



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 - Nº 43

Bogotá, D. C., lunes, 3 de febrero de 2020

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 237 DE 2019 SENADO

por la cual se dignifica la práctica Rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el personal de bacteriología, enfermería, medicina y odontología y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.,

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 237 de 2019 Senado, por la cual se dignifica la práctica Rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el personal de bacteriología, enfermería, medicina y odontología y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario:

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de 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 661 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 conducente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta legislativa “[...] tiene por objeto establecer garantías laborales en favor del personal de bacteriología, enfermería, medicina y odontología, que debe prestar el Servicio Social Obligatorio”¹. Con ese propósito, plantea unos principios generales, la exoneración del servicio social, la vinculación de los profesionales al mismo, jornada laboral, descansos, forma de selección y funciones de inspección vigilancia y control.

2. CONSIDERACIONES

Frente al articulado del proyecto de ley, dentro del cual participó la Dirección de Desarrollo del Talento Humano en Salud en su evolución ulterior, resulta conducente precisar algunos puntos:

- 2.1. En cuanto al artículo 1º, es dable resaltar que la Ley 1164 de 2007, por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud, en el artículo 33 creó el servicio social obligatorio (SSO) para todos los programas de educación superior del área de la salud y conforme a la atribución estipulada en su parágrafo 1º está a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social indicar las profesiones objeto de servicio social obligatorio. Actualmente, esta Cartera ha determinado que deben SSO las siguientes profesiones: bacteriología, enfermería, medicina y odontología.

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta del Congreso* número 661 de 2019, págs. 1 y ss. Informe de Ponencia para Segundo Debate.

El proyecto de ley pretende establecer garantías laborales solamente en favor del personal de las profesiones de bacteriología, enfermería, medicina y odontología que preste SSO, sin tener presente que por las necesidades del país el Ministerio puede a futuro incluir otras profesiones distintas a las mencionadas.

En consecuencia, a continuación se sugiere como redacción:

Artículo 1°. Objeto. El presente proyecto tiene por objeto establecer garantías laborales en favor de los egresados de los programas de educación superior del área de la salud, que deban prestar el Servicio Social Obligatorio.

2.2. En lo atinente al artículo 2°, cabe reiterar que principios como la igualdad y dignidad están consignados en la legislación laboral colombiana tanto pública como privada y el de ética en la Ley 1164 de 2007, efectivamente son principios que direccionan y soportan el proceso del SSO. Sin embargo, sí sería conveniente que se incluyera el catálogo de deberes correlativos que el profesional debe observar en su servicio tales como el de transparencia, profesionalismo, diligencia, respeto, compromiso, entre otros.

Estos aspectos podrían tenerse en cuenta para la construcción de los siguientes deberes:

- Cumplimiento y observancia de los reglamentos de la institución donde se presta el SSO.
- Asumir comportamientos que correspondan a la ética médica y a la humanización en las actividades de atención en salud.
- Hacer uso racional de los recursos de la institución y abstenerse de realizar un uso ilegítimo de los mismos, bien sea para su propio provecho o el de terceros.
- Participar activamente en el trabajo de los equipos interprofesionales y multidisciplinarios, coordinando actividades y procesos estratégicos cuando haya lugar a ello.
- Informar oportunamente a los responsables de la supervisión del servicio social cualquier novedad o situación que pueda estar afectando o que potencialmente pudiese llegar a interferir con el desarrollo de su servicio.

2.3. En el texto propuesto para segundo debate, las causales calificadas como fuerza mayor o caso fortuito pasan a considerarse como causales de exoneración para lo cual se indica que se adicionan los literales g) y h) del artículo 4° de la Resolución 1058 de 2010; se aclara que el artículo 4 del acto administrativo en cita fue modificado por la Resolución número 4968 de 2017.

Al respecto, se sugiere respetuosamente la siguiente redacción:

El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante el Comité del Servicio Social Obligatorio podrá exonerar de la prestación del mismo a otros egresados en situaciones diferentes a las ya reguladas en el Servicio Social Obligatorio, teniendo en cuenta condiciones como el padecimiento de enfermedades catastróficas previamente verificadas, el incumplimiento del pago de la remuneración durante la prestación del servicio, en los términos del artículo 7° de la presente ley, entre otras; siempre y cuando se acredite la situación aducida, según los criterios que fije el mismo.

2.4. En torno al artículo 4°, el texto estipula que el término de duración del SSO es de un año como regla general con las excepciones contenidas en el artículo 10 de la Resolución número 1058 de 2010.

Se aclara que el artículo 33 de la Ley 1164 de 2007 establece que: “[...] *El servicio social debe prestarse, por un término no inferior a seis (6) meses, ni superior a un (1) año [...]*”.

Ahora bien, como la iniciativa pretende regular como excepción el término de duración del SSO de seis meses cuando se asigne en plazas alejadas de las cabeceras municipales de difícil acceso o en las zonas más afectadas por el conflicto armado, podría incluirse expresamente la facultad para que el Ministerio de Salud y Protección Social, vía reglamentación, determine qué plazas tienen la condición señalada en la excepción.

2.5. En lo que tiene que ver con el artículo 5°, se reitera que el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 1164 de 2007 prevé que: “[...] *La vinculación de los profesionales que presten el servicio debe garantizar la remuneración de acuerdo al nivel académico de los profesionales y a los estándares fijados en cada institución o por la entidad territorial y la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y a Riesgos Profesionales. En ningún caso podrán ser vinculados a través de terceras personas jurídicas o naturales.*”

La reglamentación de dicho precepto y el procedimiento que se adelanta actualmente tiene presente que se aprueben plazas de SSO bajo vinculación legal y reglamentaria para el sector público o mediante contrato laboral formal en el sector privado, circunstancias que se aplican para el 100% de las plazas autorizadas; además el profesional tiene garantía de su vinculación formal, de reconocimiento de todas las prestaciones y derechos laborales establecidos en la normatividad laboral aplicable.

2.6. El artículo 6°, asigna funciones de inspección, vigilancia y control del servicio a las Secretarías de Salud Departamentales o quien haga sus veces o a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá en su territorio. Como en este nuevo texto se adecúa la competencia no se efectúa comentario, salvo el cambio de “Direcciones” por “Secretarías”, cambio que se hace extensivo a otros preceptos.

- 2.7. El artículo 7° establece el procedimiento para que las Secretarías de Salud Departamentales o la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá investiguen e impongan sanciones en los eventos en los que la entidad prestadora del servicio de salud le incumpla con los pagos pactados. Se considera viable, conveniente y oportuno para evitar este tipo de situaciones.
- 2.8. En relación al artículo 8°, sobre jornada laboral, se tiene que ella está prevista en la legislación laboral y el cumplimiento de esta, así como las consecuencias de su incumplimiento se consignan en diferentes normas laborales. No obstante, se considera pertinente su inclusión, con el fin de evitar condiciones de abuso frente a las largas horas de trabajo a las que se vean expuestos estos profesionales. Por tal motivo, se estima necesario reforzar la labor de las entidades de inspección, vigilancia y control para hacer efectivo el cumplimiento de esta disposición.
- 2.9. En lo concerniente a los artículos 9°, 10 y 11, relativos a descanso, disponibilidad y remisiones al igual que lo señalado en el comentario anterior ya está reglamentado. Sin embargo, se estiman convenientes los artículos en cuestión para reforzar el cumplimiento de jornadas de descanso, disponibilidad y remisiones, así como la necesidad de hacer efectivos los mecanismos de inspección, vigilancia y control para el cumplimiento específico en cada circunstancia.
- 2.10. Por último, en cuanto al artículo 12, no existe norma que obligue a los profesionales a constituir una póliza de responsabilidad civil para poder acceder a las plazas de SSO y no se considera del caso establecerla. Para los profesionales médicos, la vinculación a los prestadores de servicios de salud públicos o privados se debe realizar bajo la modalidad de contrato de trabajo o por disposición legal y reglamentaria.

En lo sucesivo, de mantenerse el curso del proyecto de ley, respetuosamente, se solicita contemplar la posibilidad de incluir otras disposiciones, las cuales fueron discutidas, con base en las siguientes consideraciones:

a. Creación y distribución de plazas para el servicio social obligatorio.

En primer lugar, se aclara que la prestación del servicio social obligatorio debe realizarse de **preferencia** en poblaciones deprimidas urbanas o rurales o de difícil acceso a los servicios de salud. Lo anterior, atendiendo a que, en el caso de los especialistas, principalmente, tales zonas no tendrían la infraestructura necesaria para el desarrollo de su experticia. De esta manera, si bien el horizonte deben ser esas poblaciones, no puede descartarse que la prestación se realice en otros territorios que

sí permitan la prestación del servicio por parte del especialista.

Por otra parte, las autoridades de salud territorial², así como los organismos de dirección de las instituciones donde se aprueben plazas del SSO, actualmente orientan y coordinan la apertura, aprobación y cierre de plazas, acorde con las profesiones, modalidades y número que se ajusten a las características de salud de su población y condiciones de sus planes, programas y proyectos. Frente a la aprobación de plazas, la competencia está a cargo de las Secretarías de Salud Departamentales y Distrital de Salud de Bogotá, previa solicitud de la institución interesada.

Con base en lo anterior, una forma de mejorar la prestación del SSO sería incorporar una disposición que le permita al Ministerio de Salud y Protección Social, a partir de la expedición de la ley y en forma periódica (por ejemplo, cada dos años), establecer mediante acto administrativo los criterios técnicos de apertura de plazas, sustentados en las necesidades de salud en los territorios, tales como número de plazas por entidad territorial, ubicación (disminución de concentración de plazas en capitales o municipios cabecera), condiciones de acceso, garantías laborales para el profesional, indicadores de salud y atención de emergencias, entre otros.

En ese sentido, se propone modificar el párrafo 1° del artículo 33 de la Ley 1164 de 2007 como se sugiere al final del presente concepto.

b. Servicio social obligatorio para especialistas médico-quirúrgicos.

Se trata de una estrategia para cubrir necesidades especialmente en zonas geográficas que lo requieran a través de los servicios que puedan brindar los médicos especialistas.

Al amparo del principio de solidaridad y con el fin de no imponer una obligación adicional al profesional que ya haya prestado su SSO previamente, se sugiere su creación en forma obligatoria para aquellos médicos especialistas que hayan sido exonerados del servicio social obligatorio anteriormente, una vez terminen su programa de especialización médico-quirúrgica.

Cabe aclarar que actualmente se exoneran al año aproximadamente 1500 profesionales del SSO por ausencia de plazas disponibles en los territorios, de ahí que se estime que establecer el servicio social para médicos especialistas puede despertar el interés de las instituciones en crear la plaza para satisfacer la demanda de servicios.

En ambos casos el servicio social se realizaría en corto tiempo (6 meses) y en instituciones hospitalarias que tengan habilitado el servicio correspondiente con la especialización.

Esta iniciativa además se articularía con la Ley 1917 de 2018 que reglamentó el Sistema Nacional de Residencias Médicas; de acuerdo con la citada norma, el residente recibirá un apoyo de

² Cfr. Resolución número 1058 de 2010.

sostenimiento educativo y por tanto, como una forma de retribución al esfuerzo del Estado y atendiendo las necesidades de las poblaciones, especialmente de las zonas de difícil acceso y de las poblaciones deprimidas que enfrentan dificultades en el acceso a los servicios.

Hoy en día, la Ley 1164 de 2007, en el parágrafo 2° del artículo 33 prevé que el SSO se realice por una sola vez y con posterioridad a la titulación; con base en ello, se sugiere realizar modificaciones a la disposición de conformidad con lo siguiente:

TEXTO PROPUESTO:

Artículo XX. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 1164 de 2007, el cual quedará así:

“Artículo 33. Del servicio social. Créase el Servicio Social Obligatorio (SSO) para los egresados de los programas de educación superior del área de la salud, el cual debe ser prestado preferiblemente, en poblaciones deprimidas urbanas o rurales o de difícil acceso a los servicios de salud, en entidades relacionadas con la prestación de servicios, la dirección, la administración y la investigación en las áreas de la salud. El Estado velará y promoverá que las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS), Instituciones de Protección Social, Secretarías de Salud o quienes hagan sus veces, ofrezcan un número de plazas suficientes, acorde con las necesidades de la población en su respectiva jurisdicción y con el número de egresados de los programas de educación superior de áreas de la salud.

El servicio social creado mediante la presente ley, se prestará así:

1. Para egresados de programas de educación superior por única vez en una profesión de la salud, con posterioridad a la obtención del título como requisito obligatorio y previo para la inscripción en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud.
2. En forma obligatoria para egresados de programas de especialización médico quirúrgica, que hayan sido exonerados del servicio social obligatorio anteriormente.

El servicio social debe prestarse, por un término no inferior a seis (6) meses, ni superior a un (1) año, no obstante, para el caso señalado en el numeral 2 el servicio social obligatorio se prestará a la finalización de su programa de formación por un periodo de seis (6) meses; para el efecto el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará las condiciones de la prestación del servicio social obligatorio para médicos especialistas.

El cumplimiento del servicio social se hará extensivo para los nacionales y extranjeros graduados en el exterior, sin perjuicio de lo establecido en los convenios y tratados internacionales.

Parágrafo 1°. El diseño, dirección, coordinación, organización y evaluación del servicio social creado mediante la presente ley, corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social. Igualmente, definirá el tipo de metodología que le permita identificarlas

zonas de difícil acceso y las poblaciones deprimidas, las entidades para la prestación del servicio social, las profesiones objeto del mismo y los eventos de exoneración y convalidación. A partir de expedición de la presente ley y cada dos años el Ministerio de Salud y Protección Social fijará los criterios técnicos de apertura de plazas, sustentados en las necesidades de salud en los territorios.

Parágrafo 2°. La vinculación de los profesionales que presten el servicio debe garantizar la remuneración de acuerdo al nivel académico de los profesionales y a los estándares fijados en cada institución o por la entidad territorial y la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y a Riesgos Laborales. En ningún caso podrán ser vinculados a través de terceras personas jurídicas o naturales.

Parágrafo 3°. El personal de salud que preste el servicio social en lugares de difícil acceso, tendrá prioridad en los cupos educativos de programas de especialización brindados por las universidades públicas, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos académicos exigidos, igualmente gozarán de descuentos en las matrículas de conformidad con los porcentajes establecidos por las entidades educativas. El Gobierno nacional reglamentará los incentivos para las entidades públicas o privadas de los lugares de difícil acceso que creen cupos para la prestación del servicio 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. Frente a su contenido se recomienda tener en cuenta las observaciones realizadas.

Atentamente,


IVÁN DARÍO GONZÁLEZ ORTIZ
 Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO
 DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL
 PROYECTO DE LEY NÚMERO 38 DE 2019
 SENADO**

por medio de la cual se declara el 26 de junio como el día nacional de la lucha contra el consumo de drogas ilícitas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 38 de 2019 Senado, por medio de la cual

se declara el 26 de junio como el día nacional de la lucha contra el consumo de drogas ilícitas y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario:

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social¹.

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 conducente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

El proyecto de ley propone declarar el día 26 de junio como el “*Día del No a las Drogas*”. Su objeto se dirige a “*institucionalizar en Colombia la fecha que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha decretado para la lucha contra el uso indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas*”, buscando proteger a la sociedad de su consumo y generando mayor compromiso institucional de los organismos estatales para combatir este flagelo.

2. CONSIDERACIONES

2.1. *Necesidad de la norma*

Resulta de vital importancia realizar acciones que permitan informar y posicionar el tema de la reducción del consumo de sustancias psicoactivas, y lograr un impacto positivo en el desarrollo integral de la población colombiana con énfasis en los niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, a nivel mundial se cuenta con la Comisión de Estupefacientes (Comisión on Narcotic Drugs, CND, por sus siglas en inglés), la cual fue creada por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) en 1946 para ayudar a supervisar la aplicación de los tratados internacionales de control de drogas. Colombia, al ser miembro del Sistema de Naciones Unidas, acogiéndose a la Resolución número 42/112 del 7 de diciembre de 1987, se adhirió a lo definido por la Asamblea General, respecto a declarar el 26 de junio como el Día Internacional contra el Abuso de Drogas y el Tráfico Ilícito como una expresión de su determinación de fortalecer la acción y la cooperación para lograr el objetivo de una sociedad internacional sin problemas de abuso de drogas.

Por su parte, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) apoya a los Estados miembros (Colombia actualmente hace parte), en la implementación de un enfoque basado en la evidencia y en la salud, así como los derechos humanos y el marco internacional de control de drogas acordado. Este enfoque implica tratamiento,

apoyo y rehabilitación; garantizar el acceso a sustancias controladas para fines médicos; trabajar con agricultores que anteriormente cultivaban cultivos ilícitos de drogas para desarrollar medios de vida sostenibles alternativos para ellos; y establecer marcos legales e institucionales adecuados para el control de drogas mediante el uso de acuerdos internacionales.

Es así como en el año 2009, los Estados miembros adoptaron la Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional hacia una estrategia para contrarrestar el problema mundial de las drogas, que incluye objetivos y metas para su control. Los avances hacia la solución del problema mundial de las drogas se evaluaron en una sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) en 2016, que dio lugar a más de 100 recomendaciones operativas en siete capítulos temáticos.

En la CND, en marzo de 2019, los Estados miembros adoptaron una Declaración Ministerial en la que reafirmaron su postura de “*abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas y promover activamente una sociedad libre de uso indebido de drogas para ayudar a garantizar que todas las personas puedan vivir saludables, con dignidad y paz, con seguridad y prosperidad, y reafirmamos nuestra determinación de abordarla salud pública, la seguridad y los problemas sociales derivados del uso indebido de drogas*”².

Ahora bien, el tema del Día internacional contra el uso indebido y el tráfico ilícito de 2019 consistió en: “*Salud por la justicia. Justicia para la salud*”, el cual hace hincapié en la naturaleza integrada de los enfoques basados en los derechos y la salud que se destacan en esta Declaración Ministerial³.

Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) recientemente expidió la Política Integral para la Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas (Resolución número 089 de 2019) que plantea como enfoques rectores, el de desarrollo humano basado en derechos y el de salud pública. El primero, constituye el fundamento de un Estado Social de Derecho (ESD), y el segundo, se refiere por un lado, a los determinantes relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas que afectan el bienestar y el desarrollo individual, familiar y social; y por otro lado, busca la reducción de las afectaciones a partir de acciones e intervenciones efectivas basadas en la evidencia.

Esta última política incluye el fortalecimiento de factores protectores frente al consumo de sustancias psicoactivas que tiene como marco orientador la promoción de la salud mental y la convivencia; la prevención de factores de riesgo en niñas, niños y adolescentes en el entorno educativo y hogar, y para su implementación se ha construido el lineamiento nacional de prevención del consumo de sustancias

¹ *Cfr.* file://Minspsvm95/proyectos y leyes.

² En: https://www.unodc.org/documents/hlr/19-V1905795_E_ebook.pdf, pág. 1.

³ *Ibíd.*

psicoactivas, con intervenciones coherentes, sistemáticas y resultados concretos a partir del reconocimiento de las necesidades y capacidades de las personas, familias y comunidades; el tratamiento integral con la prestación de servicios de salud basados en la gestión del riesgo individual y la reducción de daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas; la rehabilitación integral e inclusión que contiene el fortalecimiento y ampliación de redes de apoyo comunitarias, sociales e institucionales y, la inclusión social efectiva, así como la gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial.

De tal manera que desde esta Cartera se considere importante retomar la línea que en la materia define la política integral para la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas, pilar 1 de la política Ruta Futuro, 2018.

2.2. *Comentarios específicos*

Frente al articulado sub examine, se plantean dos comentarios específicos:

- i. Se estima que lo enunciado en el objeto del proyecto, ya fue acogido por el país, y actualmente Colombia es miembro activo del Sistema de Naciones Unidas. Sumado a lo anterior, desde el nivel nacional este Ministerio da línea técnica respecto a las acciones basadas en evidencia que se pueden desarrollar para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, con el fin de que cada departamento o distrito genere las actividades que considere necesarias para la celebración de este día desde lo definido e incluido en el plan departamental o distrital de drogas.
- ii. Por otra parte, el proyecto propone el *Día del No a las Drogas*. Esta publicidad puede generar un efecto contraproducente pues conduce a pensar que los restantes días existiría una permisón como acontece, por ejemplo, con medidas de protección al ambiente como el *día sin carro*. Por el contrario, la Resolución número 42/112 mencionada alude al *Día Internacional contra el Abuso de Drogas y el Tráfico Ilícito* sin disponer una negación del consumo durante la fecha conmemorativa. De lo que se trata es de crear mayor conciencia en torno a esa problemática.

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, esta Cartera, en el contexto de la acción estatal como responsable de esta orientación, y teniendo en cuenta que Colombia al ser miembro del Sistema de Naciones Unidas firmó y acogió lo definido en la Resolución número 42/112 (del 7 de diciembre de 1987), por medio de la cual, la Asamblea General declaró el 26 de junio como el Día Internacional contra el Abuso de Drogas y el Tráfico Ilícito, considera que la propuesta legislativa devendría innecesaria. Ya existe un marco nacional e internacional de celebración de este día.

Adicionalmente, frente a la publicidad “*un día de no consumo*” o “*día Nacional de no a las drogas*”, la misma se presta para que la población interprete que de no ser esa fecha en particular, se pueda consumir, lo cual generaría un efecto contra preventivo respecto al mensaje que desde lo acordado con Naciones Unidas se quiere transmitir en esa calenda.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,



IVÁN DARÍO GONZÁLEZ ORTIZ
Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 47 DE 2019 SENADO

por [la] cual se prohíbe el uso del Glifosato o cualquier sustancia análoga en la implementación de la Política Nacional de Drogas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.,

Doctor(a)

DEL CY HOYOS ABAD

Comisión Quinta Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 47 de 2019 Senado, por [la] cual se prohíbe el uso del Glifosato o cualquier sustancia análoga en la implementación de la Política Nacional de Drogas y se dictan otras disposiciones.

Cordial saludo:

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 1029 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 se compone de cuatro (4) artículos, cuyo objeto (artículo 1º) se centra en la prohibición del uso del Glifosato o cualquier sustancia análoga, como estrategia para el control de cultivos ilícitos en el marco de la Política Nacional de Drogas. En el artículo 2º, se plantea que en atención a los principios de precaución y prevención, se prohíba su utilización en la implementación de la política referida.

El artículo 3º prioriza las estrategias de erradicación y sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, incluidas medidas de acceso a tierras y activos productivos, la incorporación de proyectos productivos en el ámbito agrícola, pecuario, pesquero, forestal o de reconversión de tierras. Finalmente, se alude a la vigencia (artículo 4º).

2. CONSIDERACIONES GENERALES

Muy ligado con la garantía del derecho fundamental a la salud y asociado al debate que ahora se plantea a través de esta iniciativa, es preciso tener en cuenta que en aras de la protección de la diversidad e integridad del ambiente se han distinguido los principios de precaución y prevención ambiental, a saber:

[...] El **principio de prevención** se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente; en tanto que el **principios de precaución** o tutela se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de este, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos [...]¹. [Énfasis fuera del texto].

Desde esta óptica, se ha encontrado en la política ambiental alemana *vorsorgeprinzip* de la década de los 70 uno de los antecedentes de aplicación del principio de precaución a nivel europeo². Dicho principio se incorpora al Derecho internacional en la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, la Declaración de Londres de 1987, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

de 1992, los Convenios sobre Cambio Climático y Diversidad Biológica de 1992 y el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad adoptado en Montreal el 29 de enero de 2000³. A través del mismo se previenen los potenciales daños que se puedan producir por el avance tecnológico.

El Principio de Precaución fue contemplado en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo⁴, así:

Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. [Énfasis fuera del texto].

Aunado a esto, un análisis desde el derecho comparado, ha permitido fortalecer la posibilidad de utilizar este principio en tratándose de la protección del derecho a la salud, tal y como se presenta en el caso de las disposiciones establecidas en la Comunicación de la Comisión Europea (CE) sobre el principio de precaución COM (2000) 1 de 2 de febrero de 2000⁵.

Este documento señala importantes consideraciones ante la utilización del principio de precaución en la toma de decisiones de política económica por parte de los países de la Unión Europea. En primer lugar, señala que este principio no puede ser empleado arbitrariamente, justificando o encubriendo políticas proteccionistas, para lo cual reseña que:

[...] Encontrar el equilibrio correcto para que pueda llegarse a decisiones proporcionadas, no discriminatorias, transparentes y coherentes, y que al mismo tiempo proporcionen el nivel elegido de protección, requiere un proceso de toma de decisiones estructurado, basado tanto en la información científica, como en otras informaciones detalladas y objetivas. Esta estructura la proporcionan los tres elementos del análisis de riesgo: la evaluación del riesgo, la elección de la estrategia de gestión de riesgo y la comunicación del riesgo [...]⁶.

Gracias a la extensión de la aplicación del principio de precaución a la protección de la salud de los seres humanos, se ha generado la necesidad de ajustarlo con las realidades y requerimientos actuales; esta actualización entonces se genera en

³ *Ibid.*

⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, 1992. Brasil, Río de Janeiro En este documento se contempló, dentro de los 27 principios ambientales, el de la precaución.

⁵ Comunicación de la Comisión de 2 de febrero de 2000 sobre el recurso al principio de precaución, Cfr. http://www.lugo.es/ws/telefonía/docs/04-COMUNICACION_DE_LA_UE SOBRE_PRINCIPIO_DE_PRECAUCION_FEB.pdf.

⁶ *Ibid.*

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. T-204 de 2014 M. P. Alberto Rojas Ríos.

² Ana María Moure, "El principio precaución en el derecho internacional", *Dilemata* año 5 (2013), número 11, (21-37). Igualmente en *Editorial, Gaceta Sanitaria*, 2002, 16 (5); 371-3. Un rastreo aún más antiguo se encuentra en la tesis doctoral de Elcio Luiz Bonamigo, *El principio de precaución: un nuevo principio bioético y biojurídico*, Madrid 2010.

la medida en que decisores deben regular temas que puedan tener potencial de riesgo para las personas. El documento del CE señala, por ejemplo, cómo el contenido del principio de precaución “*va más allá de las problemáticas asociadas a los riesgos a corto o medio plazo, puesto que se refiere también a cuestiones a largo plazo e incluso ligadas al bienestar de las generaciones futuras*”. En este mismo sentido, “*el alcance del principio de precaución está tan vinculado a la evolución de la jurisprudencia que, en cierto modo, se ve influido por los valores sociales y políticos que prevalecen en una sociedad*”⁷.

En lo sucesivo, frente al artículo 2º de la iniciativa que establece: “**[...] En atención a los principios de precaución y prevención, se prohíbe el uso glifosato o cualquier sustancia análoga en la implementación de la Política Nacional de Drogas –componente de lucha contra las drogas ilícitas–**” [Énfasis fuera del texto], se tiene que, de conformidad con lo aludido frente al principio de precaución, la prohibición no sería un tema que se dirimiera a nivel de una decisión del legislador pues tal circunstancia debe ser producto de un estudio científico a partir del cual se establezca la nocividad de un producto.

Así, se estaría desconociendo el alcance y aplicación del principio de precaución, al determinar, previamente, la prohibición de un producto. Este se acoge cuando se documente la probabilidad de afectación a la salud o al ambiente mediante estudios científicos; esta directriz ha señalado que la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Sobre el particular, debe considerarse que todas las sustancias tienen un grado de nocividad determinada por su peligrosidad, como elemento intrínseco a su naturaleza, sin embargo, el riesgo es dado en función del peligro y la exposición, el peligro se materializa en un riesgo, entorno de las acciones de manipulación inadecuada de las sustancias, cuyo peligro no se materializa si no se da una exposición efectiva.

Ahora bien, pese a que existe una serie de pronunciamientos de Altas Corporaciones que prohijarían lo previsto en la propuesta⁸, en relación, a la aplicación del principio de precaución sobre el uso del Glifosato en el control de cultivos ilícitos por

aspersión aérea, existe un pronunciamiento judicial que entraña un cambio de posición de la línea de la Corte Constitucional sobre el particular. Así, en el marco de la Sentencia T-236 de 2017⁹, se analizó el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos por Aspersión Aérea con Glifosato, indicando que el mismo maneja un nivel de aceptación del riesgo demasiado alto y, en consecuencia, ordenó al Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) “*no reanudar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG)*”. Preciso que solo era posible la reanudación del PECIG por parte del CNE “[...] cuando haya diseñado y se haya puesto en marcha, por medio de las medidas legales y reglamentarias que sean pertinentes, un proceso decisorio con las siguientes características [...]”¹⁰:

- Regulación imparcial y enfocada en los riesgos a la salud.
- Evaluación continua del riesgo que genera la aspersión aérea, en un proceso participativo y técnicamente fundado.
- Revisión automática de las decisiones (alertas).
- Investigación científica con garantías de rigor, calidad e imparcialidad.
- Procedimientos de queja comprensivos, independientes, imparciales y vinculados con la evaluación del riesgo.
- Decisión basada en evidencia objetiva que demuestre ausencia de daño.

Es decir, este fallo, no plantea una prohibición absoluta sino un régimen estricto para que, eventualmente, se pueda regresar a la fumigación aérea.

Por otro lado, es oportuno indicar que los cultivos a partir de los cuales se obtienen las sustancias estupefacientes que están siendo objeto de tráfico ilegal, son arbustos de tipo natural, el interrumpir el ciclo de proliferación, crecimiento y subsistencia de la planta se convierte en la principal alternativa para atacar la problemática. Este resultado se puede lograr utilizando sustancias herbicidas de diferentes familias químicas, las cuales están diseñados para que al ser aplicadas sobre las hojas, afecten la fisiología vegetal y eviten su proliferación, crecimiento y subsistencia.

Su aplicación terrestre resulta efectiva y segura cuando la cantidad de terreno a tratar es pequeña; en caso de requerir intervención sobre grandes extensiones, la aplicación por aspersión aérea en condiciones específicas puede ser más efectiva.

De acuerdo con lo anterior, los productos asperjables con mejor desempeño para el control de los arbustos, serían los herbicidas, entre los cuales se encuentra el glifosato.

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, ST-236 de 21 de abril de 2017, M. P. Aquiles Arrieta Gómez.

¹⁰ Cfr. *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Cfr. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera-Subsección A, 27 de enero de 2012, CP. Carlos Alberto Zambrano, radicación 18001-23-31-000-1999-00397-01(22219). En igual sentido, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera-Subsección B, 20 de febrero de 2014, CP. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero, radicación 41001-23-31-000-2000-02956-01(29028). CORTE CONSTITUCIONAL, Auto 073 de 27 de marzo de 2014, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; ST-080 de 7 de febrero de 2017, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

No se cuenta con experiencias regulatorias de referencia, que permitan analizar el abordaje de la problemática en otros países y alternativas regulatorias similares.

3. NECESIDAD DE LA NORMA

Frente a lo previsto en la Sentencia T-236 de 2017 y el alcance de las directrices señaladas, principalmente en lo relativo al principio de precaución, ya se han definido los requisitos que en materia de evaluación de riesgos a la salud, deben ser ejecutadas para el proceso de restablecimiento de la aspersión aérea y con ello minimizar y controlar el riesgo. Sin embargo, y sin perjuicio de lo que puedan conceptuar otros sectores, es viable establecer la priorización de estrategias de erradicación y sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, incluidas medidas de acceso a tierras y activos productivos, la incorporación de proyectos productivos en el ámbito agrícola, pecuario, pesqueros, forestales o de reconversión de tierras.

4. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

Con base en lo anterior, frente al articulado *sub examine*, es pertinente manifestar las siguientes observaciones:

4.1. En relación con la prohibición, aspecto central del proyecto y que está previsto en el artículo 2°, se tiene que las condiciones operativas de la actividad de aspersión aérea de cultivos de uso ilícito utilizan tecnologías de uso en la agricultura, sujetas a las regulaciones vigentes, por lo que no se debería limitar el uso de cierto herbicida para tal fin.

La aplicación del principio de precaución de manera taxativa como se establece en dicho artículo, limita seriamente el potencial uso de cualquier sustancia, ya que, todas las sustancias (herbicidas) diseñadas para el control y destrucción de plantas y malezas, tienen la probabilidad de originar afectaciones a la salud y al medio ambiente, si no se controla la variable de exposición. Es de tenerse en cuenta que una sustancia herbicida de síntesis química, independiente del uso, composición, tipo de formulación o grado de toxicidad, posee una propiedad intrínseca de peligro asociado para la salud y el ambiente, que puede clasificarse en las diferentes categorías del Sistema Globalmente Armonizado de clasificación y etiquetado de productos químicos (SGA).

Este peligro intrínseco conlleva a un riesgo que está en función directa del nivel de exposición. En otras palabras “a mayor exposición mayor riesgo”. En este sentido, puede afirmarse que un producto plaguicida representa un riesgo para la salud y el ambiente, dependiendo de la exposición. Sobre las condiciones de protección a la salud y al ambiente, la Corte Constitucional en la Sentencia T-236 de 2017, establece un análisis profundo enfocado en la regulación del control del riesgo en salud y estableció los presupuestos sobre los cuales

se pueden reactivar las aspersiones aéreas con glifosato para este uso.

4.2. Adicionalmente, el Decreto número 1071 de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural*, determina que los plaguicidas químicos de uso agrícola clasificados como extremada y altamente peligrosos, solo podrán venderse al usuario, previa prescripción del Asesor Técnico autorizado por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) o quien haga sus veces. A su vez, el citado acto administrativo indica que por razones toxicológicas, ambientales y agronómicas (acorde con la normativa aplicable), el ICA, podrá suspender y cancelar, según el caso, el registro de importación, fabricación, formulación, venta y uso de algún plaguicida químico de uso agrícola.

En esa misma línea, el decreto aludido en su artículo 2.13.8.1.11., estipula como prohibiciones las siguientes:

Artículo 2.13.8.1.11. Prohibiciones. Queda terminantemente prohibido comercializar plaguicidas químicos de uso agrícola, obsoletos, inefectivos o que causen riesgos inaceptables a la salud humana y al medio ambiente, al igual que aquellos cuyos envases se encuentren deteriorados o dañados y que su almacenamiento o empleo resulte peligroso. En estos casos, el ICA procederá al decomiso de los mismos, en coordinación con las autoridades competentes.

Igualmente queda prohibida la fabricación, almacenamiento y venta de plaguicidas químicos de uso agrícola en el mismo lugar donde se fabriquen, preparen, almacenen o vendan alimentos, bebidas y/o medicamentos de uso humano. El incumplimiento de esta disposición dará lugar a las medidas y sanciones previstas en las disposiciones vigentes, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiese lugar.

Por lo anterior, se estima que la propuesta, en el ámbito de la salud, no agrega una protección adicional o especial y, por ende, con base en las facultades que ya tiene esta Cartera en la materia, no resulta necesaria respecto a lo contemplado en el artículo 2° y en la actualidad a través de la Sentencia T-236 de 2017, la Corte Constitucional ha establecido los requisitos que se deben cumplir para la aspersión aérea con glifosato, para la erradicación de cultivos ilícitos.

5. CONCLUSIÓN

De conformidad con lo expuesto y luego de vislumbrar que el proyecto de ley propone eliminar como herramienta la aspersión aérea de cultivos ilícitos con glifosato o sustancias análogas en la lucha contra cultivos de uso ilícito; este Ministerio, en el marco de sus competencias y sin perjuicio de las observaciones que estimen pertinentes realizar

otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, considera innecesario el curso de la propuesta (en específico artículo 2°), teniendo en cuenta que ya se han previsto las condiciones sobre las cuales se pueden reactivar las aspersiones aéreas, acorde con lo dispuesto en la Sentencia T-236 de 2017.

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.



IVÁN DARÍO GONZÁLEZ ORTIZ

Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 73 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se crea el Centro de Atención Familiar (CAF) 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 73 de 2019 Senado, por medio de la cual se crea el Centro de Atención Familiar (CAF) 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 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 legislativa dispone, en el artículo 1°, el fortalecimiento familiar, a través de la Creación del Centro de Atención Familiar (CAF) dirigido a promover el servicio de asistencia y asesoría a las familias que presenten dificultades en sus dinámicas

de relaciones, brindando atención y orientación para el acceso a su oferta y promoción a través de los centros zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en articulación con entidades territoriales y las demás entidades del Gobierno nacional según sus competencias.

Se indican, en el mismo precepto, las funciones a cargo del CAF, a saber: acciones de difusión de principios y valores para fortalecimiento de relaciones familiares en todo el país; crear programas nacionales de fortalecimiento a la institución familiar; recibir y dar traslado, cuando sea necesario, a las entidades competentes, de los asuntos que requieran intervención de estas debido a sus funciones institucionales; servir como órgano consultivo en atención y prevención de la estrategia PRO (Prevención, Reconciliación y Orientación) de familia a nivel nacional; servir como órgano de asesoría y apoyo de las instituciones educativas para las temáticas de las escuelas de padres y madres del Ministerio de Educación Nacional.

En el artículo 2° se contempla los objetivos del CAF según la estrategia PRO, y en el artículo 3°, se hace referencia a garantizar el cumplimiento de los objetivos del CAF mediante tres (3) ejes: descentralización departamental, coordinación unificada de todas las dependencias internas que hagan parte del CAF, y la transversalidad de las funciones del CAF con las diferentes entidades, organismos y organizaciones que hagan parte del CAF.

En el artículo 4° se alude a las Casas de Atención Familiar que por conducto de centros zonales del ICBF, se orientan a promover espacios de participación, enseñanza y fortalecimiento familiar. Igualmente, atención básica y orientación en el marco de la estrategia PRO.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Necesidad de la norma

Si bien, es valiosa la intención del proyecto de ley, encaminado a contribuir con el fortalecimiento familiar y el reconocimiento de la familia como centro de la sociedad, a través de la creación de los CAF como lo prevé el artículo 1°, se estima importante que se revisen las Leyes y políticas poblacionales de familia y niñez existentes, pues, son el marco para promover el “*apoyo y fortalecimiento familiar*” desde una perspectiva de integralidad y que ya involucran lo pretendido en la iniciativa.

Por tanto, no se debe desconocer los avances y el alcance de estas normas, políticas, planes, programas y acciones vigentes en materia de familia, en las cuales se formulan algunas orientaciones estratégicas para el cumplimiento de sus derechos que incluyen acciones de fortalecimiento, como son: la Ley 1361 de 2009 (Ley de Protección Integral a la Familia) de la cual se deriva, la actual Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a la Familia, y aquellas que las modifican o complementan como es el caso de las Leyes 1857 de 2017 y 1850 de 2017. Esta última alude a la familia en torno a la protección del adulto mayor.

Por otra parte, en el marco de la legislación de niñez, la familia es sujeto de atención para el desarrollo de programas de fortalecimiento familiar como soporte del desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, esto en el marco de la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia) y la Ley 1804 de 2016, por la que se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, entre otras. Estas políticas incluyendo la política nacional de apoyo y fortalecimiento a la familia, tiene el reto de su implementación que se debe traducir en atenciones y servicios a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), para lo cual se encuentran vinculadas todas las entidades del Estado con competencia en la materia.

Las normas antes citadas deben ser implementadas por las distintas entidades del Estado, desde la acción sectorial e intersectorial, e incluyen acciones para el fortalecimiento familiar, por lo tanto, es indispensable, que se revisen los avances y proyecciones derivadas de estas leyes y políticas vigentes. En todo caso, se advierte la existencia de un marco normativo suficiente para el desarrollo de la familia en los términos en los que se plantea la propuesta, tal y como se expresará *infra*.

2.2. Comentarios específicos

En lo que tiene que ver con el articulado *sub examine*, es pertinente manifestar:

- i. Si bien, en los artículos 1º y 2º se describe de manera coherente y ordenada, la propuesta de creación y funcionamiento de los CAF, orientándose a atender procesos de fortalecimiento familiar en el marco de las relaciones y dinámicas que se pueden presentar al interior de la familia, se tiene que estos propósitos ya están planteados en las leyes y políticas mencionadas anteriormente, por lo que no se requiere otra norma para ello.

Igualmente, la estrategia de apoyo para el funcionamiento de los CAF, denominada estrategia PRO (artículo 2º), se informa con una orientación preventiva y de orientación, que se considera pertinente, en el marco del reconocimiento de las familias desde sus capacidades con un enfoque preventivo y de promoción. Sin embargo, al igual que la iniciativa de configuración de los CAF, dicha estrategia podría incluirse y acuñarse como una “estrategia transversal” en concertación con los objetivos de programas y acciones ya existentes, dirigidos a tal fin, y en alineación con las disposiciones de la Política de Apoyo y Fortalecimiento Familiar.

- ii. En lo concerniente al artículo 4º, no queda claro a qué se refieren Casas de Atención Familiar, en la medida en que no se definen, y quedan como una propuesta adicional a los Centros de Atención Familiar. Este punto requiere precisarse.

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, el curso de la propuesta legislativa devendría innecesario toda vez que lo contemplado en su contenido ya se encuentra desarrollado por disposiciones que por su vigencia se encuentra en ejecución. No obstante, resulta conducente estimarlo como una alternativa de aporte al mejoramiento de programas o proyecciones de programas y acciones de fortalecimiento familiar, en el ámbito de una discusión técnica, que pueda incidir en la transformación de las apuestas que se desplieguen en el marco de la Política de Familia.

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Atentamente,


IVÁN DARIÓ GONZÁLEZ ORTIZ
 Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
 PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
 DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiuno (21) días del mes de enero del año dos mil veinte (2020)

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 *Iván Darío González Ortiz* - Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios - Minsalud

Al Proyecto de ley número: 73 de 2019 Senado.

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

Número de folios: Cinco (5) folios

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: lunes veinte (20) de enero de 2020

Hora: 12:20 p. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º 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 48 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas de apoyo y orientación a la mujer durante el embarazo y puerperio para prevenir el abandono de menores y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8 - 68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 48 de 2018 Senado, por medio de la cual se establecen medidas de apoyo y orientación a la mujer durante el embarazo y puerperio para prevenir el abandono de menores y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario:

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de 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 592 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 conducente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta tiene como objeto “[...] establecer medidas de apoyo y orientación psicosocial y jurídica a la mujer durante el embarazo y el puerperio [...]” (artículo 1°). Se pretende prevenir el abandono de menores de menos cinco meses. Para tal fin contempla:

- 1.1. Líneas únicas nacionales a cargo de este Ministerio, el ICBF y la Consejería para la Equidad de la Mujer para facilitar el apoyo y orientación a la mujer (artículo 2°).
- 1.2. Refugios seguros a cargo del ICBF de acogida a los menores recién nacidos que sean entregados por sus progenitores (artículo 3°).
- 1.3. Creación de dos párrafos adicionales al artículo 20 (derechos de protección) de la Ley 1098 de 2006 (artículo 4°).
- 1.4. Inexistencia de responsabilidad penal para quien entregue a un menor hasta cinco

meses a tales refugios, lo cual implica modificar el artículo 129 de la Ley 599 de 2000 (artículo 5°).

- 1.5. Creación de una Comisión de Seguimiento y reglamentación de la ley en un tiempo no menor a seis meses (artículos 6° y 7°).

- 1.6. Finalmente, se alude a la vigencia y derogatorias (artículo 8°).

2. CONSIDERACIONES

En relación con la serie de aspectos destinados a generar apoyo a las mujeres en estado de embarazo y puerperio, así como la necesidad de diseñar un mecanismo para brindarlo y para “[...] prevenir el abandono de menores [...]”, este Ministerio, a través de la Dirección de Promoción y Prevención, ha generado espacios donde la información en servicios de salud sexual y reproductiva se suministre a niñas, adolescentes y mujeres de conformidad con los criterios y principios que orientan la prestación de servicios de salud en el país.

En efecto, el abordaje integral de la mujer desde la atención en salud se adelanta teniendo en cuenta los enfoques de derechos, diferencial y curso de vida antes, durante y después del evento obstétrico como estrategia del componente de prevención y atención integral en salud sexual y reproductiva que implica el reconocimiento de la salud materna no solo como la ausencia de enfermedades durante el embarazo, parto y posparto, sino que la mujer gestante pueda disfrutar del más alto nivel de bienestar físico, mental y social, para vivir y afrontar su maternidad dignamente.

En este sentido, y en aras de garantizar servicios de mayor calidad y en cumplimiento de lo establecido en las Leyes 1438 de 2011 y 1753 de 2015, el Ministerio de Salud y Protección Social fortaleció el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), a través de un modelo de prestación del servicio público en salud, en el marco de la estrategia Atención Primaria en Salud, de modo que la acción coordinada del Estado, las instituciones y la sociedad, promuevan la creación de un ambiente sano y saludable y el mejoramiento de la salud, donde el centro y objetivo de todos los esfuerzos sean las personas residentes en el país.

Así, la Política de Atención Integral en Salud está dirigida hacia la generación de las mejores condiciones de la salud de la población, mediante la regulación de la intervención de los integrantes sectoriales e intersectoriales responsables de garantizar la atención de la promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación en condiciones de accesibilidad, aceptabilidad, oportunidad, continuidad, integralidad y capacidad de resolución.

Por su parte, la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos, reconoce una condición esencialmente humana que compromete a la persona a lo largo de todos los momentos del ciclo vital, lo que permite sustraerla de la mirada exclusivamente biológica o médica,

para también abordarla desde lo social, con todos sus determinantes dentro de un marco de derechos.

Los componentes que desarrolla la política, son los definidos por el Plan Decenal de Salud Pública en la dimensión sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos, así:

1. Promoción de los derechos sexuales, derechos reproductivos y equidad de género, y
2. Prevención y atención integral en salud sexual y salud reproductiva desde un enfoque de derechos, que se desarrollan a través de tres líneas operativas señaladas en el mismo PDSP:
 - a) Promoción de la salud;
 - b) Gestión del riesgo en salud y,
 - c) Gestión de la salud pública; las cuales serán desarrolladas con diferentes acciones en función de estrategias como:
 - Fortalecimiento de la Gestión del Sector Salud;
 - Generación de alianzas y sinergias entre sectores y agentes competentes e interesados, determinante para el éxito de una política de esta naturaleza;
 - Movilización social, como uno de los pilares de la Atención Primaria en Salud;
 - Gestión de la comunicación de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, que involucra el componente educativo, y
 - Gestión de conocimiento.

De esta forma, en desarrollo de la Política Sectorial, orientada a la promoción y garantía del derecho a la salud, desde la Atención Integral en Salud se encuentran las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS), vale decir, herramientas obligatorias para los integrantes del Sector Salud que definen las condiciones necesarias para asegurar la integralidad en la atención a partir de las acciones de cuidado, orientadas a promover el bienestar y el desarrollo integral, así como los más altos niveles de salud posible, en el marco de las intervenciones para la prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación de la discapacidad y paliación, tal y como se prevé, en la Resolución 3202 de 2016, *por la cual se adopta el Manual Metodológico para la elaboración e implementación de las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS), se adopta un grupo de Rutas Integrales de Atención en Salud desarrolladas por el Ministerio de Salud y Protección Social dentro de la Política de Atención Integral en Salud (PAIS) y se dictan otras disposiciones.*

Debe resaltarse que mediante el artículo 7° de dicha Resolución, este Ministerio adoptó, entre otras, las siguientes RIAS:

- a) Para la promoción y mantenimiento de la salud;
- b) Ruta Materno Perinatal.

Por su parte, el párrafo del artículo 11 de la mencionada resolución, señala que:

[...] Las Normas Técnicas de Detección Temprana y Protección Específica, definidas en la Resolución 412 de 2000, serán sustituidas en la medida en que el Ministerio de Salud y Protección Social expida los lineamientos técnicos y operativos de las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS) [...].

Ahora bien, en respuesta a dicha obligación, esta Cartera expidió la Resolución 3280 de 2018, modificada por la Resolución 276 de 2019, por la cual se adoptan los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral para la Promoción y Mantenimiento de la Salud y la Ruta Integral de Atención en Salud Materno Perinatal. En la misma, respecto al deber de suministrar información para la atención de salud materna perinatal, se estipulan los siguientes elementos de relevancia como son la información y educación para la participación social en los servicios de salud materno-perinatal y la información en salud que promueva los derechos sexuales y reproductivos.

En consecuencia, las RIAS se convierten en el instrumento que consolida las acciones colectivas e individuales que integran el manejo del riesgo y de la enfermedad y orienta las intervenciones de las instituciones, los procesos y los procedimientos que deben concurrir para el manejo del riesgo integral en salud de las personas que comparten riesgo de salud.

En el caso de la ruta de atención integral materno perinatal, se considera el riesgo de afectación psicosocial para la mujer gestante, visto que su ejecución se predica en los entornos, en el prestador primario, prestador complementario, en la entidad territorial o en las entidades responsables de las prestaciones en salud de la población a su cargo y busca, además, respetar opciones, cultura, contexto social y las necesidades específicas individuales, apuntando a una atención más segura y de calidad de una manera eficaz, eficiente y equitativa de las mujeres del país.

Sumado a esto, en el año 2017 emitió la Circular 016 del mismo año, dirigida a las Direcciones de Salud de orden Departamental, Distrital y Municipal, Entidades Administradoras de Planes de Beneficios e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, donde reconoce que las mujeres en estado de embarazo son sujetos de protección especial e imparte las instrucciones tendientes a que se fortalezcan las acciones que garanticen una adecuada práctica y atención gineco-obstétrica preferencial a las mujeres en estado de gestación, conforme con las rutas de atención integral, los protocolos, las guías previstas por el Ministerio y las demás entidades del sector salud, así como de acuerdo con los avances de la ciencia médica y las disposiciones propias adoptadas por cada institución.

Así, se tiene que las acciones de promoción, prevención y gestión del riesgo de las gestantes procuran la mejora en general de la salud materna y en específico de los indicadores de mortalidad

materna y morbilidad materna extrema. En el marco de la Política de Atención Integral en Salud (PAIS) para las mujeres gestantes se busca garantizar la oportunidad, continuidad, integralidad, aceptabilidad y calidad en la atención en salud bajo condiciones de equidad como elementos determinantes para el fortalecimiento de buenas prácticas que redunden en una mejor salud materna.

Por lo tanto, debe tenerse presente que la atención psicosocial a la que tiene derecho la mujer gestante se contempla dentro de la prestación de los servicios en salud organizados y dirigidos por esta Cartera. De esta manera, los distintos programas de promoción y prevención en salud sexual y reproductiva buscan impactar de forma positiva el incremento en la asistencia temprana y oportuna a los controles prenatales de las gestantes, así como la derivación a la consulta preconcepcional; a las actividades de información a las gestantes sobre educación y comunicación, factores de riesgo, signos de alarma, alimentación, lactancia materna, planificación familiar, deberes y derechos en el SGSSS y deberes y derechos en salud sexual y reproductiva, como el derecho fundamental a la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE).

Por otra parte, cabe anotar, que de acuerdo con Unicef (2004), las acciones que pueden tener un mejor impacto en la disminución de abandono de menores están relacionadas con: (i) *acceso y mejora a la planificación familiar con el fin de evitar el aumento del número de embarazos no deseados*, (ii) *la promoción de la maternidad sin riesgo mediante la atención prenatal y durante el parto, y mediante el cuidado de los recién nacidos en condiciones salubres e higiénicas, así como (iii) la promoción de la salud de la madre y del niño a nivel comunitario, el desarrollo de un sistema de asistencia sanitaria materno-infantil a nivel comunitario*¹ acciones contempladas dentro de los lineamientos técnicos para la atención en salud desarrollados por el Ministerio de Salud y Protección Social ya mencionados.

En ese orden, y frente a la iniciativa *sub examine*, se tiene lo siguiente:

2.1. En relación con el “*artículo 2º. Líneas Únicas Nacionales*”, es necesario que la orientación que reciban las mujeres en estas instancias incluya aspectos relativos a la gestación e información integral para la promoción de los derechos sexuales y reproductivos que contribuyan a asegurarles el libre y efectivo ejercicio de sus prerrogativas (Cfr: *sentencia T-388 de 2009*², entre otras).

¹ UNICEF, “Causas socio-sanitarias de la mortalidad de menores de 5 años en el hogar y durante las primeras 24 horas de hospitalización”, 2004.

² [...] TERCERO. ORDENAR al Ministerio de la Protección Social así como al Ministerio de Educación Nacional, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo para que de manera pronta, constante e insistente diseñen y pongan en movimiento campañas masivas de promoción de los derechos sexuales y reproductivos que contribuyan a asegurar a las mujeres en todo

2.2. En lo atinente al “*artículo 3º. Refugios Seguros*”, se estima importante alinear esta propuesta con las disposiciones y normativa vigente en el marco de la protección integral a la niñez y el contenido de la Ley 1098 del 2006 asociado con adopción (artículos 61 a 64) y sus decretos reglamentarios.

2.3. La atención jurídica a la que hace referencia el proyecto de norma (Cfr. artículos 1º y 2º) está desagregada en todas las instituciones del sector justicia y protección con este tipo de funciones como la Defensoría del Pueblo, las Comisarías de Familia, las Secretarías de Salud y de la Mujer que de manera general tienen la obligación de suministrar información sobre el acceso y oferta de atención en salud y de ser necesario direccionar y acompañar a las mujeres, niñas y adolescentes para garantizar su prestación oportuna.

2.4. Finalmente, en torno al límite en la reglamentación (artículo 7º), es oportuno acentuar que esta clase de cláusulas han sido caracterizadas como contrarias al ordenamiento. En efecto, sobre el límite en el tiempo de dicha potestad, la Corte ha enfatizado:

[...] 48. Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior³. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras, el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria. Al haber sujetado el artículo 19 el ejercicio de tal potestad a un plazo, incurrió en una práctica que contradice lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declarará inexecutable el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de

el territorio nacional el libre y efectivo ejercicio de estos derechos y, en tal sentido, el conocimiento de lo dispuesto en la Sentencia C-355 de 2006 así como lo desarrollado en la presente providencia y URGIR a estas mismas entidades para que hagan el debido seguimiento de tales campañas con el objetivo de poder constatar su nivel de impacto y eficacia. Que las campañas se enfoquen a transmitir información completa sobre la materia en términos sencillos, claros y suficientemente ilustrativos [...].

³ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-066 de 1999, MM.PP. Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra.

2006: “en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia”⁴.

Con ello debe resaltarse, como se ha realizado en varias ocasiones, que la facultad de reglamentación es abierta y no puede condicionarse en el tiempo, ya que es una de las funciones básicas que la Constitución encomienda al Presidente de la República (artículo 189 numeral 11)⁵.

3. CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, se considera que las provisiones contempladas en el proyecto de ley ya se encuentran, en su mayoría, recogidas en el direccionamiento técnico que realiza esta Cartera en la atención en salud para mujeres gestantes, razón por la que su regulación adicional debe partir de reconocerlas y de ser necesario ampliarlas.

En lo concerniente a la atención integral en salud, cabe expresar que esta se plantea para cada uno de los momentos vitales, desde la gestación en el marco de la salud materno-infantil, así como la atención a la primera infancia, seguido de la atención a toda la trayectoria vital de las personas. La atención en salud a la mujer gestante y a la niñez, se alinea con la legislación y las políticas poblacionales correspondientes. En esa medida, resulta necesario, en el ámbito de esta iniciativa, que se estudie a profundidad lo previsto en la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) e, igualmente, la Ley 1804 de 2016, orientada al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, y se reconozcan los avances sobre la materia.

En lo sucesivo, se estima importante anotar que la propuesta comprende el abordaje tanto de la madre como del niño(a), en tanto, uno de sus objetivos es apoyar a las progenitoras y evitar el abandono. De ahí que se deba aplicar el principio del interés superior del niño, y la consecuente prevalencia de sus derechos. Es más, el proyecto de ley debe examinarse las perspectivas descritas para ponderar su impacto técnico-jurídico. En este sentido, debe hacerse una mención de necesidad en procura de dar una mirada integral a los conceptos de las autoridades competentes como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio de Justicia y el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo).

Por último, se recomienda que en cada instrumento de política pública y proyectos de reglamentación o de legislación, se sustituya la palabra menor por “niños y niñas” o “niños, niñas y adolescentes”,

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.

⁵ Cfr., sobre este aspecto, las sentencias C-805 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-508 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra), C-1005 de 2008 (M. P. Humberto Sierra Porto), C-765 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), entre otras.

según el caso. Esto para estar en coherencia con la perspectiva de derechos actualmente existente.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,


IVÁN DARIÓ GONZÁLEZ ORTIZ
Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 81 DE 2019 SENADO

Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo 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 81 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario:

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 731 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 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar la Ley 1780 de 2016, ampliando los incentivos de las pequeñas empresas

jóvenes y estimulando la contratación de jóvenes al sector productivo¹.

En este sentido, de conformidad con la exposición de motivos, se estructura ante la necesidad de impulsar la generación de empleo para jóvenes entre 18 y 28 años de edad, en armonía con el artículo 45 de la Constitución Política de 1991 y con lo previsto en la Ley 1780 de 2016, *por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones*.

2. CONSIDERACIONES

2.1. El proyecto de ley *sub examine*, en el artículo 4° señala:

Artículo 4°. Adición de la Ley 1780 de 2016. Adicionar el artículo 3A a la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 3A. Incentivo por aportes a seguridad social. Los empleadores podrán reducir en un 0,7% sus aportes a seguridad social en salud y pensión cuando vinculen a nuevo personal, sin experiencia laboral, que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 y 28 años de edad. Dicho porcentaje solo se podrá reducir por cada trabajador con las anteriores características.

Sobre el particular, es pertinente advertir que el artículo 48 de la Constitución Política de 1991 establece lineamientos superiores en materia de Seguridad Social, al consagrar que: “[...] *La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley [...]*” [Énfasis fuera del texto].

Para la Corte Constitucional, en virtud de tal directriz todos los partícipes del SGSSS deben contribuir a su sostenibilidad con el fin de preservar el Sistema en su conjunto. De ahí que, el Alto Tribunal mediante Sentencia C-1000 de 2007, manifestara:

[...] en relación con la aplicación del **principio de solidaridad** en materia de seguridad social, la Corte ha considerado que (i) este permite que el derecho a la seguridad social se realice, si es necesario, a través de la exigencia de prestaciones adicionales por parte de las entidades que han cumplido con todas sus obligaciones prestacionales, conforme a lo establecido en las leyes [...] el principio aludido también impone un compromiso sustancial del Estado en cualquiera de sus niveles (Nación, departamento, municipio), así como de los empleadores públicos y privados en la protección efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus familias; (ii) implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban, en general, cotizar, no solo para poder recibir los

distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto; (iii) la ley puede, dentro de determinados límites, estructurar la forma como los distintos agentes deben cumplir con su deber de solidaridad; (iv) los aportes deben ser fijados de conformidad con criterios de progresividad, que permitan que quienes más capacidad contributiva tengan, aporten en proporciones mayores; (v) si bien es uno de aquellos considerados fundamentales por el primer artículo de la Constitución, no tiene por ello un carácter absoluto, ilimitado, ni superior frente a los demás que definen el perfil del Estado Social de Derecho, sino que la eficacia jurídica de otros valores, principios y objetivos constitucionales puede acarrear su restricción, mas no su eliminación; (vi) conforme a lo prescrito por el artículo 95 superior, el principio de solidaridad genera deberes concretos en cabeza de las personas, no puede en cambio hablarse de correlativos derechos subjetivos concretamente exigibles en materia de seguridad social, emanados directamente de tal principio constitucional; (vii) no es tan amplio el principio de solidaridad social dispuesto en nuestra Carta Política, como para suponer en toda persona el deber de responder con acciones humanitarias, sin límite alguno, ante situaciones que pongan en peligro su vida o la salud de los demás; (viii) exige la ayuda mutua entre las personas afiliadas, vinculadas y beneficiarias, independientemente del sector económico al cual pertenezcan, y sin importar el estricto orden generacional en el cual se encuentren; (ix) implica las reglas según las cuales el deber de los sectores con **mayores recursos económicos** de contribuir al financiamiento de la seguridad social de las personas de escasos ingresos, y la obligación de la sociedad entera o de alguna parte de ella, de colaborar en la protección de la seguridad social de las personas que por diversas circunstancias están imposibilitadas para procurarse su propio sustento y el de su familia; y (x) se pueden aumentar razonablemente las tasas de cotización, siempre y cuando no vulneren los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna [...]^{2,3} [Énfasis fuera del texto].

Igualmente, cabe expresar que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, *por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*, especialmente en los artículos 6° y 10 prevé elemento, principios, derechos y deberes, dentro de los cuales se destaca:

Artículo 6°. Elementos y principios del derecho fundamental a la salud. El derecho fundamental a la salud incluye los siguientes elementos esenciales e interrelacionados:

[...] j) **Solidaridad.** El sistema está basado en el mutuo apoyo entre las personas, generaciones, los

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta del Congreso* número 731 de 2019.

² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1000 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

³ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sents. T-434 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-459 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería; *inter alia*.

sectores económicos, las regiones y las comunidades [...]

Artículo 10. **Derechos y deberes de las personas, relacionados con la prestación del servicio de salud** [...] Son deberes de las personas relacionados con el servicio de salud, los siguientes:

[...] i) Contribuir solidariamente al financiamiento de los gastos que demande la atención en salud y la seguridad social en salud, de acuerdo con su capacidad de pago [...].

Es importante tener presente que dichos preceptos fueron analizados y declarados exequibles por la Honorable Corte Constitucional⁴.

Es más, la Ley 100 de 1993, en el artículo 2°, literal c), contempla la solidaridad como uno de los principios generales que regulan el servicio público esencial de seguridad social, así:

[...] c. SOLIDARIDAD. Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.

Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el régimen de Seguridad Social mediante su participación, control y dirección del mismo.

Los recursos provenientes del erario público en el Sistema de Seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables [...].

2.2. En lo sucesivo, cabe señalar que el Acto legislativo 01 de 2005, *por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política*, determina:

[...] El Estado garantizará los derechos, **la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional**, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. **Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas** [...] [Énfasis fuera del texto].

Como se puede apreciar, el Acto Legislativo introduce el criterio de la sostenibilidad financiera, mediante el cual las leyes que se expidan en materia pensional con posterioridad al 25 de julio de 2005, deberán asegurar su financiación. Este principio está en consonancia con la esencia de la Constitución Política de 1991, toda vez que en el artículo 2° de la misma se prevé, como uno de los fines del Estado, el garantizar la efectividad de los derechos, por ende, se espera que los que se otorguen no sean meramente teóricos sino eficaces.

Igualmente, es dable manifestar que el Estado dirige, coordina, reglamenta y vigila el sistema, y los particulares tienen el derecho-deber concomitante de participar en la ampliación de la cobertura así

como en la ejecución de las prestaciones. Para la Corte Constitucional:

[...] la finalidad de la reforma constitucional del artículo 48 de la C.P fue procurar la sostenibilidad financiera del sistema [...] asegurando [...] [su] efectividad y [...] eficiencia [...] Al mismo tiempo [...] [se] introduce[n] dos nuevos criterios o principios a tener en cuenta en el sistema de seguridad social colombiano, **además del de universalidad, progresividad, eficiencia y solidaridad, que son los principios de equidad y sostenibilidad financiera del sistema**, los cuales se incluyen ‘... *por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren la suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho*’ [...] ⁵ [Énfasis fuera del texto].

Sobre ese aspecto, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto del 18 de octubre de 2012, radicación número 2012-00075-00(2121), Consejero Ponente Dr. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, recoge los argumentos planteados por los entonces señores Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Protección Social⁶, respecto del proyecto de Acto Legislativo número 34 de 2004 Cámara, según los cuales:

[...] En la medida en que el país ha venido haciendo un esfuerzo considerable por sanear el problema pensional, es fundamental establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo pueda verse desperdiciado. Por tal razón [...] la sostenibilidad financiera del sistema [...] implica [...] que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe preservar su equilibrio Financiero, evitando por consiguiente situaciones críticas [...] ⁷.

Se puede decir, entonces, que al Estado se le asignó el deber de asegurar que el Sistema General de Pensiones (SGP) sea financieramente viable, con el propósito de que las prestaciones que se reconozcan no afecten generaciones pasadas, presentes y futuras, asegurando un equilibrio financiero, de manera que los niveles de protección que hoy se ofrecen puedan mantenerse a largo plazo.

Tras esto, en lo concerniente al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el esquema de financiamiento se cumple en dos sentidos: i) entre los cotizantes y la población pobre a través de los recursos con los que se cofinancia el aseguramiento del Régimen Subsidiado, y ii) al interior del Régimen Contributivo en el que los cotizantes con mayores salarios y menor número de beneficiarios son solidarios con aquellos cotizantes de menores salarios y mayor número de beneficiarios. Esto se desarrolla mediante el proceso de compensación

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-228 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁶ Hoy Ministerio de Salud y Protección Social (Cfr. Decreto-ley 4107 de 2011).

⁷ En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50825>

⁴ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Sent. C-634 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

en el cual se descuentan del total de cotizaciones recaudadas, entre otros gastos⁸, los recursos que el Sistema reconoce a las EPS y a las EOC por concepto de Unidad de Pago por Capitación (UPC) que depende, entre otras cosas, de componentes etarios y demográficos de acuerdo a su riesgo de salud.

Un claro ejemplo de la solidaridad del Sistema de Salud es que del total de afiliados, cerca de 45,4 millones en los dos regímenes, apenas el 29,3% (13,3 millones) realizan cotizaciones a este, los demás son beneficiarios o se encuentran afiliados al régimen subsidiado. No obstante, independientemente de su capacidad de pago, toda la población puede acceder a los servicios y beneficios del Sistema. El goce efectivo del derecho a la salud no está determinado por el porcentaje de cotización, sino por las necesidades que cada afiliado tenga.

En ese orden, la reducción de la cotización en salud en 0.7% de los jóvenes de edad entre 18 y 28 años, que ingresen a laborar, puede llegar a impactar negativamente la sostenibilidad del SGSSS.

2.3. Acorde con lo que se viene tratando, se observa que el proyecto de ley tampoco tiene estudio de impacto fiscal, concretamente, no se plantea lo atinente al efecto financiero acorde con lo consagrado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁹, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, y por ende, es factible que, dentro del trámite legislativo se exteriorice dicha falencia. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha enfatizado:

⁸ Para cada periodo al que pertenece el pago de la cotización, los recursos recaudados de esta financian, además de la UPC, las actividades de Promoción y Prevención y las prestaciones económicas.

⁹ Artículo 7°. *Análisis del Impacto Fiscal de las Normas*. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo [...]. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo [...]. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso* [...]. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público [...]. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

[...] Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”, (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático” y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro [...] ¹⁰.

Bajo este entendido, se debe estar en consonancia con el mandato estipulado en la citada ley, los desarrollos jurisprudenciales y los preceptos superiores sobre la materia. Al efecto, para cumplir con lo referido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es necesario que tanto en la exposición de motivos como en las respectivas ponencias, se incorporen expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, y que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el curso legislativo, conceptúe sobre la consistencia de los informes realizados, pronunciamiento que no debe ir en contravía del “Marco Fiscal”.

A esto, dentro de lo que se ha venido tratando debe agregarse que la Corte Constitucional ha sostenido:

[...] la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia constitucional¹¹, es considerado como un *derecho prestacional y programático*, ya que le otorga, por una parte, a todas las personas el derecho de exigir

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

¹¹ Cfr. Sentencias: T-102 de 1998, T-560 de 1998, SU-819 de 1999, SU-111 de 1997 y SU-562 de 1999.

una determinada *prestación*, es decir, la realización de un hecho positivo o negativo por parte del deudor consistente en dar, hacer o no hacer alguna cosa a favor del acreedor¹², y por otra, en la mayoría de los casos, requiere para su efectividad realización, la sujeción a normas presupuestales, procesales y de organización, que lo hagan viable y, además, permitan mantener el equilibrio del sistema [...]¹³. [Énfasis fuera del texto].

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, si bien se considera que la propuesta tiene un propósito loable, como es generar incentivos económicos que propendan por la vinculación laboral y la formalización del empleo de jóvenes entre 18 y 28 años que no posean experiencia, lo cual se enmarca en lo establecido en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en los pactos por el emprendimiento, la formalización y la productividad y por la equidad; es importante tener en cuenta que su viabilidad está determinada según la estimación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cuanto al impacto económico y sostenibilidad financiera que tanto para el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) como para el Sistema General de Pensiones ello represente.

Atentamente,


DIANA ISABEL CÁRDENAS GAMBOA
 Viceministra de Protección Social

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
 PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
 DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D.C., a los veintiuno (21) días del mes de enero del año dos mil veinte (2020)

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: doctora *Diana Isabel Cárdenas Gamboa* - Viceministra de Protección Social - Minsalud.

Al Proyecto de ley número: 81 de 2019 Senado.

Título del proyecto: *por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones.*

Número de folios: nueve (9) folios.

¹² Véase: Sentencia C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-623 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: lunes veinte (20) de enero de 2020.

Hora: 12:20 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 MINISTERIO
 DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL
 PROYECTO DE LEY NÚMERO 51 DE 2019
 SENADO**

por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano generando medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Doctor(a)

DELCY HOYOS ABAD

Comisión Quinta Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8 - 68

Bogotá, D. C.

Asunto: **Concepto sobre el Proyecto de ley número 51 de 2019 Senado**, *por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano generando medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo:

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 1223 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 se compone de seis (6) artículos. Su objetivo consiste en “establecer medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina” (artículo 1°). En el artículo 2° incorpora la definición de vehículo ciclo Otto. Dispone, en su artículo 3°, como obligación del Ministerio de Minas y Energía, el desarrollo de acciones pertinentes para garantizar la calidad de la gasolina, y de esta manera cumplir con los estándares de emisión de contenido de azufre pasando de 50 ppm el 1° de enero de 2022 a 10 ppm el 1° de enero de 2030. Igualmente, se estipulan parámetros para los nuevos motores a partir de 1° de enero de 2022 (artículo 4°). Se prevé que esta Cartera, en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, debe propender por fomentar la participación de la academia en materia de calidad del aire (artículo 5°). Finalmente, se alude a la vigencia y derogatoria (artículo 6°).

2. CONSIDERACIONES GENERALES

2.1. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la contaminación del aire provoca cada año alrededor de 3 millones de defunciones prematuras¹. Las emisiones de contaminantes al aire por fuentes móviles se producen por la quema de combustibles fósiles utilizados por el parque automotor ya que los vehículos automotores son los principales emisores de contaminantes del aire como son el dióxido de azufre², el cual resulta del azufre que se encuentra de forma natural en el petróleo crudo y, en consecuencia, se encuentra tanto en la gasolina como en el diésel. Cualquier reducción en el contenido de azufre en los combustibles disminuye las emisiones de estos compuestos y cuando este contenido disminuye más allá de cierto punto, el beneficio aumenta hasta una disminución importante de las emisiones totales de contaminantes³.

La contaminación del aire tiene efecto en la salud de la población, los contaminantes pueden entrar al sistema respiratorio a diferentes niveles: las partículas gruesas afectan principalmente a las vías respiratorias superiores, mientras que las partículas finas pueden llegar a las vías respiratorias más pequeñas y alvéolos, aunque al tiempo se depositan en la nariz. La toxicidad de las partículas también

dependerá de los diversos productos químicos adsorbidos en su superficie. Los gases solubles en agua, como el dióxido de azufre (SO₂), reaccionan con la capa mucosa de las vías aéreas superiores mientras que los gases menos solubles, como el dióxido de nitrógeno (NO₂), tienen más posibilidad de llegar a los alvéolos⁴.

En Colombia, la contaminación atmosférica es uno de los factores de mayor preocupación por los impactos generados en la salud de las personas y en el ambiente. De acuerdo con lo registrado por los Sistemas de Vigilancia de Calidad del Aire (SVCA), el contaminante con mayor problemática en el país es el material particulado, PM_{2,5} y PM₁₀. Sin embargo, existen otros contaminantes de interés por el impacto en salud y en el ambiente, como los gases de combustión (óxidos de nitrógeno, el dióxido de azufre, el monóxido de carbono, entre otros), los compuestos orgánicos volátiles o incluso, contaminantes secundarios formados por reacciones químicas en el aire, como el ozono troposférico⁵.

Según un estudio del Instituto Nacional de Salud (INS), se atribuyen 17.549 muertes a factores de riesgo ambiental, siendo 15.681 muertes asociadas a la mala calidad del aire, principalmente con pérdidas causadas por enfermedad isquémica del corazón (EIC) y enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC)⁶. Así mismo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) estimó que la mala calidad del aire es la causa de más de ocho mil muertes anuales, con costos asociados de aproximadamente 12,2 billones de pesos, cifra que equivale al 1,5 % del PIB⁷.

Por otro lado, las medidas que involucren vehículos y combustibles reducen de manera categórica la contaminación del aire, el ruido y los

4 Carlos Ubilla, Karla Yohannessen. Outdoor Air Pollution Respiratory Health Effects in Children. [REV. MED. CLIN. CONDES - 2017; 28(1) 111-118].

5 Estrategia Nacional de calidad del aire [recurso electrónico] /Saavedra Plazas, Giovana Constanza; Jiménez Fonseca, Johanna Cristina; González Herrera, Luisa Fernanda; Lasso Orlas, Mary Alejandra; Lancho Barragán, Mayra Alejandra; Pineda Pardo, Leonardo Alfredo; Pérez Peña, María Paula. Bogotá, D. C.: Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019.

6 Instituto Nacional de Salud (INS), 2018. Carga de Enfermedad Ambiental; Décimo Informe Técnico Especial. Observatorio Nacional de Salud, Bogotá, D. C. Disponible en: <https://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS/Informes/10%20Carga%20de%20enfermedad%20ambiental%20en%20Colombia.pdf>.

7 Departamento Nacional de Planeación, 2018. Valoración Económica de la Degradación Ambiental en Colombia 2015. Contaminación del aire urbano, contaminación del aire interior y deficiencias en el acceso al acueducto y el alcantarillado. Bogotá, D. C. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Valoraci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20de%20la%20degradaci%C3%B3n%20ambiental.pdf>.

1 OMS. (Nota descriptiva: Calidad del aire ambiente (exterior) y salud de 2016). Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/es/>.

2 IDEAM. Contaminación y calidad ambiental/contaminación atmosférica/emisiones por fuentes móviles.

3 Blumberg, K., Walsh, C., & Pera, K. (2003). Gasolina y diésel de bajo azufre: la clave para disminuir las emisiones vehiculares. Disponible en: https://theicct.org/sites/default/files/Bajo_Azufre_ICCT_2003.pdf.

efectos en salud de la población. Este es, sin duda, uno de los temas de la agenda de la COP25 realizada en Madrid.

2.2. El azufre al ser un componente natural del petróleo crudo se halla tanto en la gasolina como en el diésel. Cuando estos combustibles son quemados, el azufre se emite como bióxido de azufre (SO₂) o como partículas de sulfatos, de ahí que, como ya se anotó, cualquier reducción en el contenido de azufre en los combustibles disminuye las emisiones de estos compuestos y cuando este contenido disminuye más allá de cierto punto, el beneficio aumenta hasta una disminución importante de las emisiones totales de contaminantes⁸.

2.3. La regulación existente, como lo es el Decreto 948 de 1995, modificado por el Decreto 1530 de 2002, y compilado en el Decreto 1076 de 2015, reconoce que la calidad del aire se ve profundamente afectada por esta clase de emisiones, entre otros componentes. En tal virtud, en dicha disposición se establecen los tipos de contaminantes (artículo 2.2.5.1.2.1), las actividades especialmente controladas (artículo 2.2.5.1.2.2), las diferentes clases de normas y estándares (artículo 2.2.5.1.2.3), los niveles normales de contaminación (artículo 2.2.5.1.2.7), así como los niveles de prevención, alerta y emergencia (artículo 2.2.5.1.2.8), *inter alia*. A renglón seguido se regulan las emisiones contaminantes (artículos 2.2.5.1.3.1 a 2.2.5.1.3.19) y, posteriormente, se regulan las emisiones de fuentes móviles (artículos 2.2.5.1.4.1 a 2.2.5.1.4.6) contemplando las emisiones prohibidas, sustancias controladas, emisiones de vehículos diésel, obsolescencia del parque automotor, contenido de plomo, otros contaminantes y cubrimiento de la carga contaminante.

2.4. En Latinoamérica, ciertos países han previsto normas que facultan para regular la calidad del aire, tal y como acontece con Argentina, a través de la Ley 20284 de 1973⁹; Chile, según la Ley 19300 de 1994, sobre ambiente¹⁰; y Uruguay, con base en la Ley 17283 de 2018¹¹.

Es así como para el Ministerio de Salud y Protección Social el texto del Proyecto de Ley *sub*

⁸ Blumberg, K., Walsh, C. & Pera, K. (2003). Gasolina y diésel de bajo azufre: la clave para disminuir las emisiones vehiculares. Disponible en: https://theicct.org/sites/default/files/Bajo_Azufre_ICCT_2003.pdf.

⁹ Cfr. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-20284-40167>. (10.12.2019).

¹⁰ Cfr. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667>. (10.12.2019).

¹¹ Cfr. <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7492359.htm>. (10.12.2019).

examine es de gran interés para la salud pública y la prevención de eventos en salud, dada la necesidad de reducir el azufre en los combustibles para el sector transporte y de los beneficios que pueden alcanzarse en términos de las emisiones totales de contaminantes, persiguiendo el fin último de proteger a la población y procurar por su salud y bienestar.

3. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

Con base en lo anterior, frente al articulado, es pertinente manifestar lo siguiente:

3.1 Artículo 1°

[...] La presente ley tiene por objeto establecer medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina, con el fin de resguardar los derechos fundamentales a la vida, salud y el goce de un ambiente sano.

Se sugiere ampliar el objeto, de tal forma que no se limite únicamente a contaminantes proveniente de gasolina, sino que incluya otro tipo de combustibles utilizados en las fuentes móviles como es el caso del diésel y gas licuado de petróleo.

3.2 Artículo 3°

[...] **Reducción del contenido de azufre en la gasolina.** El Ministerio de Minas y Energía deberá desarrollar las acciones pertinentes para garantizar la producción, importación, almacenamiento, adición y distribución en el territorio nacional de la gasolina, necesarios para el cumplimiento de los estándares de emisión definidos en la presente ley, de la siguiente manera:

Combustible	Contenido de azufre	Fecha de cumplimiento
Gasolina	50 ppm	1° de enero de 2022
	10 ppm	1° de enero de 2030

[...]

Se recomienda que la reducción del contenido de azufre en la gasolina sea revisada y emitida por los Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Salud y Protección Social y Minas y Energía, teniendo en cuenta los beneficios a la salud y al ambiente que esta medida puede tener.

De esta forma, el contenido máximo de azufre se debe definir con base en la revisión de literatura científica relacionada con los impactos en salud y en ambiente, así como la revisión de las diferentes normas que se han emitido a nivel mundial al respecto. Sin perjuicio de reconocer que es importante fijar unos niveles máximos, la determinación directa por parte del legislador inflexibiliza la regulación y puede tornarse en desueta si los países unen sus esfuerzos y tecnologías a un cambio más acelerado conforme a las necesidades.

3.3 Artículo 4°

[...] **Vehículos nuevos con motor ciclo otto.** A partir del 1° de enero de 2022 todos los vehículos con motor ciclo otto que se fabriquen, ensamblen

o importen al país para circular por el territorio nacional tendrán que cumplir con límites máximos permisibles de emisión de contaminantes al aire correspondiente a Tecnologías Euro 4, equivalente o superior [...]

Se propone examinar teniendo en cuenta los impactos en salud que pueden ser mitigados con la implementación de una u otra tecnología.

3.4 Artículo 5°

[...] **Fomento a la participación ambiental.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social deberán fomentar la participación de universidades, instituciones educativas, comunidades, organizaciones sociales, organizaciones ambientales, y entidades del sector privado, con el fin de propiciar la investigación, la educación ambiental y la generación de alternativas para mejorar la calidad de aire. Lo anterior deberá estar encaminado a disminuir las emisiones de sustancias contaminantes al aire y prevenir sus efectos en la salud, además de la implementación de sistemas de seguimiento y monitoreo a la calidad del aire. Todo esto, en ejercicio del derecho a la participación en las decisiones ambientales.

Se sugiere eliminar este precepto, esto por cuanto en el país se ha dado un desarrollo normativo que envuelve la gestión sectorial e intersectorial de los actores involucrados a través de espacios de concertación y decisión.

4. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas y de conformidad con las alertas existentes, es necesario adoptar normas que restrinjan los niveles de contaminación, aspecto que incide en la salud humana. En tal sentido, se considera conveniente que la propuesta continúe su curso, atendiendo las observaciones realizadas, con el ánimo de fortalecerla. En esa medida, resulta relevante abarcar ámbitos más amplios e, igualmente, que se evite inflexibilizar la legislación que se pretende expedir.

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,



IVÁN DARÍO GONZÁLEZ ORTIZ
Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios encargado de las funciones del despacho del Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:

Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios.

Coordinadora del Grupo Asuntos Reglamentarios encargada de las funciones de la Dirección Jurídica.

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2018 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia y rinde público homenaje al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, en el departamento del Magdalena, con motivo de la celebración de los quinientos (500) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Concepto Proyecto de ley número 225 de 2018 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia y rinde público homenaje al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, en el departamento del Magdalena, con motivo de la celebración de los quinientos (500) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo:

De manera atenta, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se permite presentar concepto respecto al Proyecto de ley número 225 de 2018 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia y rinde público homenaje al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, en el departamento del Magdalena, con motivo de la celebración de los quinientos (500) años de su fundación y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

I. Contenido del Proyecto de ley

El Proyecto de Ley puesto a consideración del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural está compuesto por nueve (9) artículos, cuyo objeto, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1 es “*La presente ley tiene como finalidad que la Nación se asocie a la conmemoración de la fundación del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, que tuvo lugar el 29 de julio de 1525 y se rinda un homenaje público por medio de distintos reconocimientos de carácter cultural, histórico y material, como contribución a ‘la Perla de América’*”.

II. Análisis del contenido del Proyecto de Ley. Pertinencia para el sector

Ahora, en los asuntos relacionados con las competencias de esta cartera ministerial, el artículo 6° literal k del Proyecto de ley consagra:

“**Artículo 6°. (...) k. Plan de Desarrollo Rural.** *El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, incluirá dentro de*

las próximas apropiaciones presupuestales recursos para programas de incentivo al emprendimiento y apoyo a la economía familiar campesina”.

Al respecto, es preciso indicar que el presupuesto para ejecución de programas de incentivo al emprendimiento y apoyo a la economía familiar campesina ha dejado de estar en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se encuentra asignado a las agencias ejecutoras, atendiendo a que esta cartera ministerial se concentra en los procesos de formulación de la política.

No obstante, persisten programas en cabeza de esta entidad ministerial, los cuales no tienen, ni deberían tener una focalización territorial por vía de ley, pues se crearía una inflexibilidad presupuestal que a su vez limita seriamente la posibilidad de focalizar de acuerdo con las necesidades de la población rural, como se hace en la actualidad.

Cabe mencionar que en virtud de los criterios a través de los cuales hoy se asignan los recursos del programa “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad - El Campo Emprende” o el “Programa de Apoyo a Alianzas Productivas”, el Distrito de Santa Marta tiene acceso a recursos que además de fomentar emprendimiento, fortalecen asociatividad y trazan líneas claras de inclusión productiva y financiera. Los recursos se asignan a través de procesos concursales y no por indicación directa de ley.

III. Concepto de viabilidad

En ese orden, esta Entidad Ministerial considera que no es necesario ni conveniente incluir la disposición contenida en el artículo 6° literal k del Proyecto de ley 225 de 2018 Senado, *“por medio de la cual la Nación se asocia y rinde público homenaje al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, en el departamento del Magdalena, con motivo de la celebración de los quinientos (500) años de su fundación y se dictan otras disposiciones”*, pues podría generar inflexibilidades presupuestales e ineficiencias en el gasto, lo cual en algunos casos posiblemente iría en desmedro de la misma población tras impedir que la fijación del presupuesto y su priorización sea el resultado de una debida planeación de las entidades públicas, en el marco de lo establecido en el Decreto 111 de 1996.


ANDRÉS VALENCIA PINZÓN
 Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2018 CÁMARA Y 26 DE 2019 SENADO

por la cual se establecen mecanismos que favorecen la participación de pequeños productores agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.

Bogotá, D. C.

Doctor

CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Concepto del Proyecto de ley número 139 de 2018 Cámara y 26 de 2019 Senado, por la cual se establecen mecanismos que favorecen la participación de pequeños productores agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.

I. Contenido del Proyecto de ley

El Proyecto de ley puesto a consideración del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural está compuesto por dieciséis (16) artículos, resumidos de la siguiente forma: objeto, participación de productores agropecuarios indígenas, afros y raizales, aplicación, definiciones, articulación intersectorial para las compras públicas locales, funciones de la mesa técnica nacional de compras públicas locales de alimentos, pedagogía y seguimiento territorial, porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, diseño y adecuación de minutas alimentarias y menús ofrecidos por las entidades del Estado, especificaciones técnicas de los productos, pago de las compras realizadas a productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, sistema público de información de pequeños productores y productores pertenecientes a la agricultura, exenciones fiscales y parafiscales, exenciones para productores, informes de cumplimiento al Congreso de la República, y vigencia del proyecto de ley.

Ahora bien, el proyecto de ley propone establecer mecanismos que favorezcan la participación de pequeños productores agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la agricultura campesina, familiar y comunitaria o de sus asociaciones, definiendo condiciones e instrumentos de abastecimiento alimentario para todos los programas públicos de suministro y distribución de alimentos, en cabeza de entidades públicas a nivel nacional, departamental, distrital, municipal, privadas y de economía mixta que manejen recursos públicos, operen en el territorio nacional y demanden directa

o por interpuesta persona el abastecimiento y suministro de productos de origen agropecuario.

Esta política se articulará intersectorialmente, y para lo pertinente se creará una Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, que estará conformada por entidades y organizaciones campesinas y agrarias de carácter nacional, entre estas entidades se encuentra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual ejercerá la secretaría técnica de la Mesa, así como establecer las disposiciones para la instalación y funcionamiento, incluyendo el procedimiento para la elección de los miembros de la sociedad civil y los delegados de las organizaciones campesinas, de pequeños productores y de secretarías de Agricultura de los Departamentos que integren la Mesa. Esta mesa podrá apoyarse en los comités departamentales de seguridad alimentaria y nutricional, quienes actuarán como instancia departamental para apoyar el seguimiento y evaluación de los programas de compras públicas en los departamentos, en coordinación con los municipios.

Las funciones de la Mesa Técnica Nacional van encaminadas a diseñar e implementar mecanismos que permitan la adquisición de productos agropecuarios primarios y transformados provenientes de pequeños productores agropecuarios de la ACFC, por medio de la compra pública local de alimentos, así como definir lineamientos de implementación y reglamentación, diseñar estrategias que fomenten la formalización y asociatividad de productores de ACFC, establecer los mecanismos de control que deben aplicar las entidades compradoras de alimentos, promover la inclusión de productores agropecuarios dentro de los menús institucionales.

Por su parte, el Gobierno Nacional deberá diseñar e implementar programas de capacitación a las Alcaldías, Gobernaciones y participantes de los espacios territoriales de articulación, así como a pequeños productores de la agricultura familiar.

Por otro lado, las entidades compradoras de alimentos que contraten con recursos públicos deberán adquirir localmente alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria local, del 10% del valor total de los recursos del presupuesto de cada entidad.

Además, las entidades compradoras deben establecer en sus pliegos de condiciones un puntaje mínimo del 10% de los puntos asignables a la calificación de las propuestas, los cuales serán asignados proporcionalmente a aquellos proponentes que se obliguen a adquirir productos provenientes de pequeños productores agropecuarios. Las entidades compradoras deberán establecer en los documentos de sus procesos de contratación que el puntaje obtenido por los oferentes en virtud del porcentaje de compras públicas locales a pequeños productores y sus organizaciones de economía solidaria a que se comprometen será tenido en cuenta como factor de

desempate entre propuestas que obtengan el mismo puntaje total de calificación.

Será responsabilidad de las entidades del Estado que desarrollen programas que se ofrezcan alimentos diseñar minutas alimentarias y menús, teniendo en cuenta los hábitos alimentarios de la población de cada zona geográfica. Finalmente, esta propuesta dispone exenciones fiscales y parafiscales para las ventas que se realicen a las entidades del Estado y a sus contratistas por parte de pequeños productores y productores de la ACFC, así como exenciones sobre costos de expedición inicial de registros, permisos y notificaciones sanitarias para los pequeños productores o productores emprendedores de la agricultura, campesina, familiar o comunitaria.

Por último, se establece como obligación de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas rendir anualmente un informe al Congreso de la República sobre la implementación de la estrategia de compras públicas locales de alimentos.

II. Constitucionales

La Constitución Política en su artículo 64 instituye que *“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”*¹. Lo que el Legislador pretende con este artículo es diseñar e implementar mecanismos que le permitan al trabajador agrario no solo acceder y ejercer el derecho a la propiedad sino también adoptar medidas para garantizar y promover el acceso a la comercialización de sus productos, asistencia técnica y empresarial y en consecuencia, mejorar los ingresos económicos y la calidad de vida de los campesinos.

A su paso, el artículo 65 establece que *“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”*². Este artículo consagra la obligatoriedad que tiene el Estado de garantizar la producción y aprovisionamiento de alimentos, también conocido como principio de seguridad alimentaria, y para ello es necesario adoptar medidas que garanticen el derecho individual y colectivo al cultivo de alimentos y la promoción de actividades a

¹ COLOMBIA, Constitución Política de 1991. 31 ed. Bogotá, D. C.: Legis. Artículo 64.

² *Ibidem*, artículo 65.

favor del sector agropecuario, específicamente para la producción de alimentos.

Del análisis integral de los artículos 64 y 65 de la Constitución se deduce el propósito del constituyente en promover el desarrollo de los trabajadores agrarios y la economía campesina y esto es precisamente lo que aborda la propuesta de proyecto de ley, tendiente a establecer mecanismos que favorezcan la participación de pequeños productores agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.

III. Legales

El Decreto 1985 de 2013, “por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”, consagra en el artículo 3° numeral 4 lo siguiente:

“Artículo 3°. Funciones. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, además de las funciones señaladas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, cumplirá las siguientes:

(...)

4. Formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos, y gestión de bienes públicos rurales³.

Por su parte, la Ley 1955 de 2019, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”, establece en el artículo 229 lo siguiente:

“Artículo 229. Calificación diferenciada en compras públicas de alimentos. Las entidades públicas descentralizadas del orden nacional y las entidades territoriales cada vez que requieran productos de origen agropecuario para atender la demanda de los programas institucionales de servicios de alimentación deberán establecer en sus pliegos de condiciones puntajes adicionales y estrategias de ponderación que mejoren las calificaciones de los proponentes cuando presenten contratos de proveeduría suscritos con productores nacionales. El Gobierno nacional en un plazo máximo de no más de tres (3) meses establecerá el esquema de puntajes adicionales previo análisis de la Agencia de Contratación Colombia Compra Eficiente.

Sin perjuicio de lo anterior, las entidades públicas contratantes deberán adquirir hasta el cuarenta por ciento (40%) de alimentos procesados o sin procesar, en donde los insumos y los productos hayan sido adquiridos de productores agropecuarios locales. Adicionalmente, podrá establecerse un diez por ciento (10%) de puntaje adicional a los proveedores

que realicen el suministro que se pretenda contratar vinculando pequeños productores”⁴.

Lo que pretende el Plan Nacional de Desarrollo con este artículo es el fortalecimiento de la economía rural, pues busca incluir incentivos para la asociatividad, el acceso a factores productivos para la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria (ACFC). De hecho, en las bases del plan se indicó que “En materia de comercialización, se fortalecerán las compras públicas locales a productores de ACFC y se promoverán circuitos cortos de comercialización. En este sentido, el objetivo es que al menos 300.000 productores suscriban acuerdos de agricultura por contrato y más de 91.000 se beneficien de estrategias de inclusión productiva. Además, se espera fortalecer 1.800 esquemas asociativos y aumentar de 199.000 a 550.000 el número de productores atendidos con servicios de extensión agropecuaria (acceso a tecnologías, productos y servicios de apoyo).

Además, el PND reconoce que no todo lo rural es agropecuario; por ello se impulsarán actividades no agropecuarias, para que los ingresos de la población rural sean suficientes y sostenibles. Para ello se promoverán encadenamientos productivos rurales no agropecuarios, y se dará apoyo a iniciativas de turismo y servicios, al programa *Emprende Rural - SER del Sena* y al diseño de estrategias de turismo rural en el marco del Plan Sectorial de Turismo con énfasis en territorios con atractivos naturales y culturales”⁵.

Por su lado, el Punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) contiene el acuerdo de Reforma Rural Integral: “El cual busca contribuir entre otros aspectos, a la transformación estructural del campo y la ciudad creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. Dicha reforma reconoce el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y, en general, en el desarrollo de la Nación, en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria”⁶.

Finalmente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Resolución número

⁴ Ley 1955 del 25 de mayo de 2019. Artículo 229.

⁵ Departamento Nacional de Planeación. Disponible en la dirección electrónica: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Elcampesinado-en-el-eje-central-de-la-estrategia-rural-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx> (consultada el 7 de octubre de 2019).

⁶ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Disponible en la dirección electrónica: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resolución%20No%20000464%20de%202017.pdf> (consultada el 7 de octubre de 2019).

³ Decreto 1985 del 12 de septiembre de 2013. Artículo 3°.

000464 del 29 de diciembre de 2017, “*por medio de la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones*” propuso en su articulado planificar y gestionar la acción integral del Estado, y orientar la institucionalidad social o privada, dirigida al fortalecimiento de las capacidades sociales, económicas, y políticas de las familias, comunidades y organizaciones de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, sobre la base de un desarrollo rural con enfoque territorial que mejore la sostenibilidad de la producción agropecuaria y genere bienestar y buen vivir de la población rural. Esta resolución aborda temas análogos con el proyecto de ley objeto de estudio, en especial lo relacionado con las compras públicas y su relación con las organizaciones que hacen parte de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

Así, con la propuesta objeto de análisis pretende desarrollar el acceso de los pequeños productores y productores que se dedican a la agricultura familiar y al mercado de las compras públicas locales de alimentos, tomando como fundamento la normatividad descrita en este acápite en especial lo que establece el artículo 229 de la ley del Plan Nacional de Desarrollo.

IV. Análisis del contenido del Proyecto de ley. Pertinencia para el sector

Esta cartera considera que no es necesario aprobar el proyecto de Ley objeto de análisis, que pretende establecer mecanismos que favorezcan la participación de pequeños productores y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas locales y definir condiciones e instrumentos de abastecimiento alimentario para que los programas públicos de suministro y distribución de alimentos promuevan el derecho a la participación de mujeres y hombres productores agropecuarios de alimentos, campesinos, indígenas, afros y raizales, que poseen sistemas productivos originados de la ACFC y sus organizaciones de economía solidaria, así como exigir a todas las entidades estatales a que realicen procesos de contratación con productores que se dediquen al sistema productivo mencionado anteriormente, por las siguientes razones:

Ya existe normatividad vigente que contiene en buena parte sus alcances, en primer lugar, la **Resolución 000464 del 29 de diciembre de 2017** expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “*por medio de la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones*” que aborda la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas locales.

De lo anterior se deduce que este proyecto de Ley no incorporaría aspectos novedosos para el sector agrario, pues al pretender establecer mecanismos

que favorezcan la participación de la ACFC en los mercados de compras públicas locales de alimentos, deben tener en cuenta que en la Resolución 464 de 2017 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ya se había referido al tema y dispone lo siguiente:

“Los canales de comercialización a los que más accede la ACFC se caracterizan por largas cadenas de intermediación, que resultan en condiciones desfavorables para los productores. Además, existe una ausencia de mecanismos claros que permitan optimizar y agilizar los procesos de contratación pública, en particular, a través de esquemas para la agregación de la demanda en las compras públicas institucionales. De otro lado, el mercado de compra de alimentos –así como el de la contratación de los operadores de los servicios de alimentación– es un mercado altamente imperfecto, donde unos pocos cumplen los requisitos de contratación, soportado en que no existen unas reglas de juego claras para la operación del esquema (políticas de consumo y comercialización que tengan como prioridad los productos de organizaciones asociativas de la ACFC)”⁷.

Para lo anterior, se estableció la siguiente estrategia:

“Vincular a las organizaciones de la ACFC con los mercados públicos de alimentos, fortaleciendo los circuitos cortos, la comercialización de productos locales y el mejoramiento en la calidad e inocuidad de los alimentos; contribuyendo así al desarrollo rural territorial. La estrategia contribuirá a establecer unas reglas de juego claras que vinculen a las organizaciones de la ACFC a este canal de manera eficiente, transparente y con miras a su mejoramiento y fortalecimiento como proveedores. Esta estrategia será liderada por la Dirección de Comercialización de la ADR y la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos (MADR); en articulación y cooperación con Prosperidad Social, ICBF, Ministerio de Educación Nacional, UAEOS, Colombia Compra Eficiente, Invima, Sena y Uspec, ANH, entre otros”⁸.

Con el fin de llevar a cabo la anterior estrategia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural propuso unos criterios de acción, entre los que se resaltan:

- Crear mecanismos de planificación territorial para favorecer las compras públicas locales agroalimentarias. Estos mecanismos deben contribuir a una planificación de la producción agropecuaria.
- Diseñar e implementar un programa de desarrollo de proveedores orientado al fortalecimiento de capacidades productivas, organizativas y de comercialización de las

⁷ COLOMBIA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución 000464 del 29 de diciembre de 2019. <https://www.minaagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf> (consultada: el 9 de octubre de 2019)

⁸ *Ibidem*.

organizaciones de la ACFC, junto con las Epsagro, las Umata o las que hagan sus veces.

- Desarrollar estrategias para que las organizaciones de ACFC accedan de manera gratuita o subsidiada a los activos productivos necesarios y pertinentes para su vinculación con las estrategias de compras públicas locales agroalimentarias.
- Diseñar un esquema de incentivos adicionales que faciliten y fortalezcan los procesos asociativos y de economía solidaria de las organizaciones de ACFC, para vincularlas a los procesos de compras públicas locales agroalimentarias.
- Consolidar y visibilizar la demanda institucional de alimentos por parte de los operadores (contratistas) y la oferta local para que se identifiquen las posibilidades de articulación.
- Crear una instancia intersectorial del orden nacional que coordine, posicione e impulse la formulación e implementación de una política de compras públicas locales agroalimentarias para la ACFC.
- Posicionar en la agenda de las entidades públicas la compra pública local agroalimentaria a los productores de la ACFC.
- Definir un comité local intersectorial que promueva las compras públicas agroalimentarias a la ACFC en el nivel local, con participación y veeduría de organizaciones de productores y de la sociedad civil y en articulación con los comités locales de SAN, o quienes hagan sus veces.
- Diseñar e implementar una plataforma de información o directorio de las organizaciones de ACFC que permita caracterizarlas, fortalecerlas y vincularlas a los mercados institucionales.
- Diseñar instrumentos de financiación a corto plazo, que permitan suavizar el flujo de cajas de las organizaciones de la ACFC cuando los operadores (contratistas) no puedan pagar prontamente sus obligaciones contractuales con las mismas. Por ejemplo, establecer esquemas de pago contra entrega dirigidos exclusivamente a promover compras públicas locales agroalimentarias a la ACFC.
- Incorporar en los pliegos de licitación, invitación o convocatoria, incentivos para promover las compras locales agroalimentarias a la ACFC.
- Definir en los contratos un porcentaje mínimo de compras públicas locales agroalimentarias a la ACFC del municipio o la subregión.
- Establecer herramientas de seguimiento al cumplimiento del porcentaje mínimo de

compras públicas locales agroalimentarias a la ACFC.

- Incentivar la compra de alimentos producidos bajo estándares agroecológicos y de producción limpia dentro de los mercados institucionales, estableciendo criterios o acciones diferenciales.
- Promover la suscripción de contratos con los operadores (contratistas) con periodos de ejecución más amplios, que permita generar una demanda continua de alimentos para las organizaciones de ACFC y creando incentivos para el desarrollo sus capacidades comerciales, operativas y logísticas.
- Promover unos mínimos grados de formalización de las relaciones comerciales entre el operador y los proveedores de alimentos, buscando que se genere un compromiso mutuo de compra y venta de los productos, por ejemplo, a través de la celebración de un contrato o la suscripción de un acuerdo o compromiso de compra.
- Identificar y potenciar aquellas organizaciones de la ACFC con alto grado de fortalecimiento organizacional para que puedan ser operadores locales (contratistas) de los programas que demandan compras públicas locales agroalimentarias.

Ahora bien, si se analizan con detenimiento estos criterios de acción, se puede notar que, en conjunto, no son más que las funciones que pretende ejercer la Mesa Técnica Nacional de compras públicas locales de alimentos y demás artículos que propone el proyecto de Ley objeto de análisis, con miras a establecer mecanismos que favorecen la participación de la - ACFC en los mercados de compras públicas de alimentos, tales como:

- Implementar mecanismos para adquirir productos agropecuarios provenientes de pequeños productores agropecuarios y de la ACFC, por medio de la compra pública local de alimentos.
- Establecer los compromisos de compra local que deben asumir las entidades públicas demandantes de alimentos.
- Diseñar estrategias que fomenten la formalización y asociatividad de las organizaciones de pequeños productores agropecuarios y de los productores pertenecientes a la ACFC, para facilitar su participación en el mercado.
- Formular propuestas para el desarrollo de programas de capacitación, con el fin de apoyar el desarrollo de los pequeños productores y de los productores de la ACFC.
- Establecer mecanismos de seguimiento que deben aplicar las entidades compradoras de alimentos.
- Crear estrategias con la participación de las autoridades territoriales y la sociedad

civil que faciliten la inclusión de productos agropecuarios locales.

- Diseñar estrategias de difusión masiva para dar a conocer la propuesta.
- Porcentajes mínimos de compra local a productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

No obstante, existen aspectos que este proyecto de Ley reglamenta y del cual la Resolución número 000464 de 2017 no hace mención acerca de estos, como es el caso de

- El compromiso del Gobierno de determinar en las fichas técnicas las especificaciones que los alimentos de origen agropecuario deben cumplir.
- El deber de las entidades del Estado que ofrezcan programas consistentes en entregar alimentos, de diseñar las minutas alimentarias y menús ofrecidos.
- Los pagos de contado que se deben realizar a productores de la ACFC por las compras realizadas.
- El diseño de un sistema público de información que articule los diferentes datos relacionados con pequeños productores y productores pertenecientes a la agricultura campesina, familiar y comunitaria, con el objetivo de apoyar de forma técnica las decisiones de todos los actores de la Mesa Técnica Nacional.
- Incentivos para los productores de la ACFC y organizaciones de economía solidaria que provean la compra pública local de alimentos tales como exenciones fiscales y parafiscales, así como exenciones en costos de expedición inicial, permisos y notificaciones sanitarias para productores emprendedores.

Con todo, no es necesario elevar a rango legal estos aspectos por cuanto a la luz de la legislación existente se pueden incorporar a los procesos contractuales que pongan en marcha o al diseño general de la política, que está a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En segundo lugar, la **Resolución 000006 del 15 de enero de 2020** expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *“por la cual se adopta el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final”*.

En particular, el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar Comunitaria establece como objetivo *“Promover la inserción de la ECFC en cadenas de valor locales, regionales y nacionales a través de un mejor aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización y la resolución de las asimetrías de información”*. Este objetivo general se desarrolla a través de los

siguientes objetivos específicos que se constituyen así mismo en estrategias, dichos objetivos son: i) Mejorar las condiciones del entorno para la comercialización rural a través de la reducción de la asimetría de información productor-comprador, y ii) Mejorar el aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización rural a escala local, regional y nacional por parte de las organizaciones ECFC. Cabe destacar que las compras públicas locales de alimentos se enmarcan en el concepto de *“circuitos cortos de comercialización”*, los cuales a su vez son un tipo de mecanismo alternativo de comercialización.

Entrando en elementos constitutivos del Proyecto de ley número 026 de 2019, el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar Comunitaria establece la creación de instancia de coordinación de aspectos de Comercialización Rural que vincula en su alcance las compras públicas de alimentos. La estrategia consiste en

- L1 - El Conformación de la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural: *“El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creará en junio de 2020 la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural. El propósito principal de este espacio es mejorar la coordinación entre las entidades del sector público respecto a la implementación de políticas, planes y estrategias vinculadas con la comercialización rural”*. Entre las funciones de la mesa se encuentran:

- *“Identificar los principales obstáculos relacionados con la implementación de las estrategias y acciones del Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, y efectuar recomendaciones para solucionarlos.*
- *Apoyar la coordinación y desarrollo de acciones conjuntas con otras mesas, en el marco de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.*
- *Dar lineamientos para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural articule la implementación del Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria con*
 - *El Plan para apoyar y consolidar la generación de Ingresos de la ECFC, en la provisión de servicios financieros para el fortalecimiento asociativo y de comercialización.*
 - *El Plan Nacional de Fomento a la ECFC, Planfes, en la participación de las organizaciones solidarias en esquemas de comercialización.*
 - *El Plan Especial de Educación Rural, en la provisión de educación y formación para los productores en materia de producción y comercialización.*

- *El Plan Nacional del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación desarrollado por la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.*
- *La implementación de la Resolución 464 de 2017 –ACFC– del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (...).*
- *Recomendar la definición de lineamientos técnicos para el desarrollo e implementación de mecanismos alternativos de comercialización.*
- *Recomendar para la mujer rural y otras poblaciones con enfoque diferencial el desarrollo tanto de análisis que identifiquen cuellos de botella e impactos diferenciados para la comercialización rural, como de esquemas de trato preferencial - acceso y seguimiento, en el marco de la implementación de esquemas alternativos de comercialización (...)*”.

Adicionalmente, los integrantes de la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural son en gran parte los mismos de los sugeridos en el proyecto de Ley 026 de 2019. También la mesa técnica sería liderada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, lo cual hace inconveniente contar con dos instancias técnicas para manejar el mismo tema.

Por otro lado, el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar Comunitaria establece tres estrategias dirigidas a atender las compras públicas locales de alimentos, que son enunciadas como parte del proyecto de Ley 026 de 2019. La estrategia define:

1. L3 - E1 Intervención esquemas alternativos de comercialización - donde se enmarca la compra pública de alimentos”:

“El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Agencia de Desarrollo Rural y en articulación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y las demás entidades que pertenecen a la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural, desarrollará e implementará a partir de 2020 un nuevo conjunto de mecanismos de intervención de circuitos cortos de comercialización, encadenamientos productivos y agrologística –de acuerdo con su misionalidad– que contribuirán a la integración (...) de 5.052 organizaciones ECFC a nivel territorial (...). Este conjunto de instrumentos se soporta en las metodologías consignadas en el portafolio ComercieRural. Los mecanismos desarrollados estarán dirigidos hacia

- *El fortalecimiento de iniciativas institucionales de circuitos cortos de comercialización (mercados campesinos, mercados urbanos, ferias y misiones comerciales, ruedas de negocio, compras públicas, entre otros) locales y regionales que acerquen a los productores y organizaciones*

con los consumidores, para: i) mejorar las condiciones de acceso de la producción, ii) mejorar la disponibilidad de alimentos en las áreas rurales del país, iii) promover la producción de la ACFC en centros urbanos de mercado, bajo estándares de calidad e inocuidad requeridas, y iv) promover modelos de agricultura por contrato que contribuyan a la venta anticipada de la producción. (...)”.

2. L3 - E2 Fortalecimiento de las compras públicas locales de alimentos - específica para la compra pública de alimentos:

“Teniendo en cuenta que el Gobierno nacional es un eslabón relevante en los circuitos cortos de comercialización, se requiere fortalecer el desarrollo de políticas públicas de compras, en particular las compras de alimentos; es por ello que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Agencia de Desarrollo Rural y en articulación con la Unidad Especial Administrativa de Organizaciones Solidarias y las entidades que hacen parte Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural; promoverán el desarrollo económico local, a través del diseño de estrategias que fortalezcan la participación de organizaciones ECFC, en el suministro y abastecimiento de las compras públicas locales de alimentos (...).

*Adicionalmente, se fortalecerá la implementación y seguimiento (ventas efectivas) de la **Estrategia Nacional de Compras Públicas de productos de origen agropecuario** a nivel territorial, llegando a 2023 a los 32 departamentos. Adicionalmente, se promoverá que sean seis (6) departamentos en 2022 y 12 departamentos en 2031, los que gestionen de manera autónoma los procesos de i) socialización de la Estrategia y preparación de actores, ii) realización de los encuentros comerciales locales y el seguimiento a los acuerdos comerciales firmados.*

Esta estrategia estará en articulación con: i) la estrategia de “Coseche y Venda a la Fija” del Gobierno Nacional enmarcada en el modelo de agricultura por contrato, ii) los instrumentos de agregación de demanda para la adquisición de productos de origen agropecuario de Colombia Compra Eficiente, iii) el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural - Planes, respecto a la participación de las organizaciones solidarias, iv) la estrategia de emprendimiento del Servicio Nacional de Aprendizaje, y v) el programa Fe en Colombia del Ejército Nacional de Colombia, y vi) otras entidades y programas que tengan acción en el Plan.

*Complementario a ello, con el propósito de facilitar el acceso y uso de las compras públicas locales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en articulación con la **Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas**, desarrollarán lineamientos técnicos que permitan contar con*

- *Estrategias articuladas con el sector privado, que fomenten el pago oportuno a los proveedores.*

- *El uso de los precios del mercado como precios referencia. Ello implica que se contará con esquemas que asistan a los productores en el proceso de cotización y determinación de precios para los estudios de sector que requieren las entidades públicas.*
 - *La elaboración de ciclos de menús por parte de las entidades territoriales de gobierno para los programas públicos del país, con el propósito de priorizar la oferta productiva local y promover hábitos de alimentación saludable y cultural en los territorios.*
 - *Estrategias que permita fomentar la priorización de productos de la canasta familiar con el objetivo de favorecer las compras públicas nacionales”.*
3. L3 - E3 Fortalecimiento de las capacidades de comercialización - que fortalecen las compras públicas locales de alimentos:

“El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de la Agencia de Desarrollo Rural, el Servicio Nacional de Aprendizaje, la Unidad Especial Administrativa de Organizaciones Solidarias y en articulación con las demás entidades que pertenecen a la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural, a partir de 2020 fortalecerán –de acuerdo con su misionalidad– los mecanismos de intervención y socialización enfocados en mejorar las capacidades de comercialización (...). Cabe destacar:

- *El fortalecimiento de los procesos de sensibilización, entrenamiento y formación técnica y asesoramiento para la comercialización rural a organizaciones, para el desarrollo de competencias emprendedoras y empresariales en comercialización de productos agropecuarios y no agropecuarios. Así mismo, se promoverá el uso de las plataformas tecnológicas disponibles en las entidades que conforman la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural.*
- *La consolidación de un conjunto de servicios complementarios de apoyo a la comercialización, a través del*
 - *Apoyo técnico en elaboración de fichas técnicas de producto.*
 - *Apoyo financiero para auditorías de certificación en normas de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), orgánicas o ecológicas, a organizaciones previamente caracterizadas que requieran de este apoyo como requisito de acceso a mercados formales.*
 - *Apoyo técnico y financiero para codificación de productores a través de Códigos de Localización Global –GLN– y de productos mediante códigos de barras.*
 - *Apoyo técnico y financiero para la obtención de registros de permisos y notificaciones sanitarios y conceptos de calidad e inocuidad de los fabricantes, procesadores,*

envasadores, bodegas de almacenamiento, transporte, entre otros, ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, y las Secretarías de Salud.

- *Apoyo financiero para la realización de análisis y pruebas técnicas en alimentos.*
- *Apoyo financiero para el diseño y registro de marcas, diseño de empaques y trámite de denominaciones de origen.*
- *Apoyo financiero para la participación en ferias, ruedas y misiones comerciales especializadas, entre otros.*
- *Apoyo financiero para el desarrollo de estudios técnicos comerciales.*
- *Apoyo técnico para el desarrollo de procesos de exportación de la producción.*
- *Otros servicios complementarios que se desarrollen en el marco de la implementación del presente Plan (...).*

*Complementario a ello, con el propósito de garantizar el fortalecimiento de las capacidades de gestión, articulación y acompañamiento de los actores profesionales y técnicos del sector agropecuario de las entidades y organizaciones territoriales que intervengan en la atención y prestación de servicios de apoyo a la comercialización, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con las entidades que pertenecen a la **Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural**, desarrollarán lineamientos que permitan contar con estrategias que faciliten a las organizaciones: i) la transferencia de conocimiento a nivel territorial y ii) la sensibilización de personal en territorio sobre enfoque de género y necesidades específicas de las mujeres relacionadas con servicios de comercialización”.*

Por último, el artículo 8° literal a) del Proyecto de ley que se está estudiando, menciona que “*las entidades a que hace referencia el artículo 3° de la presente ley, que contraten con recursos públicos la adquisición, suministro y entrega de alimentos en cualquiera de sus modalidades de atención, están en la obligación de adquirir localmente alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones de economía solidaria en un porcentaje mínimo del 10% del valor total de los recursos del presupuesto de cada entidad destinados a la compra de alimentos*”. No obstante, la Ley 1955 de 2019, “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’*” establece en el artículo 229 inciso 2 la calificación diferenciada en compras públicas de alimento, y explica que

“Las entidades públicas descentralizadas del orden nacional y las entidades territoriales cada vez que requieran productos de origen agropecuario para atender la demanda de los programas institucionales de servicios de alimentación deberán establecer en sus pliegos de condiciones puntajes adicionales y estrategias de ponderación que mejoren las calificaciones de los proponentes cuando presenten contratos de proveeduría suscritos

con productores nacionales. El Gobierno nacional en un plazo máximo de no más de tres (3) meses establecerá el esquema de puntajes adicionales, previo análisis de la Agencia de Contratación Colombia Compra Eficiente.

Sin perjuicio de lo anterior, las entidades públicas contratantes deberán adquirir hasta el cuarenta por ciento (40%) de alimentos procesados o sin procesar, en donde los insumos y los productos hayan sido adquiridos de productores agropecuarios locales. Adicionalmente, podrá establecerse un diez por ciento (10%) de puntaje adicional, a los proveedores que realicen el suministro que se pretenda contratar vinculando pequeños productores”⁹.

De lo anterior, se puede deducir que el PND estableció un porcentaje de hasta 40% de los alimentos procesados y sin procesar que adquieran las entidades públicas contratantes por parte de productores agropecuarios locales y que optó por no establecer un porcentaje mínimo como el que propone el proyecto de Ley, asociado, a su ámbito territorial de competencia y no inferior a un 10% del valor total de los recursos del presupuesto de cada entidad destinados a la compra de alimentos. Así, la contradicción que existe entre el proyecto de ley que se está analizando y lo que menciona el PND con respecto a los porcentajes de compras de alimentos por parte de las entidades públicas contratantes debe resolverse a favor de la propuesta que recientemente fue analizada y aprobada por el Congreso, a partir de la iniciativa legislativa del Ejecutivo.

En definitiva, se considera que el proyecto de ley puesto a consideración no es pertinente, pues como ya se argumentó en líneas anteriores, existe normatividad vigente que ya regula la participación de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.

Cordialmente,



ANDRÉS VALENCIA PINZÓN
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

⁹ COLOMBIA, Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, Plan Nacional de Desarrollo. Disponible en la dirección electrónica: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=84147> (consultada el 9 de octubre de 2019)

CONTENIDO

Gaceta número 43 - Lunes, 3 de febrero de 2020	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
CONCEPTOS JURÍDICOS	
	Págs.
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 237 de 2019 Senado, por la cual se dignifica la práctica Rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el personal de bacteriología, enfermería, medicina y odontología y se dictan otras disposiciones.	1
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 38 de 2019 Senado, Por medio de la cual se declara el 26 de junio como el día nacional de la lucha contra el consumo de drogas ilícitas y se dictan otras disposiciones.	4
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 47 de 2019 Senado, por [la] cual se prohíbe el uso del Glifosato o cualquier sustancia análoga en la implementación de la Política Nacional de Drogas y se dictan otras disposiciones.	6
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 73 de 2019 Senado, por medio de la cual se crea el Centro de Atención Familiar (CAF) y se dictan otras disposiciones.	10
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al proyecto de ley número 48 de 2018 Senado, por medio de la cual se establecen medidas de apoyo y orientación a la mujer durante el embarazo y puerperio para prevenir el abandono de menores y se dictan otras disposiciones.	12
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 81 de 2019 Senado, Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones.	15
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 51 de 2019 Senado, por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano generando medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina y se dictan otras disposiciones.	19
Concepto jurídico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Proyecto de ley número 225 de 2018 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde público homenaje al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, en el departamento del Magdalena, con motivo de la celebración de los quinientos (500) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.	22
Concepto jurídico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Proyecto de ley número 139 de 2018 Cámara y 26 de 2019 Senado, por la cual se establecen mecanismos que favorecen la participación de pequeños productores agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.	23