentación.

- Decreto 337 de 1998, por el cual se dictan disposiciones sobre recursos naturales utilizados en preparaciones farmacéuticas.
- Decreto 2085 de 2002, por el cual se reglamentan aspectos relacionados con la información suministrada para obtener registro sanitario respecto a nuevas entidades químicas en el área de medicamentos.
- Decreto 3554 de 2004, por el cual se regula el régimen de registro sanitario, vigilancia y control sanitario de los medicamentos homeopáticos para uso humano, modificado por los Decretos 1861 de 2006 - 4858 de 2007.
- Resolución 4320 de 2004, por la cual se reglamenta la publicidad de los medicamentos y productos fitoterapéuticos de venta sin prescripción facultativa o de venta libre.
- Decreto 4725 de 2005, registro sanitario o permiso de comercialización y vigilancia sanitaria de algunos dispositivos médicos para uso humano, modificado por los Decretos 4562 de 2006 - 4957 de 2007.
- Decreto 249 de 2013, por el cual se establecen requisitos para la importación de medicamentos e insumos críticos por parte de las entidades públicas a través de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Decreto 1782 de 2014, por el cual se establecen los requisitos y el procedimiento para las Evaluaciones Farmacológica y Farmacéutica de los medicamentos biológicos en el trámite del registro sanitario.
- Decreto 843 de 2016, por el cual se simplifica el procedimiento para la renovación y modificación de los registros sanitarios de los medicamentos de síntesis química y gases medicinales y se dictan medidas para garantizar la disponibilidad y control de los medicamentos en el país.
- Decreto 821 de 2017, por el cual se establece el Reglamento Técnico de Emergencia para la Obtención del Registro Sanitario de Antivenenos y se adopta la Guía de Buenas Prácticas de Manufactura para su fabricación.
- Decreto 386 de 2018, por el cual se establece el trámite para la obtención del registro sanitario de antivenenos, se simplifica el procedimiento para su renovación o modificación, y se dictan medidas para garantizar su disponibilidad.

- Decreto 433 de 2018, por el cual se adiciona el Título 12 a la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en relación con la evaluación de tecnología para propósitos de control de precios de medicamentos nuevos, modificado por el Decreto 710 de 2018.
- Decreto 1036 de 2018, por el cual se establecen los requisitos que se deben cumplir para la importación y comercialización de reactivos de diagnóstico in vitro huérfanos, in vitro grado analítico, analito específico, los reactivos de uso general en laboratorio y reactivos in vitro en investigación utilizados en muestras de origen humano.

De lo anterior se desprende que la normatividad sanitaria en torno a medicamentos ya desarrolla lo concerniente a la condición de venta de estos, incluyendo los medicamentos de venta libre que son los que tiene acceso la población sin requerir la fórmula médica contenida (Decretos 677 de 1995 y 1782 de 2014). Igualmente, se señalan los requisitos sobre la publicidad e información de etiquetado y rotulado para los mismos. Es más, el Decreto 780 de 2016 regula el servicio farmacéutico, donde se establecen las condiciones que deben cumplir los establecimientos que comercializan los medicamentos de libre venta. En ese orden, cabe expresar:

- i. La definición de “publicidad”, contenida en el artículo 2° de la propuesta, está basada en la Resolución 4320 de 2004 de este Ministerio. Al respecto y frente a la revisión de la Ley 1335 de 2009, la Corte Constitucional ha indicado:

[...] 7. Uno de los aspectos en que se expresan las libertades económicas es la posibilidad de publicitar los productos y servicios, a fin de incentivar su consumo. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que tanto la publicidad como la propaganda son expresiones de las citadas libertades y que, por ende, logran reconocimiento constitucional como aspectos que integran tales derechos. A este respecto, la Corte ha definido² a la propaganda como la actividad destinada a dar a conocer al público un bien o servicio con el fin de atraer adeptos, compradores, espectadores o usuarios, o crear simpatizantes, a través de cualquier medio de divulgación. A su vez, ha denotado a la publicidad como la propagación de noticias o anuncios de carácter comercial o profesional con el propósito antes indicado [...]³.

- ii. De otra parte, la noción de “medicamento”, es la prevista en el Decreto 677 de 1995. No obstante, se sugiere incluir la acepción de

² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-355/94 (M. P. Antonio Barrera Carbonell).

³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-830 de 2010, M. P. Luis Ernesto Varga Silva, considerando 7.

“producto fitoterapéutico” del Decreto 1156 de 2018, dado que, el proyecto de forma independiente incorpora la atinente a “medicamento homeopático”. Así:

Producto fitoterapéutico. Es el producto medicinal empacado y etiquetado, cuyas sustancias activas provienen de material de la planta medicinal o asociaciones de estas, presentado en forma farmacéutica que se utiliza con fines terapéuticos. También puede provenir de extractos, tinturas o aceites. No podrá contener en su formulación principios activos aislados y químicamente definidos. Los productos obtenidos de material de la planta medicinal que hayan sido procesados y obtenidos en forma pura no serán clasificados como producto fitoterapéutico.

iii. La definición relativa a venta libre se encuentra en el sitio web de este Ministerio:

Se entienden como medicamentos de venta sin fórmula médica aquellos productos farmacéuticos que el consumidor puede adquirir sin la mediación del prescriptor y están destinados a la prevención o al tratamiento, alivio de síntomas, signos o enfermedades leves que son reconocidas adecuadamente por los pacientes y en ciertas enfermedades crónicas previo entrenamiento y consentimiento por parte del o de los médicos tratantes⁴.

Ahora bien, los criterios para la clasificación de los medicamentos de venta sin prescripción facultativa o venta libre, los estipula la Resolución 4320 de 2004. Sin embargo, allí no se califican las enfermedades. Por lo anterior y de mantenerse esta noción, se considera importante que se defina dentro de la iniciativa lo que se entiende como enfermedad leve o los criterios para catalogar si una patología es leve, puesto que no se estima pertinente dejar a la subjetividad del usuario la determinación si una enfermedad es leve o no, o si es conocida o no.

iv. La acepción de “medicamento homeopático” ya se encuentra contemplada en el Decreto 3554 de 2004:

Medicamento homeopático: Es el preparado farmacéutico obtenido por técnicas homeopáticas, conforme a las reglas descritas en las farmacopeas oficiales aceptadas en el país, con el objeto de prevenir la enfermedad, aliviar, curar, tratar y/o rehabilitar un paciente. Los envases, rótulos, etiquetas y empaques hacen parte integral del medicamento, por cuanto estos garantizan su calidad, estabilidad y uso adecuado.

v. En cuanto a la “automedicación”, no se requiere especificar que “(en el más amplio espectro incluyendo productos naturales)”, para referirse a medicamentos, en la medida en que ya se dio la definición de estos y a su vez no excluye los productos naturales.

Aquí, se recomienda no desconocer la definición dada por la Organización Mundial de la Salud

(OMS), teniendo en cuenta que es el referente en temas de salud pública, así:

El acto de demandar y obtener directamente de un proveedor medicamentos, Fito-terapéuticos u homeopáticos que se expenden sin prescripción, sin que medie un profesional de salud autorizado. Fuente: ILAR (Industria Latinoamericana de Autocuidado responsable) que puede ser manejada a nivel reglamentario

En todo caso, esta norma se puede adoptar reglamentariamente.

vi. La noción de “establecimiento farmacéutico” está prevista en el artículo 11 del Decreto 2200 de 2005, compilado en el Decreto 780 de 2016 (Cfr. Artículos 2.5.3.10.3, 2.5.3.10.11 y conc.).

Establecimiento farmacéutico. Es el establecimiento dedicado a la producción, almacenamiento, distribución, comercialización, dispensación, control o aseguramiento de la calidad de los medicamentos, dispositivos médicos o de las materias primas necesarias para su elaboración y demás productos autorizados por ley para su comercialización en dicho establecimiento.

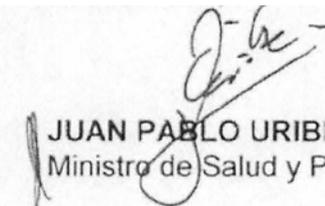
vii. En lo concerniente a las reglas de “etiquetado” se tiene que están definidas a nivel reglamentario, por lo que tampoco se considera conducente regularlas mediante ley.

viii. En punto al “pacto por el consumo responsable de medicamentos”, se estima que no es eficiente para la finalidad propuesta.

ix. En relación con las obligaciones de los “propietarios, administradores y regentes”, no se debe desconocer que quien determina los días necesarios de tratamiento es el médico no el droguista, este último solo debe vender lo que el galeno prescribe sin importar la presentación para no fomentar hábitos no saludables. Técnicamente es claro que no se debe fraccionar un tratamiento de un antibiótico, sin embargo, la norma actual no lo prohíbe de forma expresa.

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. Por las razones expuestas, no resulta conveniente que se regulen aspectos que ya se encuentran contenidos en actos administrativos que se aplican por parte del Invima y las demás autoridades sanitarias. Adicionalmente, puede tornarse inflexible la regulación al intentar darle un carácter legal a una temática que, por su naturaleza, es bastante dinámica.

Atentamente,


JUAN PABLO URIBE RESTREPO
 Ministro de Salud y Protección Social

⁴ En: <https://www.minsalud.gov.co/Lists/Glosario/DispForm.aspx?ID=100>

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

Bogotá, D. C., a los cinco (5) días del mes de diciembre 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 76 de 2019 Senado.

Título del proyecto: *por medio de la cual se promueve el acceso a información necesaria sobre el consumo de medicamentos de venta libre para fomentar entornos saludables, prevenir a la automedicación y se adoptan otras disposiciones.*

Número de folios: diez (10) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: jueves cinco (5) de diciembre de 2019.

Hora: 3:16 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 del H. Senado de la República

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DEL
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN
SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
113 DE 2019 SENADO**

por medio de la cual se modifican los artículos 206 de la Ley 100 de 1993, 67 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: **Concepto sobre el Proyecto de ley número 113 de 2019 Senado**, por medio de la cual se modifican los artículos 206 de la Ley 100 de 1993, 67 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones. Radicado número 201942301614052.

Señor Secretario:

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 792 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 pertinentes realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

El artículo primero busca modificar el artículo 206 de la Ley 100 de 1993, es más, se incorporan dos párrafos relativos a: i) imponer a cargo de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) el pago de las incapacidades originadas en enfermedad general desde el primer día, es decir, que los dos primeros días que actualmente están a cargo del empleador pasarían a cargo de las EPS; y ii) determinar la vigencia de un año para que el Gobierno nacional reglamente lo dispuesto en el primer párrafo.

El artículo segundo, por su parte, pretende modificar el literal a) del artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, fijando que los recursos para la implementación del pago de las incapacidades desde el día 1 a cargo de las EPS se financiará con los recursos que administra la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en salud (ADRES).

A su turno, el artículo tercero fija un período de transición de hasta un (1) año para realizar los ajustes administrativos, financieros y técnicos para la adopción de lo dispuesto en la propuesta.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Es importante mencionar que un antecedente del impacto de una norma similar fue el registrado con los cambios realizados por el Decreto 2943 de 2013, compilado en el Decreto 780 de 2016, y la Sentencia C-543 de 2007, M. P. Álvaro Tafur Galvis, en donde a través del mencionado acto administrativo se redujo el pago de incapacidades a los empleadores y se transfirió a las EPS, causando un impacto financiero en el SGSSS y afectando el fondo de las Incapacidades de Enfermedad General, que para ese entonces se financiaba con el 0,27% del IBC. En el documento denominado “*Estudio de la sostenibilidad del aseguramiento en salud para el año 2014*” elaborado por este Ministerio con el fin de analizar la sostenibilidad financiera del aseguramiento se encuentran relacionados los modelos de estimación con los cuales se determinó el aumento de la provisión del pago de incapacidades del 0.27% al 0.29% del IBC, en cumplimiento de la normatividad señalada.

Cotizantes con incapacidad	730.027
Valor pago incapacidades	\$436.161.076.522
Días pagados	16.124.676
Días reconocidos per cápita	22,09
Valor de un día adicional	\$27.049,29
Ingreso base cotización	\$148.183.537.428.460
Provisión para IEG con impacto del Decreto 2943 de 2013	0,29%

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Estudio de la sostenibilidad del aseguramiento en salud para el año 2014. Página 204¹.

2.2. De conformidad con lo anterior, se hace necesario examinar el impacto de pagar dos días adicionales de incapacidades y determinar en cuánto se requiere ajustar el porcentaje del IBC que actualmente se destina a incapacidad por Enfermedad General, teniendo en cuenta a su vez que la puerta de entrada de incapacidad puede ser la enfermedad laboral, que se distingue de la general solo por tiempo o evolución, no sería claro cómo la salud podría cofinanciar el sistema de riesgos; igualmente, es importante mencionar que una medida como la planteada en la iniciativa generaría desincentivos en los empleadores.

Para este análisis de impacto, se han realizado las proyecciones con el escenario propuesto en el Proyecto de ley número 113 de 2019, incluyendo variables que actualmente no se tienen en cuenta para la estimación de la provisión para el pago de incapacidades, a saber:

- Valor a pagar por los dos primeros días de incapacidad.
- IBNR (Incurred but not reported) de los dos primeros días de incapacidad.
- Incremento de las frecuencias de los dos primeros días de incapacidad.

Para efectos del ejercicio estos tres parámetros se agregan al cálculo realizado de la provisión del año 2019, con los datos reportados por las EPS con corte a 2017. En este orden, el valor estimado que sería asumido por el SGSSS, correspondiente a los dos primeros días de incapacidad, asciende a la suma de \$317.697.386.838, el cual sería un valor adicional al actual que incrementa la provisión para el pago de incapacidades de 0.34% al 0.39% del IBC. Es relevante aclarar que este cálculo cuenta con un porcentaje de subregistro debido a que la gran mayoría de las incapacidades iniciales de uno (1) y dos (2) días son visibles únicamente para el empleador.

2.3. Se observa que el proyecto de ley tampoco tiene estudio de impacto fiscal, cuyas normas de carácter orgánico condicionan la expedición de leyes ordinarias en los términos del artículo 151 de la Constitución Política. Efectivamente, dentro de las disposiciones orgánicas a las cuales debe sujetarse

la expedición de leyes ordinarias, se encuentra el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”:

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

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

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

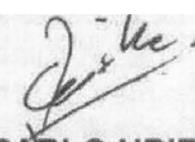
Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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

Esta consideración es relevante, en la medida en que, si no se reúnen los requerimientos durante su trámite ante el Honorable Congreso de la República, se puede llegar a desconocer el artículo 151 superior, precepto del cual se deriva la jerarquía prevalente de las normas orgánicas (Ley 819 de 2003) frente a las normas ordinarias.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. Por las razones expuestas, no se considera conveniente continuar con su curso en el legislativo, es más, su implementación conllevaría un desfinanciamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), por el mayor valor que tendría que asumir al reconocer las incapacidades desde el primer día. Adicionalmente, no se identifica un estudio de impacto fiscal.

Atentamente,


JUAN PABLO URIBE RESTREPO
 Ministro de Salud y Protección Social

¹ Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/Financiamiento/Paginas/estudios-de-la-sostenibilidad-del-sector.aspx>.

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

Bogotá, D. C., a los once (11) días del mes de diciembre 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 113 de 2019 Senado.

Título del proyecto: *por medio de la cual se modifican los artículos 206 de la Ley 100 de 1993, 67 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.*

Número de folios: Cinco (5) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: miércoles once (11) de diciembre de 2019.

Hora: 9:42 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 del H. Senado de la República

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO
DE MINAS Y ENERGÍA AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 187 DE 2019 SENADO**

Reforma del Código de Minas.

Bogotá, D. C.,

Doctora

DELICY HOYOS ABAD

Secretaria Comisión Quinta de Senado

Congreso de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Asunto: **Concepto jurídico del Ministerio de Minas y Energía frente al Proyecto de ley número 187 de 2019 Senado - Reforma del Código de Minas.**

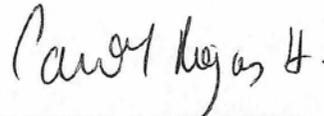
Respetada doctora Delcy:

De manera atenta remito el concepto del Ministerio de Minas y Energía frente al Proyecto de ley número 187 de 2019 Senado, *por la cual se establece el principio de participación y publicidad*

previa y efectiva en el contrato de concesión minera cuyos autores son los Honorables Senadores Dídier Lobo Chinchilla y Franklin Lozano de la Ossa.

Cualquier inquietud adicional con gusto será atendida.

Cordialmente,



CAROLINA ROJAS HAYES
Viceministra de Minas

Anexos: Dos (2) Folios.

Copia: Despacho Ministro

**CONCEPTO DEL MINISTERIO DE MINAS
Y ENERGÍA FRENTE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 187 DE 2019 SENADO**

por la cual se establece el principio de participación y publicidad previa y efectiva en el contrato de concesión minera.

Consideraciones generales

El objeto de este proyecto de ley es el de garantizar el principio de publicidad y participación en el trámite contractual de minería. Se busca que los principios sean aplicables a las etnias, a todos los colombianos en general y en especial a los propietarios de los terrenos objeto de propuesta de contrato de concesión. Al respecto considera esta Cartera que los principios ya se encuentran consagrados en la Ley 1437 de 2011 y se aplican a todas las actuaciones de las

autoridades estatales, por lo que no es necesario su alusión. Sin embargo, sí considera el autor del proyecto que deban ser incluidos, equiparando el Código de Minas al Código de Procedimiento Administrativo y al Código Contencioso Administrativo sean iguales a los que este establece, a saber: *“Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad”*. Y evitar incluir temas ambiguos que pueden generar confusión entre los servidores públicos.

Consideramos muy atentamente, de manera general en el marco del precedente de la Sentencia C-366-11, proferida por la Corte Constitucional, que no es posible modificar el Código de Minas sin que se realice el proceso de consulta previa sobre la medida legislativa con anterioridad a la presentación del proyecto de ley, lo cual no evidenciamos en el presente caso y consideramos amerita pronunciamiento específico del Ministerio del Interior.

Adicionalmente, analizando las “afectaciones” expuestas en las consideraciones, es pertinente tener en cuenta que las mismas son cargas que todos los administrados deben soportar en virtud de una actividad considerada de utilidad pública y que en todo caso tienen medidas de compensación ya contempladas en las instituciones jurídicas de la servidumbre minera y de la expropiación.

En relación a los potencialmente afectados que menciona la propuesta legislativa, es necesario que se tengan las herramientas legislativas para determinarlos y aclarar si la cesión contractual crea una afectación, qué clase de afectación, dónde se da la afectación, esto con el fin de brindar seguridad jurídica.

Sin embargo, procedemos al análisis de la propuesta legislativa y presentaremos los comentarios sobre el articulado para que sean tenidos en cuenta en la discusión de la misma.

Consideraciones sobre el articulado

- **Artículo 1°** de la propuesta legislativa hace referencia a los principios en las actuaciones del contrato de concesión minera, principios que rigen la función pública, y que ya se encuentran señalados en el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011 CPACA, por lo cual no hay necesidad de hacer esta alusión, pues a estos está sujeta la autoridad minera, comoquiera que dichos principios aplican a todas las autoridades que conforman las ramas del poder público, en sus distintos sectores y niveles.

Respecto la expresión “conducta de los servidores públicos” considera esta cartera que no es necesario incluirla ya que la conducta de los servidores públicos, está regulada por la Ley 734 de 2002, sancionando conductas que no observen el ordenamiento superior legal vigente, así como la omisión o extralimitación en el ejercicio de funciones; por parte de los servidores públicos o los particulares que cumplan funciones públicas; por lo que resulta innecesaria la mención.

Esto comoquiera que los destinatarios de la Ley 734 de 2002 son los servidores públicos, Los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código y que sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

Sin embargo, de ser necesaria la inclusión, sugerimos que se tenga en cuenta la armonía entre lo consagrado en el Código de Minas y el Código de Procedimiento Administrativo y al Código Contencioso Administrativo, a saber: “*Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena*

fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad”. Y evitar incluir temas ambiguos que pueden generar confusión entre los servidores públicos e inseguridad jurídica.

- **El artículo 2°** del proyecto de ley adiciona un párrafo al artículo 16 de la Ley 685 de 2001, al respecto considera este Ministerio que ya existen escenarios de participación que se han venido implementando con ocasión a los fallos jurisprudenciales que han reconocido la necesidad de participación tanto de la población como de los entes territoriales. A partir de allí previo al otorgamiento del contrato de concesión, se realizan concertaciones y audiencias públicas.

Así la autoridad minera en cumplimiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional en las Sentencias C-123 de 2014, C-389 de 2016 y SU-095 de 2018 implementó un Programa de Relacionamiento en el Territorio para que en el procedimiento para la celebración de un contrato de concesión sea requisito: 1) Exijan y verifiquen los requisitos mínimos de idoneidad laboral y ambiental, en atención a la naturaleza de la concesión solicitada, con base en criterios diferenciales entre los distintos tipos de minería y extensión de los proyectos, igualmente estableció un procedimiento que asegura la 2) Coordinación con los entes territoriales (concertación con el alcalde del municipio donde se ubican la propuesta de contrato de concesión, en la cual se dará a conocer el potencial minero y el área susceptible de actividad minera, para lo cual suscribirán un acta mediante la cual se concertará el área susceptible de vocación minera en el municipio), y de manera simultánea la autoridad minera revisa la viabilidad técnica, económica y jurídica de las propuestas de contrato de concesión presentadas en determinado municipio, a fin de determinar que cumplen con los requisitos legales, para así continuar con la 3) Audiencia y participación de terceros, y 4) Finalmente, al momento de otorgar el contrato se realiza la exigencia de un Plan de Gestión Social para la ejecución de las actividades mineras (Resolución 318 de 2018 modificada por la Resolución 406 del 28 de junio de 2019).

Por otro lado, este Ministerio sugiere que se le consulte al Ministerio del Interior, como autoridad nacional en el tema de Consulta Previa en Colombia, en el sentido de si es necesario que sea consultado el proyecto con las comunidades étnicas, pues vemos que en dicha propuesta se plantea que se dará aviso de la solicitud o propuesta del concepto, al dueño del predio o potenciales afectados, y para este caso en concreto se tendrían que tener en cuenta a los territorios de las Comunidades Negras y de las Comunidades Indígenas, conforme al Capítulo XIV del Código de Minas, quienes actúan como propietarias de los territorios colectivos.

De la misma manera sugiere este Ministerio que debe definir quiénes son los potencialmente

afectados, cómo poder terminarlos, teniendo en cuenta que es una solicitud o propuesta de contrato de concesión aún no se han realizado estudios, ni programas de exploración, prospección mediante los cuales se pueda establecer una afectación y/o beneficio, no se conoce la factibilidad técnica ni financiera del proyecto.

- **Artículo 3°** de la propuesta legislativa pretende adicionar un párrafo al artículo 22 de la Ley 685 de 2001 Cesión de derechos. Es relevante mencionar que los relacionado con la cesión de derechos se reguló en la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo (PND), artículo 23, luego no sería necesario volver a incluirlo en otro proyecto legislativo.

Adicionalmente, no compartimos que el negocio jurídico cesión de derechos mineros genere afectación alguna sobre los derechos superficiarios, adicional a aquellas que se deben soportar en virtud del carácter de utilidad pública e interés social de la actividad minera.

- **Artículo 4°** pretende modificar el artículo 46 de la Ley 685 de 2001 Normatividad del contrato. Considera esta Cartera que incluir “*al contrato de concesión en el marco del artículo 29 y 209 de la Constitución*” es innecesario toda vez que las disposiciones constitucionales son vinculantes y no es necesario su mención.

De acuerdo con los lineamientos de las sentencias de la Corte Constitucional para el proceso de titulación minera, además de la concertación con los alcaldes y la evaluación de las propuestas viabilizadas técnica, económica y jurídicamente, la Agencia Nacional de Minería realiza una audiencia de participación ciudadana, en la que se presentan los proyectos mineros que fueron evaluados como viables para el municipio. Quienes se inscriban y participen activamente, pueden expresar allí sus inquietudes, preguntas, y comentarios sobre dichas propuestas.

Asimismo, en relación con los predios, el procedimiento de servidumbre ya se encuentra previsto en la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Finalmente, a pesar de los comentarios anteriores, ha de tenerse en cuenta que el párrafo no es aplicable, ya que se refiere a propuestas de concesión y este artículo hace referencia al contrato de concesión otorgado y en ejecución.

Conclusiones:

- Considera este ministerio que se debe tener en cuenta que los principios nombrados en el artículo primero ya están consagrados en el ordenamiento jurídico y que por lo mismo no es necesario su mención.
- Sugerimos consultar al Ministerio del Interior sobre la procedencia de la consulta previa con las comunidades étnicas.

- En aras de brindar seguridad jurídica sugerimos determinar los potencialmente afectados, teniendo en cuenta que es una solicitud o propuesta de contrato de concesión aún no se han realizado estudios, ni programas de exploración, prospección mediante los cuales se pueda establecer una afectación y/o beneficio, no se conoce la factibilidad técnica ni financiera del proyecto.
- Finalmente la cesión de derechos quedó contemplado en el Nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, (artículo 23 de la Ley 1955 de 2019, “Cesión de Derechos Mineros”), luego consideramos que no se requerirá legislación adicional.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL AL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 53 DE 2019 SENADO ACUMULADO AL 103 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senador

CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Asunto: Concepto texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 53 de 2019 Senado, acumulado al 103 de 2019 Senado, *por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo:

En atención al trámite del asunto, nos permitimos puntualizar que estas iniciativas legislativas recogen en parte lo planteado en el Proyecto de ley número 251 de 2018 Senado que contó con concepto por parte de esta Cartera, razón por la cual se atenderá en lo que corresponda tal antecedente.

1. Impacto fiscal del proyecto.

A propósito del impacto fiscal de las acciones dispuestas por los proyectos normativos, llama la atención sobre el concepto dado el día 25 de mayo de 2018 por el señor Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), en el cual ponen de presente que nuestro ordenamiento jurídico ya prevé incentivos que favorecen a los apicultores, tales como el descuento en renta para personas jurídicas que realicen inversiones para el mejoramiento del medio ambiente (artículo 103 de la Ley 1819 de 2016), pero sobre todo, que en virtud

de lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los proyectos de ley deben hacer explícito el impacto fiscal y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Sobre este punto la Corte Constitucional en Sentencia C-051 de 2018 determinó frente a los proyectos de ley que implican un impacto fiscal, lo siguiente:

“El artículo 7° de la Ley 819 de 2003, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones” exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios se haga explícito cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. De esta manera, en la exposición de motivos de los proyectos y en cada una de las ponencias para los debates se deben incluir expresamente los costos fiscales de las iniciativas y la fuente de ingreso adicional para cubrirlos. Asimismo, el precepto establece que durante el trámite, el Ministerio de Hacienda debe rendir concepto acerca de los correspondientes costos, sobre la forma de soportarlos y la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Las previsiones anteriores constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, a fin de que se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las regulaciones aprobadas por el Congreso de la República. De igual manera, permiten una producción normativa compatible con la situación y la política económica del país trazada por las autoridades correspondientes. Además, contribuyen a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica de la nación. Desde otro punto de vista, los cálculos financieros de las decisiones normativas tienen una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, pues su aprobación solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo.

En concordancia con lo anterior, el artículo 1° del Acto Legislativo 003 de 2011 introdujo el criterio orientador de la sostenibilidad fiscal. De acuerdo con esta disposición, la sostenibilidad fiscal debe conducirla actuación de todas las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. Por consiguiente, obligaciones como la prevista en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ya no recaen de forma principal solo en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como inicialmente se consideraba. Dado que las ramas y órganos del poder público tienen el deber de asumir la sostenibilidad fiscal como herramienta orientadora, también a todos corresponde la obligación, en el marco de sus funciones y competencias, de contribuir a prever la incidencia presupuestal de las iniciativas de leyes, ordenanzas o acuerdos y contribuir a asegurar la

correspondiente sostenibilidad fiscal”. (Negrilla fuera de texto).

Por lo anterior y verificando que en el texto propuesto de los proyectos de ley acumulados se proponen incentivos para la conservación de polinizadores, entre otros, esta Cartera deberá estar en todos los aspectos presupuestales, por expresa previsión normativa, a lo que en su momento determine el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la motivación y el articulado de los proyectos de ley.

2. Obstáculos Técnicos al Comercio.

Según la Organización Mundial del Comercio: *“El objetivo del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) es que los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad no sean discriminatorios ni creen obstáculos innecesarios al comercio. Al mismo tiempo, el Acuerdo reconoce el derecho de los Miembros de la OMC a aplicar medidas para alcanzar objetivos normativos legítimos, tales como la protección de la salud y la seguridad de las personas o la protección del medio ambiente. El Acuerdo OTC recomienda firmemente a los Miembros que basen sus medidas en normas internacionales como medio de facilitar el comercio. Las disposiciones sobre transparencia del acuerdo tienen por objeto crear un entorno comercial previsible”¹.*

De acuerdo con lo anterior, en la Comunidad Andina rige para efecto de registro y control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola (PAUA), las disposiciones de la Decisión 436 de 1998, modificada por la Decisión 804 de 2015. En ese sentido y teniendo en cuenta su carácter imperativo, sugerimos que se revisen las disposiciones relacionadas con este aspecto, en el sentido de incorporar o desarrollar regulaciones y gestiones de inspección y control en el marco de tales previsiones supranacionales.

3. Competencias compartidas entre Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (M.A.D.R.) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (M.A.D.S.)

Resulta de suma importancia definir y delimitar las competencias institucionales entre este Ministerio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a fin de evitar traslapes de funciones, ya que de esta claridad derivará el impacto favorable y sin trabas de las acciones de política pública que se adelanten en el territorio.

Este Ministerio, considera importante analizar la pertinencia de un nuevo artículo que aclare no solo las competencias compartidas sino las competencias novedosas entre ambos ministerios, en cuestiones como las abejas de producción (MADR), o abejas y polinizadores silvestres (MADS), quienes deberán formular las políticas de protección de los polinizadores correspondientes.

4. Buenas Prácticas Agrícolas.

Debemos reiterar lo señalado por este Ministerio en curso del proyecto de ley similar debatido en el congreso en la legislatura anterior sobre las disposiciones relacionadas con las llamadas Buenas

¹ https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tbt_s/tbt_s.htm

Prácticas Agrícolas (BPA), en el sentido de establecer que las mismas no son de carácter obligatorias sino voluntarias. Para el caso, acoger estas prácticas abre las puertas en los mercados nacionales e internacionales, al igual que facilita el acceso a diferentes tipos de incentivos, pero en todo caso solo son exigibles en la medida en que el productor desee contar con la certificación respectiva.

En consecuencia, adelantar “registro y control” de Buenas Prácticas Agrícolas es un término impreciso, puesto que el control es una función de policía encaminada a hacer cumplir reglamentos o disposiciones de carácter obligatorio y no meramente voluntarias.

5. Análisis del articulado

Realizados los anteriores planteamientos, nos permitimos presentar algunas observaciones sobre el articulado propuesto, así:

Art.	OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS
“Por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en colombia y se dictan otras disposiciones”	En el texto no se desarrolla técnicamente ni el ámbito de la protección de los polinizadores, ni el de la apicultura, ya que se cierra la protección a las abejas de la familia Apis melífera.
1. Objeto	<p>i. El texto propuesto para primer debate establece una prelación en la asignación de recursos dentro de los planes y programas de desarrollo, en el Presupuesto General de la Nación y en los presupuestos de las entidades territoriales, a las políticas, ejecución de proyectos y programas a favor de los polinizadores, las abejas y la apicultura.</p> <p>Resulta imperativo que, para estos proyectos de Ley se acojan las observaciones sobre impacto fiscal, especialmente para evitar la afectación de otras actividades agropecuarias.</p> <p>ii. En este marco conceptual normativo debe considerarse que el uso de los especímenes también puede obedecer a actividades lúdicas, académicas, científicas o simplemente recreativas.</p> <p>Artículo 1. Se habla de "...demás polinizadores..."</p> <p>Comentario: Es necesario definir el alcance de la ley, teniendo en cuenta que el término polinizadores incluye una gran cantidad de organismos: Vertebrados e invertebrados, aparte de los factores abióticos como el viento y el agua.</p> <p>En el texto no se desarrolla técnicamente ni el ámbito de la protección de los polinizadores, ni el de la apicultura, ya que se cierra la protección a las abejas de la familia Apis melífera.</p>
2. Definiciones	<p>Presentamos algunas observaciones puntuales sobre las definiciones que pretenden adoptarse:</p> <p>d. Cría de Abejas: Ha de atenderse que la actividad de apicultura se desarrolla en general con la especie -Apis Melífera-, la cual fue introducida al país, por lo que determinar que la cría solo recae en especies nativas es incongruente.</p>

<p>Artículo 5. Gestión del Riesgo por presencia de abejas y polinizadores.</p> <p>Para efectos de proteger, preservar y amparar a los polinizadores y las abejas el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberá expedir en el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, una guía para el manejo y preservación de los nidos de polinizadores y enjambres de abejas. Las acciones, planes y estrategias que se formulan en la guía de manejo protección, conservación y amparo de los polinizadores y las abejas, deberán armonizarse, articularse y hacer parte integral de las diversas instancias de orientación y coordinación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.</p>	<p>En este artículo se habla de nidos como únicas estructuras de convivencia de las abejas y otros polinizadores. Sin embargo, en la definición no es claro si en este proyecto de ley sólo se contemplan a los artrópodos polinizadores porque, en sentido amplio, también se podrían incluir los murciélagos, aves y artrópodos, lo cual no está claro en este capítulo.</p> <p>De igual forma, en el segundo párrafo se habla de polinizadores y las abejas, como si las abejas no fueran polinizadores.</p>
--	---

<p>8. Incentivos para la conservación de polinizadores por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</p>	<p>“El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñará incentivos económicos y de fomento para el establecimiento de áreas que aseguren la alimentación y hábitat de las abejas y polinizadores, mediante la conservación de flora nativa y el establecimiento de colmenas.”</p> <p>Reiteramos lo señalado previamente en el sentido de que, dado el impacto fiscal se debe solicitar concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en lo relacionado con los incentivos.</p> <p>Proponemos que este párrafo establezca que: “El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, definirá instrumentos para el establecimiento de áreas que aseguren la alimentación y hábitat de las abejas y polinizadores, mediante la conservación de flora nativa y el establecimiento de colmenas.”</p> <p>En este artículo, recomendamos no restringir la propuesta de conservación de flora solo a la nativa, pues habrá flora -no nativa-, hoy formalizada, que también afecte favorablemente el hábitat y la alimentación de las abejas y polinizadores en general.</p>
<p>9. De la producción agropecuaria</p>	<p>Este artículo establece la certificación en buenas prácticas agrícolas. Para este sector son muy importantes las buenas prácticas en materia de uso de PQUA. Sin embargo, una de las características de las buenas prácticas es su carácter voluntario, con el fin de que los productores certificados en ellas puedan acceder a diferentes incentivos y mercados.</p> <p>Este artículo debería incluir en los requerimientos para la certificación de Buenas Prácticas Agrícolas y Ganaderas, estrategias para la conservación de polinizadores.</p>
<p>10. Ante la denuncia de un caso de envenenamiento y/o mortandad de abejas, de manera coordinada la ANLA y el ICA, orientarán el procedimiento y protocolo de diagnóstico en un término perentorio de (3) tres meses para determinar los factores químicos y agentes biológicos</p>	<p>Es necesario verificar las competencias de las entidades por cuanto la ANLA realiza el control y seguimiento de las licencias ambientales para la importación de Plaguicidas para uso agrícola (ingrediente activo y/o producto formulado). La importación de plaguicidas químicos de uso agrícola se ajustará al procedimiento establecido en la Decisión Andina 436 de 1998, o la norma que la modifique, sustituya o derogue.</p> <p>Así como de la licencia ambiental para la introducción al país de parentales, especies, subespecies, razas, híbridos o variedades foráneas con fines de cultivo, levante, control biológico, reproducción y/o comercialización, para establecerse o implantarse en medios naturales o artificiales, que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida silvestre.</p>

que causaron la afectación, adoptar medidas y reportar el caso a las autoridades ambientales correspondientes.	
<p>Parágrafo 1. Los funcionarios de las autoridades competentes que omitan este encargo incurrirán en falta grave y le serán atribuibles las sanciones disciplinarias a las que haya lugar, sin perjuicio de las demás que sean aplicables.</p>	<p>Proponemos incluir en el inciso inicial lo que subrayamos a continuación: “El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable del fomento de la cría de abejas “de interés económico” y del desarrollo de la apicultura (...)”</p> <p>Ahora, sobre los objetivos de planes, programas y proyectos, que contienen los numerales 1 y 3, recomendamos armonizarlos.</p> <p>Sugerimos plantear un Programa de Sanidad e inocuidad desde el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, que incluya el necesario registro de los apicultores.</p>
<p>Parágrafo 2. Estos eventos serán puestos en conocimiento de la CNAP a través de la línea de atención mencionada en el numeral 7 del artículo 3 de la presente ley.</p>	<p>Frente a la creación de registro, es importante reiterar que el ICA trabaja en una resolución de Registro de Productores de Especies no Tradicionales, en la que se incluirán a los apicultores.</p> <p>Por lo anterior, sugerimos generar un instrumento que facilite la creación del registro instando a los productores y a las organizaciones de productores a allegar la información pertinente al ICA para efectos del registro.</p>

<p>Artículo 11. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable del fomento de la cría de abejas y del desarrollo de la apicultura en el territorio nacional, para lo cual, en concordancia con sus entidades adscritas y vinculadas implementará políticas, programas y proyectos tendientes a:</p> <p>4. Facilitar y promover servicios de asistencia técnica y fortalecer créditos de fomento enfocados al sector apícola.</p>	<p>La creación de líneas de crédito es del resorte de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.</p>
---	---

CONCEPTO DE NO VIABILIDAD

En ese orden, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desde la órbita de sus competencias **no emite concepto favorable** respecto de esta

iniciativa legislativa al existir objeciones respecto a lo planteado en el proyecto de ley.

En lo referente a todo el articulado que encarne impacto fiscal y programación del gasto público, se estará a lo que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público determine, especialmente en lo que atañe a los aspectos de incentivos, compensaciones, estímulos, en los términos señalados expresamente en el numeral 1 del presente documento.

Cordialmente,



ANDRÉS VALENCIA PINZÓN
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DEL INSTITUTO
COLOMBIANO DE BIENESTAR
FAMILIAR AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 073 DE 2019 CÁMARA**

por medio del cual se crea el Centro de Atención Familiar (CAF) y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 2019-11-06

Honorable Senadora de la República

AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS

Senadora de la República

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Edificio Nuevo del Congreso - Carrera 7ª número 8-68 - Piso 5°

Ciudad

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 073 de 2019 Cámara, por medio del cual se crea el Centro de Atención Familiar (CAF) y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senadora de la República:

Por medio de la presente, me permito dar respuesta a su solicitud de concepto sobre el proyecto de ley de la referencia, allegado al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), mediante Radicado número 201912220000102292. En virtud de su petición, respetuosamente se comparten las siguientes observaciones, en el marco de la garantía y protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes y de nuestras competencias institucionales.

El proyecto de ley de la referencia tiene por objeto crear el Centro de Atención Familiar (CAF), para promover el servicio de asistencia y asesoría a las familias que presenten problemas en sus dinámicas de relaciones, brindando atención y orientación para el acceso a su oferta y promoción, a través de los centros zonales del ICBF en articulación con las entidades territoriales y las demás entidades del Gobierno nacional según sus competencias.

1. Análisis sobre el proyecto de ley

Se debe resaltar que el Proyecto de ley número 073 de 2019 busca fortalecer la protección de la familia, lo cual es de interés del Instituto en su rol de ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar; no obstante, en el marco de las competencias otorgadas, es necesario señalar si las iniciativas legislativas que se relacionan con el Instituto están armonizadas con las normas y principios nacionales que lo regulan y aquellas que consagran la protección integral de la niñez y el fortalecimiento familiar existentes.

En este orden de ideas, en primer lugar, es importante resaltar que la Constitución Política de Colombia establece en el artículo 42 que la familia es el “núcleo fundamental de la sociedad” aquella “se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla”.

Igualmente, en el sistema familiar se identifican varios subsistemas entre los que se destacan el conyugal, paternal y fraternal, lo que constituye la diversidad familiar. Al margen de los subsistemas presentes, las familias cumplen con la función de protección y promoción del desarrollo de sus integrantes y, de intermediación entre los individuos y la sociedad. En tal sentido, es importante precisar que las acciones de fortalecimiento familiar deben incluir a aquellas familias donde el vínculo familiar fue disuelto y a las familias sin vínculo conyugal, entre otras múltiples tipologías de su estructura que responden a la realidad de nuestro país.

Es por lo anterior que el Estado debe velar por su protección integral, real y efectiva, que puede incluir un “acompañamiento psicosocial” cuando presenten riesgos de vulneración de los derechos de sus integrantes o donde ya se han materializado, con el fin de fortalecer sus capacidades, como responsables en la protección de los niños, las niñas y los adolescentes en la prevención de violencias, abusos o negligencia en contra de los menores de edad y de todos sus integrantes. En consecuencia, se ha instaurado un amplio cuerpo normativo y de política pública para la protección de las familias como deber del Estado.

A la luz de estos planteamientos, se analiza el proyecto referido y se observa que la iniciativa podría reiterar las mismas finalidades de las leyes, estrategias, políticas y programas ya existentes.

En efecto, la iniciativa legislativa procura crear programas para el *servicio de asistencia y asesoría a las familias que presenten dificultades en sus dinámicas de relaciones*; así mismo, a través de la estrategia PRO pretende prevenir mediante programas de ayuda familiar en diferentes áreas, reconciliar los principios y valores como base de las relaciones familiares y finalmente orientar a

las familias hacia un modelo funcional y duradero que permita brindar herramientas para mantener un equilibrio en las relaciones derivadas de vínculos familiares.

Lo anterior ya se encuentra contemplado en leyes tales como: la Ley 1361 de 2009, la cual tiene por objeto “fortalecer y garantizar el desarrollo integral de la familia, como núcleo fundamental de la sociedad”; establece, además, la política nacional de apoyo y fortalecimiento a la familia, con ejes estratégicos similares a los contemplados en la iniciativa legislativa que menciona estrategias de prevención, reconciliación y orientación.

En este sentido, el eje 2 de la estrategia de la Política refiere la “Convivencia democrática en las familias”, desarrollada para el fortalecimiento de las capacidades y habilidades en el manejo adecuado de conflictos, y la construcción de proyectos de vida familiares en espacios de convivencia armónica.

Por otra parte, la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, establece en sus bases, que hacen parte integral de la ley, que el Instituto en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar liderará las acciones para crear, implementar y seguir los programas y proyectos que se orienten a fomentar las relaciones democráticas entre los miembros de las familias, para fortalecer en valores, ética y ciudadanía, con cero tolerancia a la violencia doméstica.

Este mandato se instrumentaliza mediante el artículo 213 que establece “(...) El ICBF a través de sus Centros Zonales prestará el servicio de asistencia y asesoría a las familias con dificultades en sus dinámicas relacionales, brindando atención y orientación para el acceso a su oferta de promoción y prevención.”

Parágrafo. La entidad que lidere la implementación de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, en articulación con las entidades territoriales y las demás entidades del Gobierno nacional según sus competencias, formulará las orientaciones técnicas para estos servicios.” (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, el proyecto de ley estructura la Estrategia PRO, cuyos fundamentos son similares a los estipulados en las competencias que tienen las Comisarías de Familia¹ frente a la prevención y atención, e igualmente, incluye temas susceptibles

de conciliación extrajudicial, escenario que ya se encuentra regulado en el marco normativo actual.

En este tenor, es válido precisar que el punto de reconciliación mencionado en la estrategia hace alusión a la enseñanza de cimientos morales y éticos, frente a lo cual, se considera sería más conveniente referirse a la promoción de principios y valores enmarcados en el enfoque de derechos humanos y a los principios éticos generales consagrados en la Constitución Política de Colombia, entre ellos, dignidad humana, pluralismo, participación, solidaridad, convivencia pacífica, no discriminación, diversidad, etc.

De igual manera, también se debe mencionar que el ICBF tiene una modalidad, denominada **Mi Familia** orientada a un “acompañamiento psicosocial” que les permite fortalecer sus capacidades y reconoce a la familia, como un agente activo de su propio desarrollo, transformación y resignificación, capaz de identificar sus propios recursos, potencialidades, situaciones, problemáticas y necesidades y provocar cambios en el relacionamiento y las dinámicas entre sus integrantes. Lo anterior parte de un marco de implementación basado en la autonomía y el reconocimiento de sus derechos, para la transformación de las formas de interacción y relacionamiento.

En virtud de lo expuesto, con la existencia de esta Modalidad de atención en el ICBF, lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y demás normatividad concordante, se considera que crear un programa adicional con la misma finalidad sería reiterar la normatividad existente, lo que no generaría un avance en la protección integral de la familia, por lo que sería mejor contemplar otro tipo de medidas alternas como la evaluación y seguimiento a la normatividad, políticas y programas ya existentes.

Ahora bien, frente a la forma en que el proyecto de ley se encuentra redactado, vale la pena acotar que se genera confusión en cuanto a la naturaleza del CAF, porque lo establece como un programa, a través de los centros zonales del ICBF; y a su vez lo instituye como un centro para la promoción de un servicio (asistencia y asesoría a las familias).

Así mismo, el articulado refiere la existencia de dependencias internas y diferentes entidades, organismos y organizaciones que harían parte del CAF, no obstante estas dependencias no se mencionan ni se justifican y la forma en que se incluyen podría implicar una modificación a la estructura del ICBF.

¹ Ley 1098 de 2006 artículo 83 “COMISARÍAS DE FAMILIA. Son entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Bienestar Familiar será el encargado de dictar la línea técnica a las Comisarías de Familia en todo el país”. (Subrayado fuera de texto).

En efecto, esta iniciativa legislativa tal como está dispuesta incide directamente en la estructura del ICBF por dos razones principales: La primera razón, porque altera la gestión, organización y administración del instituto, por cuanto pretende que los Centros Zonales asuman la implementación de los CAF con los respectivos recursos asignados a la vigencia fiscal y con el recurso humano de la planta que integra el personal de los diferentes centros.

De lo anterior deviene una nueva responsabilidad para el ICBF con la inclusión del CAF, el cual como se expuso es similar a las estrategias y actividades mencionadas en el Plan Nacional de Desarrollo que comprenden prestar el servicio de asistencia y asesoría a las familias, a través de sus centros zonales, programas para los cuales ya se tiene un presupuesto asignado.

Por lo anterior, es válido mencionar que frente a estas reformas, la Corte Constitucional ha establecido en su Jurisprudencia que la iniciativa de modificación a la estructura de la administración nacional es exclusiva del Gobierno, o puede ser presentada por el Congreso, pero con aval gubernamental expreso².

Seguidamente, el proyecto de ley menciona la descentralización y coordinación para garantizar la implementación de los CAF, lo cual confunde las funciones que hoy día recaen en el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que articula y coordina el conjunto de actividades del Estado relacionadas con la protección a la niñez y con la promoción de la integración y fortalecimiento familiar, a través de la descentralización de sus funciones cumpliendo el mismo objetivo.

Finalmente, si bien el proyecto menciona que no tiene impacto fiscal por cuanto la implementación se realizará con los recursos de la vigencia fiscal asignados al ICBF, es válido mencionar que el Instituto se encuentra realizando proyectos de inversión e implementación de estrategias y actividades, mencionadas anteriormente, para dar impulso a la Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, por lo que ya se

tienen recursos asignados para una propuesta de atención de esta misma finalidad.

2. Conclusión

Con fundamento en lo expuesto, el ICBF considera que si bien el proyecto de ley pretende trabajar por el fortalecimiento familiar, a través de una ley de la República su objeto se encuentra regulado en la Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias y en la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”; por tanto, se recomienda analizar la conveniencia de esta iniciativa por considerarse reiterativa a la normatividad ya existente.

Cordialmente,



MARÍA MERCEDES LIÉVANO ALZATE
Subdirectora General ICBF

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los cinco (05) días del mes de diciembre 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: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Refrendado por: Doctora *María Mercedes Liévano Alzate* - Subdirectora General -ICBF

Al Proyecto de ley número 73 de 2019 Senado.

Título del proyecto: *por medio del cual se crea el Centro de Atención Familiar (CAF) y se dictan otras disposiciones.*

Número de folios: seis (06) folios

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: jueves cinco (05) de diciembre de 2019

Hora: 3:16 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 del H. Senado de la República
* * *

² Se respalda en diferentes pronunciamientos jurisprudenciales, en Sentencia C-299 de 1994 se estableció que la modificación de la estructura además de crear elementos que la integran, determinan disposiciones, regulan sus mecanismos y señalan sus funciones, régimen económico y demás. En ese sentido en Sentencia C-209 de 1997 se señalaba que si bien el Poder Ejecutivo tenía potestades respecto de la Administración Pública, el Congreso conservaba “la competencia constitucional de determinar la estructura”. Sin embargo, en Sentencia C-648 de 1997 se indicó que la creación de una entidad pública es una de aquellas materias que la Constitución exceptúa del principio de libre iniciativa legislativa y, por lo tanto, la presentación de proyectos de ley relativos a estos asuntos es de competencia exclusiva del Gobierno nacional. Así mismo, la Sentencia C-482 de 2002 señaló que “si el legislador opta por la creación de un órgano o entidad del orden nacional, debe, en concordancia con el artículo 154 de la Constitución, contar con la iniciativa gubernamental”.

TRASLADO DE PETICIÓN

TRASLADO DE LA PETICIÓN SUSCRITA POR EL CIUDADANO ÁLVARO OCHOA MORALES

PRE-CS-5910-2019

Cite este número para cualquier consulta o respuesta

Bogotá, D. C., 25 de noviembre de 2019

PARA:	JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA Secretario Comisión Séptima Constitucional Senado de la República
DE:	SECRETARIO PRIVADO Presidencia del Senado de la República

Asunto: Traslado de la petición suscrita por el ciudadano Álvaro Ochoa Morales fecha 22 de noviembre de 2019, mediante Correo Interno número 2378 y Correo Externo número 34173.

Cordial saludo:

En aras de remitir comunicación referida en el asunto, en la que allega una petición mediante la cual solicita “MODIFICACIÓN FORMAL del PROYECTO DE LEY NÚMERO 212 DE 2019 SENADO”, en determinados artículos y que relaciona, se evidenció que este no es un asunto que se encuentra dentro de las facultades de esta Presidencia, por lo tanto y en cumplimiento del numeral 9 del artículo 43 de la Ley 5ª de 1992 y de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, se dispuso dar traslado a la citada petición a esta Comisión, por ser la competente para conocer de la misma.

Así y atendiendo las instrucciones del Presidente del Senado de la República, Senador Lidio Arturo García Turbay, me permito remitir la petición suscrita al despacho a su cargo, para lo de su competencia en virtud del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992.

Anexos: Petición allegada a esta Presidencia el 22 de noviembre de 2019 con radicado Correo Interno número 2378 y Correo Externo número 34173 en dos (2) folios.

Cordialmente,

Cordialmente,

CARLOS ILICH VIANA ZULUAGA
Secretario Privado
Presidencia del Senado de la República

Anexo lo enunciado en dos (2) folios.
Proyectó: Jorge Alberto Guijó Santamaría – Abogado Presidencia

SANDRA VELÁSQUEZ DÍAZ, ÁLVARO OCHOA MORALES y CARLOS ALBERTO OSPINA C.

A B O G A D O S

Calle 51 # 51-32, of. 407, tel. 2991923, MEDELLÍN, Ant. Carrera 3 # 8-63, tel. 8455406, JARDÍN, Ant.
Correo-e: alvaroochoam@gmail.com

Medellín, 15 de noviembre de 2019

Señor doctor
LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY, Presidente
SENADO DE LA REPÚBLICA
Capitolo Nacional
BOGOTÁ, D.C.

Señor Presidente:

Soy ÁLVARO OCHOA MORALES, ciudadano colombiano identificado con la cédula de ciudadanía No. 70'046.102 y, en tal calidad, amparado en el artículo 23 de la Constitución Política, elevo ante usted y, por su digno conducto, ante el H. Congreso Nacional, la siguiente petición de MODIFICACIÓN FORMAL del PROYECTO DE LEY No. 212 de 2019 SENADO, en los siguientes artículos:

a. En el artículo 1º, cambiar la palabra LABORADO por TRABAJADO. Hacer lo mismo en inciso segundo del artículo 6º.

La razón de esto es que la palabra LABORADO es el participio pasado del verbo LABORAR, verbo que no significa como vulgarmente lo hemos entendido. Si usted consulta el diccionario de la R.A.E., que es el diccionario oficial válido para los documentos en castellano, hallará que LABORAR tiene un significado muy distinto al pretendido en el proyecto de ley, pues significa “intrigar con algún designio”.

b. En el artículo 2º, cambiar la palabra MODIFIQUESE por MODIFÍCASE. La primera se entiende como una orden para ser cumplida en el futuro por el mismo Congreso o por otra autoridad, en tanto que la segunda significa que en el presente se está ejecutando la acción.

c. En el artículo 7º, cambiar EL MINISTERIO DE SALUD y EL MINISTERIO DE TRABAJO por EL GOBIERNO NACIONAL.

La razón es que no son los ministerios sino el gobierno nacional, del que hacen parte los ministros, quien debe reglamentar la ley.

d. Si la intención es derogar el artículo 3º de la ley 1857 de 2017 y el artículo 21 de la ley 50 de 1990, ¿para qué se hace mención de éstas en el artículo 5º como una exoneración para todos los empleadores que disminuyan la jornada máxima de trabajo, cosa que, por demás, debe ser cumplida por todos los empleadores del país? No tiene sentido que permanezca en el proyecto el artículo 5º.

Lástima, señor Presidente, que el senador Álvaro Uribe Vélez, quien elaboró el texto de la “exposición de motivos”, firmado por él y otros congresistas, no esté informado de que en Colombia nos rige el sistema métrico decimal, en el cual las cifras decimales se separan del número entero con un signo de coma (,).

El senador mencionado lo hace con el signo de punto (.) como se hace en el sistema inglés, que no es el nuestro, y que conduce a confusiones cuando, por ejemplo, se han de emplear tres cifras decimales.

Con todo respeto,

Álvaro Ochoa Morales
ÁLVARO OCHOA MORALES

20.25/11



ÁLVARO OCHOA MORALES
abogado

Tel: 51 # 51-32, oficina 407, tel. 2991923, Medellín, Colombia. Correo-e: alvaroochoam@gmail.com



Señor doctor
LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY, Presidente
SENADO DE LA REPÚBLICA
Capitolo Nacional/correspondencia: Carrera 7 # 8-68
BOGOTÁ, D.C.

Postexpress

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

Bogotá, D. C., a los dos (02) días del mes de diciembre 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:

Observaciones: Álvaro Ochoa Morales

Refrendado por: Doctor Álvaro Ochoa Morales

Al Proyecto de ley número 212 de 2019 Senado

Título del proyecto: *por medio de la cual se reduce la jornada ordinaria de trabajo.*

Número de folios: Cinco (05) folios

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: miércoles veintisiete (27) de noviembre de 2019

Hora: 11:45 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 del H. Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 03 - jueves, 2 de enero de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para cuarto debate del proyecto de ley número 270 de 2019 Senado, 025 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones	1
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley número 246 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 101 del Decreto número 1213 de 1990 y se dictan otras disposiciones	2

Concepto jurídico del Ministerio del Trabajo al proyecto de ley número 188 de 2019 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 239 y 240 del CST, con el fin de darle protección a la mujer embarazada no trabajadora	4
Concepto jurídico del Ministerio del Trabajo al Proyecto de ley número 43 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad.....	5
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al proyecto de ley número 89 de 2019 Senado, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones, de los trabajadores que realicen actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones	7
Concepto jurídico Ministerio de Salud y Protección Social proyecto de ley número 076 de 2019 Senado, por medio de la cual se promueve el acceso a información necesaria sobre el consumo de medicamentos de venta libre para fomentar entornos saludables, prevenirla automedicación y se adoptan otras disposiciones.....	11
Concepto jurídico Ministerio de Salud y Protección social proyecto de ley número 113 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifican los artículos 206 de la Ley 100 de 1993, 67 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.....	15
Concepto jurídico Ministerio de Minas y Energía proyecto de ley número 187 de 2019 Senado, Reforma del Código de Minas.....	17
Concepto jurídico Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 53 de 2019 Senado acumulado al 103 de 2019 Senado, por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones	19
Concepto jurídico Instituto Colombiano de Bienestar Familiar proyecto de ley número 073 de 2019 Cámara, por medio del cual se crea el Centro de Atención Familiar (CAF) y se dictan otras disposiciones.....	22

TRASLADO DE PETICIÓN

Traslado de la petición suscrita por el ciudadano Álvaro Ochoa Morales	25
--	----