

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 810

Bogotá, D. C., lunes, 31 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO - PROYECTO DE LEY NÚMERO 317 DE 2020 SENADO - 158 DE CÁMARA

*por medio del cual se adiciona la Ley 1429 de 2010, la Ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones.*

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO - PROYECTO DE LEY NÚMERO 317 DE 2020 SENADO - 158 DE 2019 CÁMARA

*“Por medio del cual se adiciona la Ley 1429 de 2010, la Ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones”*

Bogotá, D.C., 31 de agosto de 2020.

Senador  
**JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA**  
Presidente Comisión Séptima  
Senado de la República  
Ciudad

En cumplimiento del encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, presento Informe de Ponencia para primer debate en Senado del **Proyecto de Ley N° 317 de 2020 Senado - 158 de 2019 Cámara** “Por medio del cual se adiciona la Ley 1429 de 2010, la Ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones”. La presente ponencia se estructura en las siguientes partes:

1. Trámite
2. Objeto y contenido del proyecto de ley
3. Conceptos
4. Análisis del proyecto de ley
5. Pliego de modificaciones
6. Proposición
7. Texto propuesto para primer debate

<p><b>1. TRÁMITE</b></p> <p>El proyecto de ley objeto de estudio es de autoría de los HH.SS. Emma Claudia Castellanos, Germán Varón Cotrino, y HH.RR. Angela Patricia Sanchez, Aquileo Medina Arteaga, José Daniel López, Cesar Augusto Lorduy Maldonado, José Gabriel Amar Sepulveda, Modesto Enrique Aguilera, Eloy Chichi Quintero Romero, Gloria Betty Zorro Africano, Karen Violette Cure Corcione, Gustavo Hernan Puentes, Julio Cesar Triana, David Ernesto Pulido, Salim Villamil Quessep, Jaime Rodriguez Contreras, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Jorge Mendez Hernandez, Carlos Alberto Cuenca Chau, Oswaldo Arcos Benavides, Jose Luis Pinedo Campo, Nestor Leonardo Rico Rico, Jairo Humberto Cristo, Oscar Camilo Arango, Gilberto Betancour Perez, Karina Rojano Palacio, Jorge Enrique Beedetti Martelo, Alejandro Carlos Chacon Camargo, fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 14 de agosto de 2019, publicado en la Gaceta del Congreso 758 de 2019 y repartido a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, por ser materia de su competencia.</p> <p>Designaron como ponentes para primer debate a las HH.RR. Ángela Sanchez y María Cristina Soto, el 03 de diciembre de 2019 aprobaron el proyecto de ley en primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes; las mismas ponentes el 19 de mayo de 2020 aprobaron en segundo debate esta iniciativa en la Plenaria de la Cámara de Representantes, publicado en la Gaceta del Congreso 224 de 2020.</p> <p>El pasado 22 de julio de 2020, la mesa directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República me designó como ponente único del Proyecto de Ley N° 317 de 2019 Senado - 158 de 2019 Cámara "Por medio del cual se adiciona la Ley 1429 de 2010, la Ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones", por lo que, procedí a solicitar conceptos de las instituciones involucradas en la presente iniciativa legislativa.</p> <p><b>2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El presente proyecto de ley busca fortalecer y promover la igualdad de la mujer en sectores económicos donde históricamente han tenido poca participación, establecer medidas para el acceso a la educación sin estereotipos y así permitir la incorporación de las mujeres en los diferentes sectores productivos del país con un salario justo que les permita mejorar sus condiciones de vida y disminuya la brecha salarial entre hombres y mujeres, a través de 6 artículos, a saber:</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Artículo</th> <th>Contenido</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Objeto</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Modifica el artículo 3° de la Ley 1429 de 2010, en materia de focalización de los programas de desarrollo empresarial, en el sentido de adicionar un literal f) que ordena al Gobierno nacional, bajo la dirección del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, diseñar y promover programas de formación y capacitación para las mujeres, que las conduzca a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo en sectores económicos como el agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos y construcción; y un párrafo 6°, según el cual el Gobierno nacional establecerá mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, para las mujeres de manera específica en los sectores agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos y construcción.</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Modifica el artículo 5° de la Ley 823 de 2003 con el fin de promover y fortalecer el acceso de las mujeres al trabajo urbano y rural, además del sector de la construcción, los sectores agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera y servicios públicos en los cuales el Gobierno debe promover la incorporación de las mujeres al empleo. Y se establece que el Gobierno nacional diseñará una estrategia de promoción, capacitación e inclusión laboral y en educación para la mujer en dichos sectores económicos.</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Medidas en materia de educación, el Ministerio de Educación Nacional formulará una política de fomento de la educación profesional, tecnológica y técnica profesional, en los programas que presentan bajos índices de incorporación por parte de las mujeres.</td> </tr> </tbody> </table>	Artículo	Contenido	1	Objeto	2	Modifica el artículo 3° de la Ley 1429 de 2010, en materia de focalización de los programas de desarrollo empresarial, en el sentido de adicionar un literal f) que ordena al Gobierno nacional, bajo la dirección del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, diseñar y promover programas de formación y capacitación para las mujeres, que las conduzca a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo en sectores económicos como el agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos y construcción; y un párrafo 6°, según el cual el Gobierno nacional establecerá mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, para las mujeres de manera específica en los sectores agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos y construcción.	3	Modifica el artículo 5° de la Ley 823 de 2003 con el fin de promover y fortalecer el acceso de las mujeres al trabajo urbano y rural, además del sector de la construcción, los sectores agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera y servicios públicos en los cuales el Gobierno debe promover la incorporación de las mujeres al empleo. Y se establece que el Gobierno nacional diseñará una estrategia de promoción, capacitación e inclusión laboral y en educación para la mujer en dichos sectores económicos.	4	Medidas en materia de educación, el Ministerio de Educación Nacional formulará una política de fomento de la educación profesional, tecnológica y técnica profesional, en los programas que presentan bajos índices de incorporación por parte de las mujeres.
Artículo	Contenido										
1	Objeto										
2	Modifica el artículo 3° de la Ley 1429 de 2010, en materia de focalización de los programas de desarrollo empresarial, en el sentido de adicionar un literal f) que ordena al Gobierno nacional, bajo la dirección del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, diseñar y promover programas de formación y capacitación para las mujeres, que las conduzca a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo en sectores económicos como el agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos y construcción; y un párrafo 6°, según el cual el Gobierno nacional establecerá mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, para las mujeres de manera específica en los sectores agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos y construcción.										
3	Modifica el artículo 5° de la Ley 823 de 2003 con el fin de promover y fortalecer el acceso de las mujeres al trabajo urbano y rural, además del sector de la construcción, los sectores agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera y servicios públicos en los cuales el Gobierno debe promover la incorporación de las mujeres al empleo. Y se establece que el Gobierno nacional diseñará una estrategia de promoción, capacitación e inclusión laboral y en educación para la mujer en dichos sectores económicos.										
4	Medidas en materia de educación, el Ministerio de Educación Nacional formulará una política de fomento de la educación profesional, tecnológica y técnica profesional, en los programas que presentan bajos índices de incorporación por parte de las mujeres.										
<table border="1"> <tbody> <tr> <td>5</td> <td>Informes periódicos de aplicabilidad de la ley, los Ministerios de Trabajo y Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) presentarán un informe anual a las Comisiones Sextas y Séptimas Constitucionales del Congreso de la República sobre la aplicabilidad de la presente ley.</td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>Vigencia</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>3. CONCEPTOS</b></p> <p>Con el propósito de establecer una posición más clara e institucionalizada frente al proyecto de ley, se solicitó conceptos a diferentes entidades de los cuales obtuvimos las siguientes respuestas:</p> <p><b>a. El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA rindió respuesta el 20 de agosto de 2020 en los siguientes términos:</b></p> <p><u>El proyecto de Ley 317/2020 Senado -158/2019 Cámara, tiene varios aportes relevantes, de competencia de la Dirección de Empleo y Trabajo del SENA, a saber:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fue ampliada la focalización de los programas de desarrollo empresarial, haciendo énfasis en la formación y capacitación en cada región, distrito, departamento o municipio para las mujeres que conduzcan a la formalización y generación empresarial de empleo y teletrabajo en sectores económicos que no se encontraban anteriormente contemplados en la norma, tales como: agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos, ciencia, tecnología e innovación, conservando el sector de la construcción que era el destinatario de la Ley 1429 de 2010.</li> <li>2. La ampliación de la focalización busca mejorar la tasa de ocupabilidad en los sectores precedentes sin consideración alguna a estereotipo sobre trabajos específicos de mujeres.</li> <li>3. Por último se crea el párrafo 6° del artículo 2 del proyecto de ley en el cual se establece la obligación por parte del gobierno nacional de crear mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo para las mujeres de manera específica en los sectores agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos y construcción, ciencia, tecnología e innovación</li> </ol> <p>(...)</p>	5	Informes periódicos de aplicabilidad de la ley, los Ministerios de Trabajo y Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) presentarán un informe anual a las Comisiones Sextas y Séptimas Constitucionales del Congreso de la República sobre la aplicabilidad de la presente ley.	6	Vigencia	<p>Es de anotar, que este ejercicio institucional en favor de la mujer en el campo productivo y social, es una labor que se desarrolla en el marco de un trabajo de sinergia institucional, lo cual nos permite dar cumplimiento a las metas trazadas por la Entidad en desarrollo del Plan Estratégico Institucional del SENA 2019 - 2022.</p> <p>Por lo tanto, la propuesta del proyecto de Ley 158/19C-317/19S, es un complemento a las acciones que ya adelanta el SENA y que van encaminadas a satisfacer la necesidad de contribuir al cierre de la brecha de género en materia de empleo, emprendimiento y empresarismo, por lo tanto, es viable técnicamente para la entidad.</p> <p>(...)</p> <p>Al respecto, se sugiere de manera respetuosa eliminar la participación del SENA del precitado artículo, esto en razón a que la entidad en virtud de su misión institucional organiza, desarrolla, administra y ejecuta programas de formación tecnológica y técnica profesional con base en las necesidades sociales y del sector productivo que pueden incorporar a las mujeres en los diferentes sectores productivos del país, y cualquier información que se requiera por el Congreso puede ser suministrada en cualquier momento, conforme a lo señalado en el artículo 258 de la Ley 5 de 1992, que ordena: "Solicitud de informes por los Congresistas. <b>Los Senadores y Representantes pueden solicitar cualquier informe a los funcionarios autorizados para expedirlo, en ejercicio del control que corresponde adelantar al Congreso.</b> En los cinco (5) días siguientes deberá procederse a su cumplimiento; su omisión obligará la designación de un agente especial de la Procuraduría General de la Nación a fin de que se proceda de conformidad y sin perjuicio de lo dispuesto en el siguiente artículo."</p> <p><u>Finalmente y conforme a los conceptos técnicos positivos de la Dirección de Empleo y Trabajo y la Dirección de Formación Profesional del SENA, se comparte la redacción del contenido del proyecto de Ley 317/2020 Senado, 158/2019 Cámara "Por medio del cual se modifica la ley 1429 de 2010, la ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones" con la salvedad de lo señalado en el artículo 5 del proyecto de ley en mención y conforme a los argumentos ya expuestos.</u></p> <p><b>b. El Ministerio del Trabajo rindió respuesta el 20 de agosto de 2020 en los siguientes términos:</b></p> <p>En cuanto al artículo 1°, relativo al objeto, no se presentan observaciones, <u>por estar en armonía con el contenido de las disposiciones que trae el articulado, encaminadas a fortalecer y promover la igualdad de la mujer en sectores económicos donde históricamente ha tenido poca participación;</u> establecer medidas para el acceso a su educación sin estereotipos; y permitir la incorporación de las mujeres en los diferentes sectores productivos con un salario que disminuya la brecha salarial entre hombres y mujeres.</p>						
5	Informes periódicos de aplicabilidad de la ley, los Ministerios de Trabajo y Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) presentarán un informe anual a las Comisiones Sextas y Séptimas Constitucionales del Congreso de la República sobre la aplicabilidad de la presente ley.										
6	Vigencia										

<p>El artículo 2° busca modificar el artículo 3° de la Ley 1429 de 2010, relativo a la Focalización de los Programas de Desarrollo Empresarial, en el sentido de adicionar (i) un literal f) que ordena al Gobierno nacional, bajo la dirección del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, diseñar y promover programas de formación y capacitación para las mujeres, que las conduzca a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo en sectores económicos como el agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos y construcción; y (ii) un párrafo 6°, según el cual el Gobierno nacional establecerá mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, para las mujeres de manera específica en los sectores agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos y construcción.</p> <p>Sobre el contenido de este artículo nos referiremos a continuación del artículo 3 como complementarios en la argumentación. El artículo 3° modifica el artículo 5° de la Ley 823 de 2003, incluyendo dentro del numeral 2, además del sector de la construcción, otros sectores (agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera y servicios públicos) en los cuales el Gobierno debe promover la incorporación de las mujeres al empleo. Así mismo establece que el Gobierno nacional diseñará una estrategia de promoción, capacitación e inclusión laboral y en educación para la mujer en dichos sectores económicos.</p> <p>El Ministerio de Trabajo en su boletín del primer trimestre de 2019 de la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales, manifestó que la brecha salarial hoy se encuentra en el 17.5% entre hombres y mujeres en lo urbano; en la ruralidad, está rodeando el 45%; y que la mujer destina aproximadamente 19,5 horas más a la semana que el hombre en tareas del cuidado del hogar.</p> <p>Para el trimestre de septiembre a noviembre de 2019 según el DANE solo 237.000 mujeres se encontraban ocupadas en el sector de Transporte, almacenamiento y comunicaciones, en comparación con los 1.488.000 hombres que se encontraban ocupados en el mismo sector; solo 658.000 mujeres se encontraban empleadas en agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura, mientras que 2.968.000 hombres laboraban en lo mismo y tan solo 355.000 se encontraban ocupadas en otros sectores como Construcción, explotación de minas y canteras, suministro de electricidad gas y agua, e intermediación financiera en donde los hombres presentaban una cifra de 1.885.000.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, <b><u>se considera oportuna la iniciativa de incluir, otros sectores como el agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera y servicios públicos, en los cuales el Gobierno debe promover la incorporación de las mujeres al empleo.</u></b></p>	<p>Frete a los artículos 2° y 3° del proyecto de ley además debe resaltarse que la Constitución Política de Colombia, en su artículo 13 precisa: "(...) El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan"; de igual forma, en su artículo 43 se precisa que: "La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia."</p> <p>En esa misma línea de aplicación constitucional, se debe tener en cuenta que la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", dispone como pacto transversal, el "Pacto por la equidad de las mujeres", presentando como líneas de política, entre otras, las siguientes:</p> <p>A. Fortalecimiento de la institucionalidad de género para las mujeres en Colombia. B. Educación y empoderamiento económico para la eliminación de brechas de género en el mundo del trabajo; "el empoderamiento económico se establece principalmente a partir de los procesos de educación y formación, lo cual determina la posibilidad de generación de ingresos a futuro y la participación laboral de las mujeres en aspectos fundamentales para lograr la independencia económica (...) (pág.1025)</p> <p>Analizando de forma conjunta el articulado citado precedentemente, se observa que desde la carta constitucional existe una responsabilidad superior del Estado para apoyar de forma especial a la mujer, por lo tanto y en cumplimiento de tal mandato, las diferentes entidades del orden Nacional, entre las cuales se encuentra el SENA, deben adelantar acciones dirigidas a fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso e inserción en el mundo laboral.</p> <p>Ahora bien, el <b><u>proyecto de ley en mención presenta los siguientes aportes relevantes, a saber:</u></b></p> <p>1. Se amplía la focalización de los programas de desarrollo empresarial, haciendo énfasis en la formación y capacitación en cada región, distrito, departamento o municipio para las mujeres que conduzcan a la formalización y generación empresarial de empleo y teletrabajo en sectores económicos que no se encontraban anteriormente contemplados en la norma tales como: agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos, ciencia, tecnología e innovación, conservando el sector de la construcción que era el destinatario de la Ley 1429 de 2010.</p>
<p>2. La ampliación de la focalización busca mejorar la tasa de ocupabilidad en los sectores precedentes sin consideración alguna a estereotipo sobre trabajos específicos de mujeres.</p> <p>3. Por último, se crea el párrafo 6° del artículo 2 del proyecto de ley la obligación por parte del gobierno nacional de crear mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo para las mujeres de manera específica en los sectores agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos y construcción, ciencia, tecnología e innovación</p> <p>El artículo 4° establece que el Ministerio de Educación Nacional formulará una política de fomento de la educación profesional, tecnológica y técnica profesional, en los programas que presentan bajos índices de incorporación por parte de las mujeres, con el fin de facilitar el ingreso al mercado laboral de ellas en los diferentes sectores productivos en donde han tenido baja participación. También señala que el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación Nacional deberán hacerlo con los programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.</p> <p>Sobre el particular, nos permitimos anotar que es más preciso hablar de "Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano", en vez de "Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano".</p> <p>El artículo 5° establece que los Ministerios de Trabajo y Educación Nacional, y el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA, presentarán un informe anual a las Comisiones Sextas y Séptimas Constitucionales del Congreso de la República, en donde expondrán los avances en inclusión laboral y en educación para las mujeres, el impacto que los programas de educación profesional, tecnológica y técnica profesional enfocados al acceso laboral de las mujeres en diferentes sectores han tenido en el desarrollo de los derechos de las mujeres. No se presentan observaciones sobre el contenido de este artículo.</p> <p>Finalmente, el artículo 6° se refiere a la vigencia y derogatorias, señalando que la ley rige a partir de su promulgación y modifica las disposiciones expresamente referidas y aquellas que le sean contrarias de forma expresa o tácita. (...)</p> <p><b><u>De acuerdo con las consideraciones anteriormente expuestas, este Ministerio emite concepto técnico favorable sobre el proyecto de ley bajo estudio.</u></b></p> <p><b>c. El Ministerio de Educación rindió respuesta el 22 de agosto de 2020 en los siguientes términos:</b></p> <p>En relación con los programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano, cabe señalar que el servicio público de educación es descentralizado desde la Constitución Política</p>	<p>y su desarrollo a través de la Leyes 115 de 1994 y 715 de 2002, por la cual son las entidades territoriales las encargadas de administrar el servicio público de educación no formal y direccionar la política pública para los programas de educación para el trabajo en la jurisdicción de su competencia.</p> <p>Por consiguiente, la propuesta del artículo 4: "De igual manera, lo hará con los programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano", si bien el Ministerio de Educación Nacional formula la política en materia de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano -ETDH, le corresponde a las Secretarías de Educación ejecutar su política regional educativa de conformidad con lo establecido en el Decreto 1075 de 2015, dado que por descentralización administrativa, son esos entes territoriales los que son autónomos para definir los grupos objetivos de sus acciones, por lo cual no le corresponde al Ministerio de Educación Nacional tomar obligaciones específicas al respecto.</p> <p>En atención a las razones expuestas, y con miras a acompañar desde las competencias del Ministerio de Educación esta iniciativa, se propone la siguiente redacción para el artículo 4: "Artículo 4°. Medidas en materia de educación. El Ministerio de Educación Nacional fortalecerá la Estrategia Nacional de Orientación Socio-Ocupacional para promover la formación de mujeres en áreas STEM (por su sigla en inglés Ciencia, Tecnologías, Ingenierías, Matemáticas), con el fin de garantizar la inclusión laboral de mujeres a través de los mecanismos establecidos en la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", dentro de la línea política del "Pacto de equidad para las mujeres".</p> <p>El artículo 5 de la iniciativa propone que los Ministerios de Trabajo, de Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), rendirán un informe anual a las comisiones Sextas y Séptimas Constitucionales del Congreso de la República.</p> <p>Sobre el particular, este Ministerio encuentra necesario destacar que el artículo 208 de la Constitución Política establece que los ministros y los directores de departamentos administrativos, presentarán ante el Congreso de la República un informe con el estado de los negocios adscritos de cada Cartera y las reformas que se consideren necesarias.</p> <p>(...)</p> <p>Además, es pertinente referir que existe normativa suficiente sobre el instrumento control de rendición de cuentas, entre los cuales se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manual único de Rendición de Cuentas 2019. Departamento Administrativo de la Función Pública.</li> </ul>

<p>• Ley 1712 de 2016. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.</p> <p>• Ley 1474 de 2012. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.</p> <p>• Decreto 3654 de 2010. Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos.</p> <p>Por otra parte, es importante destacar que el artículo 222 de la Ley 1955 de 2019 del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, creó el Sistema Nacional de las Mujeres como un conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos con el fin de incluir a los diferentes órganos del Poder Público, entre los cuales se encuentra la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República.</p> <p>Así las cosas, frente al artículo 5 de la iniciativa es necesario tener en cuenta que la intención del legislador en esta materia ya se encuentra desarrollada por la normatividad de rendición de cuentas, y el artículo 222 del Plan Nacional de Desarrollo respecto al Sistema Nacional de las Mujeres, en el cual tiene participación el Congreso a través de la precitada comisión y por lo tanto, el órgano legislativo tiene acceso a información detallada sobre los temas prioritarios en materia de avance y garantía de los derechos humanos de las mujeres.</p> <p><b>d. El Departamento Nacional de Planeación rindió respuesta el 29 de agosto de 2020 en los siguientes términos:</b></p> <p>(ii) Comentarios al articulado Artículos 2 y 3 del PL:</p> <p>- <u>Frente a las modificaciones sugeridas en los artículos 2° y 3° del Proyecto allegado para análisis, se considera que las inclusiones realizadas se articulan con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022.</u> “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad, que en el capítulo XIV de sus bases, denominado Pacto de Equidad para las Mujeres”, el cual dispuso que no solo se busca incrementar la oportunidad de empleabilidad de las mujeres sino de implementar estrategias que mejoren las condiciones laborales y contribuyan a la equidad de género para las mujeres en empleos que sean generados por las grandes, medianas y pequeñas empresas; así mismo indica que el Ministerio de Educación, desarrollará una estrategia de promoción, acceso y permanencia en programas de formación menos tradicionales para las mujeres, la cual incluirá la elaboración de lineamientos y orientaciones dirigidos a las instituciones educativas.</p>	<p>Teniendo en cuenta lo anterior, se considera conveniente lo señalado en los referidos artículos, toda vez que tendría un efecto positivo respecto del fortalecimiento de la equidad de género para las mujeres, debido a que la actualización de las mencionadas leyes contribuye al cierre de brechas salariales y a la eliminación de estereotipos en el ámbito educativo y en la formación para el trabajo que afecta de forma especial a las mujeres.</p> <p>- Artículo 4°: Sobre este punto, se reitera lo comentado en el artículo anterior, considerando especialmente que desde el PND, dentro de las estrategias planteadas en el capítulo XIV de sus bases, denominado “Pacto de Equidad para las Mujeres”, la formulación de la fase II de la “Política de Equidad de Género para las Mujeres” se garantiza el empoderamiento, la igualdad y no discriminación de las mujeres, contribuyendo así al cierre de brechas socioeconómicas, por lo cual la recomendación sería que no se formulen políticas adicionales, sino que dentro de esta política que plantea el PND se incorporen los lineamientos para el fomento a esta educación específica y a los programas de educación para el trabajo de tal forma que esté totalmente articulada con todos los ejes que se priorizarán en política de equidad de género para las mujeres.</p> <p>En ese sentido debe tenerse en cuenta que la Ley 1955 de 2019 estableció en el artículo 222 la creación del Sistema Nacional de las Mujeres “(...) como un conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos con el fin de incluir en la agenda de las diferentes ramas del poder público los temas prioritarios en materia de avance y garantía de los derechos humanos de las mujeres, con especial énfasis en el impulso de la transversalidad del enfoque de género y étnico para las mujeres en las entidades del orden nacional y en la definición de políticas públicas sobre equidad de género para las mujeres.”</p> <p>En ese sentido, respetuosamente recomendamos reformular este artículo con el fin de articular las medidas en materia de educación con la “Política de Equidad de Género para las Mujeres” vinculando a los miembros del Sistema Nacional de las Mujeres en los términos del artículo 222 de la Ley 1955 de 2019. Lo anterior con el fin de revisar la estrategia de promoción, acceso y permanencia, en la vinculación de las mujeres en los programas de formación menos tradicionales, así como para revisar la estrategia en los programas de educación para el trabajo, de tal forma que no se dupliquen las políticas públicas.</p> <p>(iii) Consideraciones finales <u>De conformidad con lo expuesto en el literal anterior, este Departamento Administrativo considera jurídica y técnicamente viables las modificaciones planteadas a la Ley 823 de 2003 y a la Ley 1429 de 2010 en el presente Proyecto de Ley, por constituirse en los términos de la Sentencia C-667 de 2006 de la Corte Constitucional en acciones afirmativas “(...) dirigidas a corregir las desigualdades de facto,</u></p>
<p>a compensar la relegación sufrida y a promover la igualdad real y efectiva de la mujer en los órdenes económico y social. Las medidas de protección, que implican especiales excepciones a la igualdad formal, exigen la determinación de aquellos ámbitos especialmente vulnerables en los que deben operar.”</p> <p>De igual manera se observa que los artículos en mención se encuentran ajustados a lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en el capítulo XIV de sus bases denominado “Pacto de Equidad para las Mujeres”.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de señalar que en caso del artículo 4° del Proyecto de Ley se sugiere ajustar la redacción a la luz de lo previsto en el artículo 222 de la Ley 1955 de 2019 y del capítulo XIV de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.</p> <p>Finalmente, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, es necesario que en los proyectos de Ley se cuantifique el impacto fiscal de las autorizaciones que puedan derivarse, y se evalúe su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. De esta manera, deberán incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivos los costos fiscales a que haya lugar a partir de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para su financiamiento, razón por la cual respetuosamente solicitamos complementar la iniciativa en ese sentido.</p> <p>En los anteriores términos se emite concepto sobre el asunto, no sin antes reiterar el compromiso de este Departamento Administrativo como entidad de carácter técnico, para apoyar y fortalecer las iniciativas del Honorable Congreso de la República en ejercicio de la función legislativa.</p> <p><b>4. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>Históricamente se ha buscado lograr la igualdad de condiciones en el acceso a muchos derechos para los hombres y las mujeres, en diferentes escenarios como el trabajo y el acceso a la educación.</p> <p>Este proyecto de ley tiene como objetivo disminuir la brecha en materia de acceso a un empleo en sectores donde históricamente se han desempeñado en su mayoría los hombres, buscando la promoción de programas de formación y capacitación para las mujeres, que las conduzca a la formalización y generación empresarial del empleo en sectores económicos como el agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos y construcción, donde generalmente se desempeñan hombres.</p>	<p>De igual forma en cuanto al sector educativo el proyecto busca fomentar el acceso a la educación profesional, tecnológica y técnica profesional, en los programas que presentan bajos índices de incorporación por parte de las mujeres, logrando así establecer medidas afirmativas para hacer efectivos y reales los derechos de la mujer, a la igualdad, la educación y el trabajo.</p> <p><b>4.1. MARCO CONSTITUCIONAL</b></p> <p>La Constitución Política de 1991, marcó un gran avance en derechos fundamentales, en el artículo 13 frente al derecho a la igualdad se establece que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.”, siendo así, la norma superior es clara y ordena garantizar la igualdad material sin discriminación alguna y en específico en razón al sexo.</p> <p>Ahora bien, ese mandato también se entiende aplicable al ámbito laboral y en específico al derecho de acceder a un trabajo en igualdad de condiciones en ese sentido el artículo 25 sostiene que “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. <b>Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.</b>” de conformidad con lo anterior toda persona sin ninguna distinción tiene como prerrogativa el acceso a un trabajo en condiciones justas y dignas, en el mismo sentido nuestra Carta Política fortalece tal mandato y refuerza la protección de no discriminación en contra de las mujeres, pues en el artículo 43 establece que “<b>La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación.</b> Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.”</p> <p>Conforme a los anteriores apartados superiores es claro que desde nuestra carta política de 1991 se tiene como mandato de optimización lograr materializar la igualdad de condiciones entre los hombres y las mujeres, y que está prohibido permitir algún trato discriminatorio o desigual.</p> <p>Adicionalmente el artículo 53 de la Constitución Política de 1991, establece que: “El Congreso expedirá el <b>estatuto del trabajo</b>. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: <b>Igualdad de oportunidades para los trabajadores</b>; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en</p>

normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; **protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.**” Conforme a ello la Constitución es clara en materia laboral el legislador debe buscar garantizar la igualdad de oportunidades y la protección especial a la mujer.

Ahora bien, a nivel internacional, son muchos los instrumentos de derechos humanos que conforme al artículo 93 superior hacen parte del bloque de constitucionalidad y que buscan erradicar cualquier tipo de discriminación:

- Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.
- Convenio de la OIT relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, 1958 (N.º 111).
- Convención de la Unesco relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, 14 de diciembre de 1960.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 21 de diciembre de 1965.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 18 de diciembre de 1979.

**4.2. MARCO LEGAL**

Recordando que la discriminación contra la mujer viola los principios de igualdad y el respeto de la dignidad humana, y que ello dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de un país, en desarrollo de los mandatos constitucionales anteriormente extraídos, el legislador en el marco de su autonomía ha buscado garantizar en los diferentes niveles y escenarios la participación activa de la mujer en nuestra sociedad, ingresando a nuestro ordenamiento jurídico-legal reglas para materializar la eliminación de tratos desiguales o discriminatorios en su contra.

LEYES	CONTENIDO
-------	-----------

definición e implementación de políticas públicas.”	definición e implementación de políticas públicas.
e. Ley 1429 de 2010, “por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”.	Esta norma tiene como objetivo promover la formalización y la generación de empleo, con incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas, de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.
f. Ley 1496 de 2011, “por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones”.	Esta ley fija unos estándares mínimos que debe tener en cuenta el empleador dentro de la relación laboral, y la tipificación de la regla de “a trabajo de igual valor, salario igual”, a fin de que se pueda combatir directamente las diferencias salariales injustificadas.

Como se observa en Colombia se han establecido varias medidas afirmativas para superar las barreras en torno al papel de la mujer en la sociedad, sin embargo, no han sido suficientes pues aún queda un largo camino para lograr una igualdad material entre hombres y mujeres, en algunos aspectos puntuales como en el acceso laboral y en educación de sectores económicos donde históricamente la mujer ha tenido una baja participación lo cual pretende regular la presente iniciativa legislativa.

**4.3. MARCO JURISPRUDENCIAL**

La Corte Constitucional, en el marco de la ya referida especial protección a la mujer dentro de su participación en la sociedad y en específico en el ámbito laboral ha realizado un amplio desarrollo jurisprudencial para garantizar el mandato de la norma superior

En ese sentido en la Sentencia C-667 de 2006, la Corte Constitucional manifestó que:

“La mujer es sujeto constitucional de especial protección y en esa medida no sólo sus derechos generales sino igualmente los específicos, requieren de atención fija por parte de todo el poder público”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sentencia Corte Constitucional C 667 de 2006 M.P. Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

a. Ley 581 de 2000, “por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”	Esta ley buscó crear mecanismos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, le otorguen a las mujeres la adecuada y efectiva participación a que tienen derecho en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público, se sustenta en el reconocimiento de la existencia de diversas formas de discriminación y en la voluntad para superarlas.
b. Ley 823 de 2003, “por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres”	Esta norma se enfocó en promover y garantizar a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales y el desarrollo de su personalidad, aptitudes y capacidades, que les permitan participar activamente en todos los campos de la vida nacional y el progreso de la Nación; la eliminación de los obstáculos que impiden a las mujeres el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y el acceso a los bienes que sustentan el desarrollo democrático y pluricultural de la Nación.
c. La Ley 1257 de 2008, “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”	Con esta Ley se pretende garantizar a todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.
d. Ley 1413 de 2010, “Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la	En esta oportunidad se buscó incluir la economía del cuidado conformada por el trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la

Conforme a lo anterior, las medidas por parte del poder legislativo con el fin de hacer efectivos y reales los derechos de la mujer, entre ellos el de la igualdad, la educación y el trabajo, son plenamente justificables y necesarios.

En la Sentencia C- 371 de 2000, el máximo intérprete constitucional manifestó:

“No hay duda alguna de que la mujer ha padecido históricamente una situación de desventaja que se ha extendido a todos los ámbitos de la sociedad y especialmente a la familia, a la educación y al trabajo. Aun cuando hoy, por lo menos formalmente, se reconoce igualdad entre hombres y mujeres, no se puede desconocer que para ello las mujeres han tenido que recorrer un largo camino.”<sup>2</sup> (Negrilla fuera de texto)

Como la misma Corte lo reconoce, históricamente ha sido un largo recorrido llegar a al reconocimiento de la igualdad de derechos entre los hombres y las mujeres en específico en materias como la educación y el trabajo, y en palabras del alto tribunal **por lo menos formalmente, se reconoce igualdad entre hombres y mujeres**, siendo así, tenemos que apuntar a un reconocimiento real y material del mismo. En ese sentido el máximo intérprete constitucional sostuvo que:

“1. **La mujer es un sujeto de especial protección**, de protección reforzada, al interior de nuestro Cuerpo normativo constitucional. En consecuencia, no se encuentra en la misma situación constitucional que el hombre, que si bien es un sujeto de protección constitucional, su protección no es especial ni reforzada.

2. Con el propósito de dar cumplimiento al anterior mandato constitucional de proteger y garantizar los derechos de la mujer de manera especial y reforzada, la misma Constitución, los tratados internacionales y la jurisprudencia constitucional; han determinado **el uso de “acciones afirmativas” medidas estas en pro de ciertas personas o grupos de especial protección**, sin tener que extender el beneficio resultante a otras personas o grupos, sin que ello apareje una violación del artículo 13 de la Carta.

Dichas medidas se concretan en **la facultad con la que cuenta el legislador para apelar a la raza, al sexo** –categorías en principio sospechosas como criterio de discriminación-, con el fin de aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esos grupos en posiciones desfavorables.”

<sup>2</sup> Sentencia Corte Constitucional C 371 de 2000 M.P. Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Bajo estas reglas claras, el legislador puede tomar las medidas que considere pertinentes para dar un trato diferencial a las mujeres, que en nuestra Carta Política fueron reconocidas como sujeto de especial protección, con el objetivo de lograr aminorar las situaciones donde el papel de la mujer se ha visto discriminado o segregado.

Ahora bien, en lo que respecta al fundamento mismo de esta iniciativa legislativa la Corte Constitucional también se ha pronunciado resaltando el interés por prácticas que concreten el principio de igualdad que refuercen y adquieran cada vez mayor aplicación práctica y respeto social, pues, al igual que todas las diferenciaciones no legítimas dentro de un Estado constitucional y democrático, afecta a los individuos en un aspecto que ellos no pueden definir, controlar ni determinar.

Por esta razón, la eliminación de la brecha de género en ciertas actividades ha sido uno de los principales objetivos de la comunidad internacional y de los Estados constitucionales en su sistema jurídico interno. En este sentido la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre los parámetros de igualdad que deben asegurarse tanto a mujeres como a hombres en el acceso a las oportunidades, entre ellas las de carácter laboral. Al respecto manifestó la Corte:

*“[I]a experiencia permite afirmar que, tradicionalmente, el desempeño de ciertos trabajos o la pertenencia a varios sectores profesionales se ha hecho depender del sexo de las personas. A las mujeres, por ejemplo, se les suele impedir el desempeño de los denominados trabajos arduos, ligados con la fuerza física o la capacidad de resistencia, empero, un examen detenido de la cuestión lleva a concluir que no es válido apoyar una exclusión semejante en una especie de presunción de ineptitud fundada en diferencias sexuales, y que el análisis basado en presuntos rasgos característicos de todo el colectivo laboral femenino debe ceder en favor de una apreciación concreta e individual de la idoneidad de cada trabajador, con independencia de su sexo.”<sup>3</sup> (subrayado fuera de texto)*

En conclusión, aunque históricamente o tradicionalmente el desempeño de ciertos trabajos o la pertenencia a varios sectores profesionales se ha hecho depender del sexo de las personas, NO es valido apoyar una exclusión con fundamento en la presunción de ineptitud para el desempeño de una labor justificándolo en razón al sexo de la persona. Por ello, la importancia de introducir a nuestro ordenamiento jurídico medidas afirmativas que concurran para eliminar esas brechas laborales que hoy aún existen en algunos sectores.

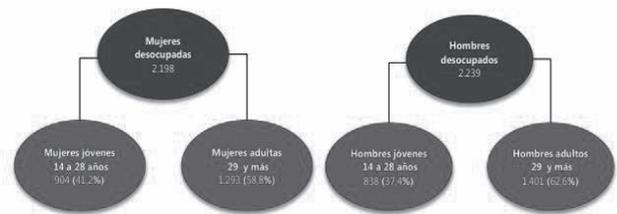
<sup>3</sup> Sentencia Corte Constitucional T 247 de 2010 M.P. Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

**4.4. CONVENIENCIA Y PERTINENCIA DE LAS MEDIDAS PREVISTAS EN EL PROYECTO DE LEY.**

Las medidas previstas en la iniciativa legislativa que nos ocupa, pretenden dotar de mayor efectividad la legislación que busca disminuir la brecha de género entre los hombres y las mujeres en el acceso a sectores laborales donde generalmente los hombres tienen la mayor participación.

**a. Contexto mercado laboral según sexo del trimestre abril - junio de 2020**

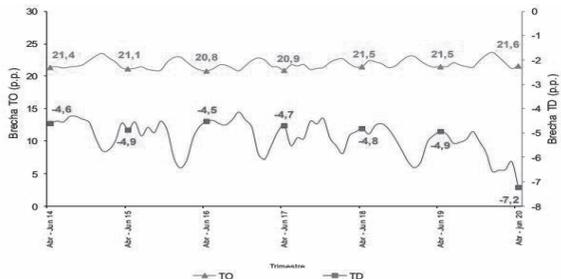
Para el trimestre abril - junio 2020 la tasa de desempleo para las mujeres fue 24,6% y para los hombres 17,4%. Las mujeres jóvenes desocupadas de 14 a 28 años de edad, corresponden al 41,2% de las desocupadas; mientras que, los hombres jóvenes representan el 37,4% de los desocupados.



**Fuente:** DANE, GEH.  
 Cifras de población en miles de personas.  
**Nota:** La suma de las poblaciones difieren al total debido a que se excluye la población de 10 a 13 años que corresponde al 0,01% para los hombres y al 0,00% para las mujeres.  
**Nota:** La información de jóvenes puede consultarse en el anexo de mercado laboral de la juventud.

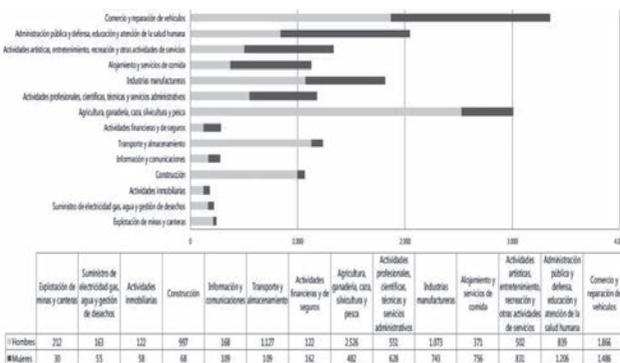
**Brechas en las tasas de desempleo y ocupación.** Para el total nacional en el trimestre móvil abril - junio 2020, la diferencia entre hombres y mujeres en la tasa de desempleo para el total nacional se ubicó en -7,2 p.p. y en la tasa de ocupación en 21,6 p.p.

**Brechas en las tasas de desempleo y ocupación Total nacional Trimestre abril - junio (2014 - 2020)**



p.p.: puntos porcentuales.  
**Fuente:** DANE, GEH.

**Distribución de mujeres y hombres ocupados por rama de actividad (miles) Total nacional Trimestre abril - junio 2020**



**Fuente:** DANE, GEH.  
**Nota:** Cifras de población en miles de personas.

En el trimestre abril - junio 2020, las ramas de actividad con un mayor número de mujeres ocupadas fueron:

- Comercio y reparación de vehículos (1.486 miles de mujeres)
- Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana (1.206 miles de mujeres)
- Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios (831 miles de mujeres).

En las actividades donde tuvieron menor número de mujeres ocupadas fueron:

- Explotación de minas y canteras (30 miles de mujeres)
- Suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos (55 miles de mujeres)
- Actividades inmobiliarias (58 miles de mujeres)
- Construcción (68 miles de mujeres)
- Transporte y almacenamiento (109 miles de mujeres)

Precisamente a estas actividades son en las que apunta el proyecto de ley fortalecer y promover la igualdad de la mujer donde históricamente han tenido poca participación, establecer medidas para el acceso a la educación sin estereotipos y así permitir la incorporación de las mujeres en esos sectores productivos del país con un salario justo que les permita mejorar sus condiciones de vida y disminuya la brecha salarial entre hombres y mujeres.

**b. Brechas laborales de género en medio de la crisis del Covid-19**

En un informe publicado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) señala que los brotes de enfermedad afectan a hombres y mujeres de manera diferente, y que las pandemias empeoran las desigualdades a las que ya se enfrentan mujeres y niñas.

Visto que las mujeres representan globalmente el 70 % del personal en el sector social y sanitario, se debería prestar especial atención a cómo su entorno de trabajo puede exponerles a la discriminación, así como a su salud sexual y reproductiva y sus necesidades psicosociales como trabajadoras sanitarias de primera línea, señala el informe.<sup>4</sup>

Si bien las brechas en términos laborales para hombres y mujeres ya existían antes de la pandemia, la crisis sanitaria ha acentuado aún más esas diferencias y las cifras que

<sup>4</sup> <https://www.un.org/es/coronavirus/articulos/igualdad-genero-covid-19>

lo demuestran, según informe sobre desempleo e informalidad *¿Podría la actual crisis aumentar la brecha de género en desempleo e informalidad?* publicado por el DANE y el Departamento de Economía de la U. Javeriana, afirman que el impacto de la pandemia de Covid-19 no es neutral al género ya que afecta a hombres y mujeres de manera diferente, por lo tanto, las mujeres podrían enfrentar un costo económico desproporcionadamente mayor que los hombres, sumado a la dificultad que tienen las mujeres en conseguir empleo y las que han perdido sus lugares de trabajo por cuenta de la pandemia.

**5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Atendiendo las diferentes recomendaciones de las entidades que allegaron sus conceptos sobre la importancia y viabilidad del presente proyecto de ley, Ministerio del Trabajo, SENA, Ministerio de Educación y DNP se hizo necesario evaluar la necesidad de hacer algunas modificaciones en la redacción del articulado. Por lo anterior, se propone el siguiente pliego de modificaciones:

TEXTO PROPUESTO	COMENTARIOS
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto adicionar las Leyes 1429 de 2010 y 823 de 2003, con el fin de fortalecer y promover la igualdad de la mujer en sectores económicos donde históricamente han tenido poca participación, establecer medidas para el acceso a la educación sin estereotipos y así permitir la incorporación de las mujeres en los diferentes sectores productivos del país con un salario justo que les permita mejorar sus condiciones de vida y disminuya la brecha salarial entre hombres y mujeres.	No hay modificaciones.  -Ministerio de Trabajo: no se presentan observaciones, por estar en armonía con el contenido de las disposiciones que trae el articulado, encaminadas a fortalecer y promover la igualdad de la mujer.
Artículo 2°. El artículo 3° de la Ley 1429 de 2010, quedará así:  Artículo 3°. Focalización de los programas de desarrollo empresarial. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deberá: a) Diseñar y promover programas de microcrédito y crédito orientados a empresas del sector rural y urbano, creadas por jóvenes menores de 28 años Técnicos por competencias laborales, técnicos profesionales, tecnólogos o profesionales, que conduzcan a la formalización y	-Ministerio de Trabajo: se considera oportuna la iniciativa de incluir, otros sectores como el agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera y servicios públicos, en los cuales el Gobierno debe promover la incorporación de las mujeres al empleo.

generación empresarial, y del empleo, para lo cual utilizará herramientas como: incentivos a la tasa, incentivos al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites. Para el desarrollo de lo contenido en el anterior literal, la Superintendencia Financiera de Colombia o la entidad que corresponda facilitará y simplificará los trámites a los que se encuentren sujetos los establecimientos de crédito y demás operadores financieros. b) Diseñar y promover, en el nivel central y en las entidades territoriales, el desarrollo de programas de apoyo técnico y financiero para asistencia técnica, capital de trabajo y activos fijos, que conduzca la formalización y generación empresarial, y del empleo en el sector rural. En todo caso, los montos de los apoyos y las condiciones de reembolso estarán sometidos al logro de los objetivos previstos por el proyecto productivo o empresarial que se desarrolle. El Gobierno nacional, en cada uno de los sectores, definirá mediante reglamento los criterios para su aplicación e implementación. c) Diseñar y promover programas de formación, capacitación, asistencia técnica y asesoría especializada, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo. d) Fortalecer las relaciones entre Universidad-Empresa-Estado, fomentando en todo el país iniciativas tendientes a que estos tres sectores trabajen mancomunadamente en el desarrollo innovador en sus regiones. e) Mejorar la ocupabilidad de los/as jóvenes, diseñando, gestionando y evaluando una oferta que contemple todas las necesidades formativas de una persona en situación de exclusión y que cubra todas las etapas que necesite para su inserción social y laboral. f) Diseñar y promover programas de formación y capacitación, haciendo énfasis <del>estos</del> en las condiciones específicas y diferenciales de cada Región, Distrito, Departamento o Municipio, dirigido a <del>para</del> las mujeres para que las conduzca a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo en sectores económicos como: el agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos, construcción, ciencia, tecnología e innovación. <del>Dichos programas están dirigidos a la formalización y generación de empleo y</del> Con el objetivo de mejorar la tasa de ocupabilidad de las mujeres en estos sectores sin consideración a estereotipos sobre trabajos específicos de las mujeres. g) Reglamentar criterios de desempate con fundamento en el principio de selección objetiva en favor de la mujer cuando en convocatorias nacionales y regionales, promovidas por autoridades públicas, que vayan dirigidas <del>a</del> programas de emprendimiento, ofreciendo	- SENA: el proyecto de Ley 317/2020 Senado -158/2019 Cámara, tiene varios aportes relevantes, de competencia de la Dirección de Empleo y Trabajo del SENA.  - DNP: Frente a las modificaciones sugeridas en los artículos 2° y 3° del Proyecto allegado para análisis, se considera que las inclusiones realizadas se articulan con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la equidad"  Se mejora la redacción de este literal (f).  Se mejora la redacción de este literal (g), y se introduce con fundamento en el principio de selección objetiva.
---	---

otorgar capital semilla, presemilla o cualquier apoyo financiero con beneficios especiales, y se presente un empate en el resultado final de la misma.  Parágrafo 1°. El Gobierno nacional establecerá programas especiales de formalización y generación de empleo en los departamentos de Amazonas, Guanía y Vaupés, en consideración de su situación geográfica y carencias de infraestructura vial que impiden su conexión con el resto del país. Parágrafo 2°. El Gobierno nacional establecerá mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, en el sector agropecuario. Parágrafo 3°. El Gobierno nacional expedirá el reglamento para que el Fondo Nacional de Garantías otorgue condiciones especiales de garantía a empresas creadas por jóvenes menores de veintiocho (28) años tecnólogos, técnicos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial y del empleo, por el ochenta por ciento (80%) del valor del crédito requerido. Parágrafo 4°. El Conpes se reunirá al menos una vez al año para hacerle seguimiento a lo establecido en el presente artículo. El Comité Mixto de Formalización Empresarial y Laboral del Sistema Nacional de Competitividad se reunirá al menos una vez al año para coordinar los programas públicos y privados de desarrollo empresarial que sirvan de apoyo y estímulo a la creación y formalización de las empresas y los trabajadores, teniendo en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo. Parágrafo 5°. Estos programas de formación y capacitación tendrán prioridad para los jóvenes discapacitados.  Parágrafo 6°. El Gobierno nacional establecerá mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo para las mujeres de manera específica en los sectores agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos y construcción, ciencia, tecnología e innovación, atendiendo las recomendaciones por parte del Sistema Nacional de las Mujeres.	Se agrega atendiendo las recomendaciones del Sistema Nacional de las Mujeres para que quede en concordancia con el PND Ley 1955 de 2019.
Artículo 3°. El artículo 5° de la Ley 823 de 2003, modificado por el artículo 8° de la Ley 1496 de 2011, quedará así: Artículo 5°. Con el fin de promover y fortalecer el acceso de las mujeres al trabajo urbano y rural y a la generación de ingresos en condiciones de igualdad, el Gobierno nacional deberá: 1. Desarrollar acciones y programas que aseguren la no discriminación de las mujeres en el trabajo y la aplicación del principio de salario igual a trabajo de igual valor. El incumplimiento de este principio dará lugar a la imposición de multas por parte del Ministerio del Trabajo, conforme a lo dispuesto en la legislación laboral.	

2. Diseñar programas de formación y capacitación laboral para las mujeres, haciendo énfasis <del>estos</del> en las condiciones específicas y diferenciales de cada Región, Distrito, Departamento o Municipios, sin consideración a estereotipos sobre trabajos específicos de las mujeres. En especial, el Gobierno nacional promoverá la incorporación de las mujeres al empleo en sectores económicos como agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos, construcción, ciencia, tecnología e innovación mediante la sensibilización, la capacitación y el reconocimiento de incentivos a los empresarios del sector. 3. Brindar apoyo tecnológico, organizacional y gerencial a las micro, pequeñas y medianas empresas dirigidas por mujeres y a las que empleen mayoritariamente personal femenino. 4. Divulgar, informar y sensibilizar a la sociedad y a las mujeres sobre las oportunidades en los diferentes sectores productivos del país, sus derechos laborales y económicos, y sobre los mecanismos de protección de los mismos. 5. Garantizar a la mujer campesina el acceso a la propiedad o tenencia de la tierra y al crédito agrario, la asistencia técnica, la capacitación y la tecnología agropecuaria, para su adecuada explotación. 6. Vigilar y controlar el cumplimiento de las normas sobre seguridad social a favor de las mujeres trabajadoras, e imponer las sanciones legales cuando a ello hubiere lugar. 7. Realizar evaluaciones periódicas sobre las condiciones de trabajo de las mujeres, especialmente de las trabajadoras rurales, elaborar los registros estadísticos y adoptar las medidas correctivas pertinentes. Parágrafo. El Gobierno nacional en el término de un (1) año diseñará una estrategia de promoción, capacitación e inclusión laboral y en educación para la mujer en los diferentes sectores económicos, en virtud del numeral segundo del presente artículo. Para ello podrá contar con el apoyo de instituciones públicas y privadas.	No tiene modificaciones.
Artículo 4°. Medidas en materia de educación. El Ministerio de Educación Nacional dentro del término de un (1) año <del>formulará una política de fomento de la</del> fortalecerá la Estrategia Nacional de Orientación Socio-Ocupacional para promover la formación de mujeres en educación profesional, tecnológica y técnica profesional, en los programas que presentan bajos índices de incorporación por parte de las mujeres, con especial énfasis hacia la formación en carreras orientadas a la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, con el fin de facilitar el ingreso al mercado laboral de ellas en los diferentes sectores productivos en donde han tenido baja participación.  En el mismo término y de manera articulada, corresponderá al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Educación Nacional hacer un acompañamiento a las	- Ministerio de Trabajo: Sobre el particular, nos permitimos anotar que es más preciso hablar de "Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano", en vez de "Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano". Se acoge esta recomendación.  - SENA: la propuesta del proyecto de Ley 158/19C-317/19S, es un complemento a las acciones que ya adelanta el SENA y que van encaminadas a satisfacer la necesidad de contribuir al cierre de la brecha de género en materia de empleo, emprendimiento y empresarismo, por lo

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="168 381 548 628"> <p>entidades territoriales, en la formulación de una política pública focalizada similar, en los programas de Educación Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.</p> </td> <td data-bbox="548 381 792 628"> <p>tanto, es viable técnicamente para la entidad.</p> <p>- <b>Min Educación:</b> propone una redacción diferente articulando este mandato con lo ya establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 (Ley 1955 de 2019).</p> <p>- <b>DNP:</b> Considera pertinente articular este mandato con lo ya establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 (Ley 1955 de 2019).</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="168 628 548 1112"> <p>Artículo 5°. Informes periódicos de aplicabilidad de la ley. <del>Los</del> El Ministerio de Trabajo y Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) presentarán un informe anual a las Comisiones Sextas y Séptimas Constitucionales del Congreso de la República sobre la aplicabilidad de la presente ley.</p> <p>En ese informe se expondrán los avances en inclusión laboral y en educación para las mujeres; las estrategias para reducir la brecha salarial y el impacto que los programas de educación profesional, tecnológica y técnica profesional enfocados al acceso laboral de las mujeres en diferentes sectores han tenido en el desarrollo de los derechos de las mujeres. También se proyectarán los objetivos del Gobierno Nacional frente a la aplicabilidad de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. El informe será discutido por las Comisiones Constitucionales antes mencionadas dentro del segundo periodo de cada legislatura, lo anterior, con el fin de presentar observaciones y revisar la implementación de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional, en la información que debe presentar a la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República del Sistema Nacional de las Mujeres o el que haga sus veces, incluirá la información relacionada con el desarrollo y aplicación de la presente ley y las metas de empleo, de emprendimiento y de fomento a la industria.</p> </td> <td data-bbox="548 628 792 1112"> <p>Se modifica el parágrafo 2° conforme a las recomendaciones hechas por el Ministerio de Educación y el DNP.</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="168 1112 548 1215"> <p>Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. La presente ley <del>Esta norma comienza a regir a</del> <del>rige</del> a partir de su promulgación, y modifica las disposiciones expresamente referidas y deroga aquellas que le sean contrarias <del>de forma expresa o tácita.</del></p> </td> <td data-bbox="548 1112 792 1215"> <p>Se hacen modificaciones de redacción.</p> </td> </tr> </table>	<p>entidades territoriales, en la formulación de una política pública focalizada similar, en los programas de Educación Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.</p>	<p>tanto, es viable técnicamente para la entidad.</p> <p>- <b>Min Educación:</b> propone una redacción diferente articulando este mandato con lo ya establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 (Ley 1955 de 2019).</p> <p>- <b>DNP:</b> Considera pertinente articular este mandato con lo ya establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 (Ley 1955 de 2019).</p>	<p>Artículo 5°. Informes periódicos de aplicabilidad de la ley. <del>Los</del> El Ministerio de Trabajo y Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) presentarán un informe anual a las Comisiones Sextas y Séptimas Constitucionales del Congreso de la República sobre la aplicabilidad de la presente ley.</p> <p>En ese informe se expondrán los avances en inclusión laboral y en educación para las mujeres; las estrategias para reducir la brecha salarial y el impacto que los programas de educación profesional, tecnológica y técnica profesional enfocados al acceso laboral de las mujeres en diferentes sectores han tenido en el desarrollo de los derechos de las mujeres. También se proyectarán los objetivos del Gobierno Nacional frente a la aplicabilidad de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. El informe será discutido por las Comisiones Constitucionales antes mencionadas dentro del segundo periodo de cada legislatura, lo anterior, con el fin de presentar observaciones y revisar la implementación de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional, en la información que debe presentar a la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República del Sistema Nacional de las Mujeres o el que haga sus veces, incluirá la información relacionada con el desarrollo y aplicación de la presente ley y las metas de empleo, de emprendimiento y de fomento a la industria.</p>	<p>Se modifica el parágrafo 2° conforme a las recomendaciones hechas por el Ministerio de Educación y el DNP.</p>	<p>Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. La presente ley <del>Esta norma comienza a regir a</del> <del>rige</del> a partir de su promulgación, y modifica las disposiciones expresamente referidas y deroga aquellas que le sean contrarias <del>de forma expresa o tácita.</del></p>	<p>Se hacen modificaciones de redacción.</p>	<p>6. PROPOSICIÓN</p> <p>En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a la Honorable Comisión Séptima del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley N° 317 de 2019 Senado - 158 de 2019 Cámara "Por medio del cual se adiciona la Ley 1429 de 2010, la Ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones" conforme al pliego de modificaciones.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE Ponente</p>
<p>entidades territoriales, en la formulación de una política pública focalizada similar, en los programas de Educación Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.</p>	<p>tanto, es viable técnicamente para la entidad.</p> <p>- <b>Min Educación:</b> propone una redacción diferente articulando este mandato con lo ya establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 (Ley 1955 de 2019).</p> <p>- <b>DNP:</b> Considera pertinente articular este mandato con lo ya establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 (Ley 1955 de 2019).</p>						
<p>Artículo 5°. Informes periódicos de aplicabilidad de la ley. <del>Los</del> El Ministerio de Trabajo y Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) presentarán un informe anual a las Comisiones Sextas y Séptimas Constitucionales del Congreso de la República sobre la aplicabilidad de la presente ley.</p> <p>En ese informe se expondrán los avances en inclusión laboral y en educación para las mujeres; las estrategias para reducir la brecha salarial y el impacto que los programas de educación profesional, tecnológica y técnica profesional enfocados al acceso laboral de las mujeres en diferentes sectores han tenido en el desarrollo de los derechos de las mujeres. También se proyectarán los objetivos del Gobierno Nacional frente a la aplicabilidad de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. El informe será discutido por las Comisiones Constitucionales antes mencionadas dentro del segundo periodo de cada legislatura, lo anterior, con el fin de presentar observaciones y revisar la implementación de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional, en la información que debe presentar a la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República del Sistema Nacional de las Mujeres o el que haga sus veces, incluirá la información relacionada con el desarrollo y aplicación de la presente ley y las metas de empleo, de emprendimiento y de fomento a la industria.</p>	<p>Se modifica el parágrafo 2° conforme a las recomendaciones hechas por el Ministerio de Educación y el DNP.</p>						
<p>Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. La presente ley <del>Esta norma comienza a regir a</del> <del>rige</del> a partir de su promulgación, y modifica las disposiciones expresamente referidas y deroga aquellas que le sean contrarias <del>de forma expresa o tácita.</del></p>	<p>Se hacen modificaciones de redacción.</p>						
<p>7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 317 DE 2020 SENADO - 158 DE 2019 CÁMARA.</p> <p>Proyecto de Ley N° 317 de 2020 Senado - 158 de 2019 Cámara de Representantes.</p> <p><i>"Por medio del cual se adiciona la Ley 1429 de 2010, la Ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones."</i></p> <p>El Congreso de la República</p> <p>DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto adicionar las Leyes 1429 de 2010 y 823 de 2003, con el fin de fortalecer y promover la igualdad de la mujer en sectores económicos donde históricamente han tenido poca participación, establecer medidas para el acceso a la educación sin estereotipos y así permitir la incorporación de las mujeres en los diferentes sectores productivos del país con un salario justo que les permita mejorar sus condiciones de vida y disminuir la brecha salarial entre hombres y mujeres.</p> <p><b>Artículo 2°. El artículo 3° de la Ley 1429 de 2010, quedará así:</b></p> <p>Artículo 3°. Focalización de los programas de desarrollo empresarial. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deberá:</p> <p>a) Diseñar y promover programas de microcrédito y crédito orientados a empresas del sector rural y urbano, creadas por jóvenes menores de 28 años Técnicos por competencias laborales, técnicos profesionales, tecnólogos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, para lo cual utilizará herramientas como: incentivos a la tasa, incentivos al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites.</p> <p>Para el desarrollo de lo contenido en el anterior literal, la Superintendencia Financiera de Colombia o la entidad que corresponda facilitará y simplificará los trámites a los que se encuentren sujetos los establecimientos de crédito y demás operadores financieros.</p>	<p>b) Diseñar y promover, en el nivel central y en las entidades territoriales, el desarrollo de programas de apoyo técnico y financiero para asistencia técnica, capital de trabajo y activos fijos, que conduzca la formalización y generación empresarial, y del empleo en el sector rural.</p> <p>En todo caso, los montos de los apoyos y las condiciones de reembolso estarán sometidos al logro de los objetivos previstos por el proyecto productivo o empresarial que se desarrolle. El Gobierno nacional, en cada uno de los sectores, definirá mediante reglamento los criterios para su aplicación e implementación.</p> <p>c) Diseñar y promover programas de formación, capacitación, asistencia técnica y asesoría especializada, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo.</p> <p>d) Fortalecer las relaciones entre Universidad-Empresa-Estado, fomentando en todo el país iniciativas tendientes a que estos tres sectores trabajen mancomunadamente en el desarrollo innovador en sus regiones.</p> <p>e) Mejorar la ocupabilidad de los/as jóvenes, diseñando, gestionando y evaluando una oferta que contemple todas las necesidades formativas de una persona en situación de exclusión y que cubra todas las etapas que necesite para su inserción social y laboral.</p> <p>f) Diseñar y promover programas de formación y capacitación, haciendo énfasis en las condiciones específicas y diferenciales de cada Región, Distrito, Departamento o Municipio, dirigido a las mujeres para que las conduzca a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo en sectores económicos como: el agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos, construcción, ciencia, tecnología e innovación. Con el objetivo de mejorar la tasa de ocupabilidad de las mujeres en estos sectores sin consideración a estereotipos sobre trabajos específicos de las mujeres.</p> <p>g) Reglamentar criterios de desempate con fundamento en el principio de selección objetiva en favor de la mujer cuando en convocatorias nacionales y regionales, promovidas por autoridades públicas, que vayan dirigidas a programas de emprendimiento, ofreciendo otorgar capital semilla, presemilla o cualquier apoyo financiero con beneficios especiales, y se presente un empate en el resultado final de la misma.</p>						

<p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional establecerá programas especiales de formalización y generación de empleo en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, en consideración de su situación geográfica y carencias de infraestructura vial que impiden su conexión con el resto del país.</p> <p>Parágrafo 2°. El Gobierno nacional establecerá mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, en el sector agropecuario.</p> <p>Parágrafo 3°. El Gobierno nacional expedirá el reglamento para que el Fondo Nacional de Garantías otorgue condiciones especiales de garantía a empresas creadas por jóvenes menores de veintiocho (28) años tecnólogos, técnicos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial y del empleo, por el ochenta por ciento (80%) del valor del crédito requerido.</p> <p>Parágrafo 4°. El Conpes se reunirá al menos una vez al año para hacerle seguimiento a lo establecido en el presente artículo. El Comité Mixto de Formalización Empresarial y Laboral del Sistema Nacional de Competitividad se reunirá al menos una vez al año para coordinar los programas públicos y privados de desarrollo empresarial que sirvan de apoyo y estímulo a la creación y formalización de las empresas y los trabajadores, teniendo en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Parágrafo 5°. Estos programas de formación y capacitación tendrán prioridad para los jóvenes discapacitados.</p> <p>Parágrafo 6°. El Gobierno nacional establecerá mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo para las mujeres de manera específica en los sectores agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos y construcción, ciencia, tecnología e innovación, atendiendo las recomendaciones por parte del Sistema Nacional de las Mujeres.</p> <p><b>Artículo 3°. El artículo 5° de la Ley 823 de 2003, modificado por el artículo 8° de la Ley 1496 de 2011, quedará así:</b>  <b>Artículo 5°.</b> Con el fin de promover y fortalecer el acceso de las mujeres al trabajo urbano y rural y a la generación de ingresos en condiciones de igualdad, el Gobierno nacional deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollar acciones y programas que aseguren la no discriminación de las mujeres en el trabajo y la aplicación del principio de salario igual a trabajo de igual valor. El incumplimiento de este principio dará lugar a la imposición de multas por parte del Ministerio del Trabajo, conforme a lo dispuesto en la legislación laboral.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Diseñar programas de formación y capacitación laboral para las mujeres, haciendo énfasis estos en las condiciones específicas y diferenciales de cada Región, Distrito, Departamento o Municipios, sin consideración a estereotipos sobre trabajos específicos de las mujeres. En especial, el Gobierno nacional promoverá la incorporación de las mujeres al empleo en sectores económicos como agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos, construcción, ciencia, tecnología e innovación mediante la sensibilización, la capacitación y el reconocimiento de incentivos a los empresarios del sector.</li> <li>3. Brindar apoyo tecnológico, organizacional y gerencial a las micro, pequeñas y medianas empresas dirigidas por mujeres y a las que empleen mayoritariamente personal femenino.</li> <li>4. Divulgar, informar y sensibilizar a la sociedad y a las mujeres sobre las oportunidades en los diferentes sectores productivos del país, sus derechos laborales y económicos, y sobre los mecanismos de protección de los mismos.</li> <li>5. Garantizar a la mujer campesina el acceso a la propiedad o tenencia de la tierra y al crédito agrario, la asistencia técnica, la capacitación y la tecnología agropecuaria, para su adecuada explotación.</li> <li>6. Vigilar y controlar el cumplimiento de las normas sobre seguridad social a favor de las mujeres trabajadoras, e imponer las sanciones legales cuando a ello hubiere lugar.</li> <li>7. Realizar evaluaciones periódicas sobre las condiciones de trabajo de las mujeres, especialmente de las trabajadoras rurales, elaborar los registros estadísticos y adoptar las medidas correctivas pertinentes.</li> </ol> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional en el término de un (1) año diseñará una estrategia de promoción, capacitación e inclusión laboral y en educación para la mujer en los diferentes sectores económicos, en virtud del numeral segundo del presente artículo. Para ello podrá contar con el apoyo de instituciones públicas y privadas.</p> <p><b>Artículo 4°. Medidas en materia de educación.</b> El Ministerio de Educación Nacional dentro del término de un (1) año fortalecerá la Estrategia Nacional de Orientación Socio-Ocupacional para promover la formación de mujeres en educación profesional, tecnológica y técnica profesional, en los programas que presentan bajos índices de incorporación por parte de las mujeres, con especial énfasis hacia la</p>
<p>formación en carreras orientadas a la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, con el fin de facilitar el ingreso al mercado laboral de ellas en los diferentes sectores productivos en donde han tenido baja participación.</p> <p>En el mismo término y de manera articulada, corresponderá al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Educación Nacional hacer un acompañamiento a las entidades territoriales, en la formulación de una política pública focalizada, en los programas de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.</p> <p><b>Artículo 5°. Informes periódicos de aplicabilidad de la ley.</b> El Ministerio de Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) presentarán un informe anual a las Comisiones Sextas y Séptimas Constitucionales del Congreso de la República sobre la aplicabilidad de la presente ley.</p> <p>En ese informe se expondrán los avances en inclusión laboral y en educación para las mujeres; las estrategias para reducir la brecha salarial y el impacto que los programas de educación profesional, tecnológica y técnica profesional enfocados al acceso laboral de las mujeres en diferentes sectores han tenido en el desarrollo de los derechos de las mujeres. También se proyectarán los objetivos del Gobierno Nacional frente a la aplicabilidad de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. El informe será discutido por las Comisiones Constitucionales antes mencionadas dentro del segundo periodo de cada legislatura, lo anterior, con el fin de presentar observaciones y revisar la implementación de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional, en la información que debe presentar a la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República del Sistema Nacional de las Mujeres o el que haga sus veces, incluirá la información relacionada con el desarrollo y aplicación de la presente ley y las metas de empleo, de emprendimiento y de fomento a la industria.</p> <p><b>Artículo 6°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación, modifica las disposiciones expresamente referidas y deroga aquellas que le sean contrarias.</p> <p style="text-align: center;"></p> <p><b>H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE</b>  <b>Ponente</b></p>	<p><b>LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.</b> - Bogotá D.C., a los treinta y uno (31) del mes de agosto del año dos mil veinte (2020) - En la presente fecha se autoriza <u>la publicación en Gaceta del Congreso de la República</u>, Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate.</p> <p><b>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:</b> N° 317/2020 SENADO y 158/2019 CÁMARA.</p> <p><b>TÍTULO DEL PROYECTO:</b> "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1429 DE 2010, LA LEY 823 DE 2003, SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA FORTALECER Y PROMOVER LA IGUALDAD DE LA MUJER EN EL ACCESO LABORAL Y EN EDUCACIÓN EN LOS SECTORES ECONÓMICOS DONDE HAN TENIDO UNA BAJA PARTICIPACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El Secretario,</p> <p style="text-align: center;">  <b>JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA</b>  <b>SECRETARIO –COMISIÓN VII SENADO</b></p>

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 321 DE 2020 SENADO - 259 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas para el diagnóstico, tratamiento oportuno, rehabilitación, y cuidados paliativos del Cáncer de Mama y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor <b>JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA</b> Comisión Séptima Constitucional Senado de la República Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el <b>PL 321/20 (S) – 259/19 (C)</b> <i>"por medio de la cual se establecen medidas para el diagnóstico, tratamiento oportuno, rehabilitación, y cuidados paliativos del Cáncer de Mama y se dictan otras disposiciones"</i>.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, tercero en el <i>iter</i> legislativo, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 367 de 2020.</p> <p>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:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>La propuesta se orienta a "establecer medidas oportunas en materia de promoción, detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación y cuidado paliativo del cáncer de mama en Colombia". Frente al texto original<sup>1</sup> e informes ulteriores<sup>2</sup>, se mantiene el propósito del proyecto, pero se incorporan ajustes en la redacción, nuevas definiciones, competencias en cabeza de esta Cartera, algunos procedimientos como lo es la obligación del tamizaje (principalmente), entre otros aspectos. En ese sentido, se acentúa la existencia de una regulación protectora que permite atender este y otras clases de cáncer.</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p><sup>1</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 367 de 2020. <sup>2</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 982 de 2019. <sup>3</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gacetas N° 1122 de 2019 y N° 242 de 2020.</p>	<p><b>2.1. Comentarios generales</b></p> <p>Con la expedición de la Ley 100 de 1993 se prevé la realización de campañas de promoción, prevención y control del cáncer dentro de los planes de beneficios. En el otrora Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo (POS-C), las acciones de promoción y prevención, no exclusivas para cáncer, estaban cubiertas con cargo a un porcentaje de la Unidad de Pago por Capitación de dicho régimen. Es más, en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado (POS-S), de acuerdo con lo estipulado en la Ley 715 de 2001, las acciones de promoción y prevención se garantizaban con cargo al 4,01% de la UPC subsidiada.</p> <p>Con fundamento, entre otras disposiciones, en el artículo 33 de la Ley 1122 de 2007, en materia de promoción y prevención, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3039 de 2007, adoptando el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010. Se reconoció, así, el cáncer como la tercera causa de mortalidad, cuyo crecimiento ha sido sostenido a partir de 1980 y, a través de la Resolución 0425 de 2008, definió la metodología para la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Salud Territorial y las acciones que integran el Plan de Salud Pública de intervenciones colectivas a cargo de las entidades territoriales. Se contemplan las prioridades y metas nacionales en salud Pública, de conformidad con lo estipulado en el numeral 12 del artículo 42 de la Ley 715 de 2001 y se definen las Acciones de Salud Pública Prioritarias para el país, dentro de las cuales se encuentra la prevención y control de las enfermedades crónicas como el cáncer, <i>inter alia</i>.</p> <p>Posteriormente, con la adopción de la Ley 1384 de 2010 "<i>Ley Sandra Ceballos, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia</i>" se retomaron las acciones para el control integral del cáncer en la población colombiana, sin distinguir del tipo de cáncer diagnosticado. En tal sentido, este Ministerio en ejercicio de sus competencias, adelantó el proceso reglamentario de dicha norma definiendo las condiciones necesarias para garantizar el desarrollo de acciones de prevención primaria, detección temprana, tratamiento, rehabilitación y cuidado paliativo, encaminadas principalmente a la disminución de la mortalidad por cáncer y al consecuente incremento de la supervivencia y calidad de vida de la población, así como la regulación pertinente para dar respuesta a aspectos transversales para la garantía de la atención integral en temas como los estándares para la conformación de unidades funcionales de cáncer, la definición de Guías de Práctica Clínica, el establecimiento de acciones de tamización poblacional organizada y de tamización de oportunidad para el cáncer de mama, la constitución del Sistema Nacional de Información en Cáncer y del Observatorio Nacional de Cáncer, entre otros.</p> <p>A continuación, se enlistan los actos administrativos expedidos por este Ministerio en desarrollo de la Ley 1384 o relacionadas con el cumplimiento de la misma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Resolución 4331 de 2012.</b> Por medio de la cual se adiciona y modifica parcialmente la Resolución 3047 de 2008, modificada por la Resolución 416 de 2009. En su artículo 10 define que las autorizaciones asociadas a quimioterapia o radioterapia en pacientes con cáncer (niños y adultos) que sigan guías o</li> </ul>
<p>protocolos se harán por una única vez incluyendo la totalidad del tratamiento definido en la guía o protocolo. En aquellos casos de cáncer sin guía o protocolo, la autorización a expedir deberá cubrir al menos 6 meses.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Resolución 4496 de 2012.</b> Por la cual se organiza el sistema de información del cáncer y se crea el observatorio nacional de cáncer.</li> <li>• <b>Resolución 4505 de 2012.</b> Por la cual se establece el reporte relacionado con el registro de las actividades de Protección Específica, Detección Temprana y la aplicación de las Guías de Atención Integral para las enfermedades de interés en salud pública de obligatorio cumplimiento (monitoreo a cobertura y oportuna en acciones de detección temprana de cáncer de mama y cuello uterino).</li> <li>• <b>Resolución 1383 de 2013.</b> Por la cual se adopta el Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia, 2012-2021.</li> <li>• <b>Resolución 1440 de 2013.</b> Por la cual se reglamentan parcialmente los artículos 14 de la Ley 1384 de 2010 y 13 de la Ley 1388 del mismo año (Se definen las condiciones bajo las cuales deben funcionar los hogares de paso).</li> <li>• <b>Resolución 1442 de 2013.</b> Por la cual se adoptan las Guías de práctica clínica –GPC para el manejo de las Leucemias y Linfomas en niños, niñas y adolescentes, cáncer de mama, cáncer de colon y recto, cáncer de próstata y se dictan otras disposiciones.</li> <li>• <b>Resolución 1552 de 2013.</b> Por la cual se reglamentan parcialmente los artículos 123 y 124 del Decreto-Ley 019 del 2012 (Tiempos máximos en la asignación de citas de pacientes con cáncer).</li> <li>• <b>Resolución 1604 de 2013.</b> Por la cual se reglamenta el artículo 131 del Decreto-Ley 0019 de 2012 (Entrega de medicamentos).</li> <li>• <b>Resolución 247 de 2014.</b> Por la cual se establece el registro de pacientes con cáncer (Cuenta de Alto Costo).</li> <li>• <b>Resolución 2003 de 2014.</b> Por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los prestadores de servicios de salud y de habilitación de servicios de salud.</li> <li>• <b>Circular 4 de 2014.</b> Por la cual se imparten instrucciones respecto de la prestación de servicios de salud de personas con sospecha o diagnóstico confirmado de cáncer.</li> <li>• <b>Resolución 1441 de 2016.</b> Estándares y criterios y procedimientos para la habilitación de las Redes Integrales de Prestación de Servicios de salud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Resolución 1477 de 2016.</b> Habilitación de Unidades Funcionales para la Atención del Cáncer de Adulto y Unidades de Atención de Cáncer Infantil.</li> <li>• <b>Resolución 3202 de 2016.</b> Por la cual se adopta el Manual Metodológico para la elaboración e implementación de las RIAs y se adopta un grupo de rutas (Se adoptan las Rutas Integrales de Atención en Salud para personas en riesgo o con presencia de cáncer de mama y cuello uterino).</li> <li>• <b>Resolución 256 de 2016.</b> Por la cual se dictan disposiciones en relación al Sistema de Información para la Calidad y se establecen los indicadores para el monitoreo.</li> <li>• <b>Resolución 482 de 2018.</b> Por la cual se reglamenta el uso de equipos generadores de radiación ionizante, su control de calidad, la prestación de servicios de protección radiológica y se dictan otras disposiciones.</li> <li>• <b>Resolución 3280 de 2018.</b> Por la cual se adoptan los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud [...] (Se adoptan los procedimientos de obligatorio cumplimiento para la detección de cáncer de mama, cuello uterino, próstata y colon y recto).</li> <li>• <b>Resolución 276 de 2019.</b> Por la cual se modifica la Resolución 3280 de 2018 (Progresividad en la implementación de acciones para la detección temprana de cáncer de cuello uterino con Prueba ADN-VPH y Cáncer de colon con Test de sangre oculta en materia fecal).</li> <li>• <b>Resolución 3339 de 2019.</b> Por la cual se establece e implementa el mecanismo de cálculo y distribución de los recursos de la UPC para las Empresas Promotoras de Salud - EPS de los Regímenes Contributivo y Subsidiado y demás Entidades Obligadas a Compensar - ECO, para los cánceres priorizados.</li> </ul> <p>De otro lado, con la expedición de la Ley 1733 de 2014 "<i>Ley Consuelo Davis Saavedra, mediante la cual se regulan los servicios de cuidados paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida</i>", este Ministerio adelantó de forma colegiada con las entidades del sector, la sociedad científica y civil el proceso reglamentario, la adopción de las siguientes normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Circular 022 de 2016.</b> Lineamientos y Directrices para la gestión del acceso a medicamentos opioides para el manejo del dolor.</li> <li>• <b>Circular 023 de 2016.</b> Instrucciones respecto de la garantía de los derechos de los pacientes que requieran cuidados paliativos.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Resolución 1441 de 2016.</b> Por la cual se establecen los estándares, criterios y procedimientos para la habilitación de la Redes Integrales de Prestaciones de Servicios de Salud.</li> <li>• <b>Resolución 1051 de 2016.</b> Por medio de la cual se reglamenta la Ley 1733 de 2014 en cuanto al derecho a suscribir el Documento de Voluntad Anticipada. DEROGADA</li> <li>• <b>Resolución 1416 de 2016.</b> Por la cual se adiciona el Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud adoptado por la Resolución 2003 de 2014.</li> <li>• <b>Resolución 2665 de 2018.</b> Por medio de la cual se reglamenta parcialmente la Ley 1733 de 2014 en cuanto al derecho a suscribir el Documento de Voluntad Anticipada. Deroga la Resolución 1051 de 2016.</li> </ul> <p>En adición, en lo corrido de los últimos años, y dada la relevancia del cáncer en la salud pública colombiana, y en particular del cáncer de mama, se han adoptado un conjunto de instrumentos de política pública en los cuales se posiciona el cáncer como una prioridad del Gobierno y se establecen metas, intervenciones y estrategias para avanzar en la reducción de la incidencia y mortalidad por esta causa. A la fecha se encuentran definidos los siguientes instrumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia 2012-2021.</li> <li>➢ Plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021.</li> <li>➢ Política Integral de Atención en Salud.</li> <li>➢ Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Pacto por Colombia – Pacto por la Equidad (Ley 1955 de 2019).</li> </ul> <p>En general, las políticas listadas tienen propósitos comunes orientados a: i) avanzar hacia la garantía del goce efectivo del derecho a la salud, ii) mejorar las condiciones de vida y salud de la población y iii) lograr cero tolerancia frente a la morbilidad, mortalidad y discapacidad evitables.</p> <p>Del mismo modo, los objetivos de estos instrumentos para el control integral del cáncer en Colombia se centran en:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Reducir la prevalencia de factores de riesgo modificables para cáncer.</li> <li>Reducir las muertes evitables por cáncer mediante el mejoramiento de la detección temprana y la calidad de la atención.</li> <li>Mejorar la calidad de vida de los pacientes y sobrevivientes de cáncer.</li> <li>Garantizar la generación, disponibilidad y uso de conocimiento e información para la toma de decisiones.</li> <li>Fortalecer la gestión del recurso humano para el control del cáncer.</li> </ol> <p>A continuación, se describen los elementos centrales de las políticas públicas mencionadas en lo que</p>	<p>corresponde a control del cáncer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ <b>Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia 2012-2021</b></li> </ul> <p>Mediante la Resolución 1383 de 2013 se adoptó el Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia, 2012-2021 (PDCCC), en el cual se plantean intervenciones para reducir la incidencia, mortalidad y discapacidad por cáncer. El PDCCC, propende por el abordaje integral de la enfermedad a partir del desarrollo de seis líneas estratégicas, a saber: 1) prevención primaria; 2) detección temprana; 3 y 4) atención, rehabilitación y cuidados paliativos; 5) gestión del conocimiento y tecnologías y 6) formación del talento humano.</p> <p>En particular, el mencionado Plan, en la <i>Línea Estratégica N° 2. Detección Temprana de la Enfermedad</i> incluyó el componente prioritario de <i>Cáncer de mama</i>, en el cual se encuentran definidas las acciones para disminuir las muertes evitables por este tipo de cáncer mediante el mejoramiento de la detección temprana y la calidad de la atención, a través del desarrollo de intervenciones sectoriales e intersectoriales en los ámbitos político-normativo, comunitario y en los servicios de salud. Es así que el Plan definió para el control de este tipo de cáncer las siguientes metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contar con un Programa Nacional de Detección Temprana del Cáncer, que incluya el cáncer de mama al año 2016.</li> <li>- Incrementar la proporción de casos de cáncer de mama en estadios tempranos al 60% antes de 2021 (línea de base 31%, 2008).</li> <li>- Incrementar antes del 2021 la cobertura de mamografía de tamización bianual al 70% en mujeres de 50 a 69 años, de acuerdo con la normatividad vigente (línea de base 48,9% ENDS 2010).</li> <li>- Garantizar el acceso oportuno a confirmación diagnóstica y tratamiento al 100% de las mujeres con mamografía reportadas como BIRADS 4 o más.</li> </ul> <p>Del mismo modo, en correspondencia con las metas enunciadas, se definieron en el PDCCC las siguientes acciones para propiciar su cumplimiento:</p> <p><i>Acciones en el nivel político y normativo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de la guía de atención integral para cáncer de mama.</li> <li>- Actualización de la norma técnica sobre detección temprana de cáncer de mama (Resolución 412 de 2009).</li> <li>- Definición de directrices para establecer un programa de detección temprana de cáncer de mama en el marco del SGSSS, que incluya las recomendaciones clínicas definidas en la guía de atención, las pruebas de tamización incluidas en el Plan Obligatorio de Salud y las rutas de atención según riesgo identificado.</li> <li>- Desarrollo e implementación de un programa de control de calidad en tamización de cáncer de mama para las pruebas incluidas en el Plan Obligatorio de Salud.</li> </ul>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asesoría, asistencia técnica y acompañamiento a las EAPB y Entidades Territoriales para la implementación de programas de detección temprana de cáncer de mama base poblacional y/o de oportunidad, de acuerdo con el contexto territorial.</li> <li>- Definición y seguimiento de indicadores de calidad para las acciones de detección temprana y protección específica para cáncer de mama del plan obligatorio de salud.</li> <li>- Fortalecimiento de la rectoría y la vigilancia y control a las EAPB para el cumplimiento de las normas técnicas así como la garantía del acceso a los servicios de detección y diagnóstico temprano en cáncer de mama.</li> <li>- Definición, implementación y desarrollo de la estrategia de Atención primaria en salud de acuerdo con la Ley 1438 de 2011, en relación con el cáncer de mama.</li> <li>- Desarrollar estudios que permitan contar con la información sobre estado clínico al momento del diagnóstico de cáncer de mama.</li> <li>- Contar con datos de prevalencia de cáncer de mama por estadio clínico, al 2014.</li> </ul> <p><i>Acciones en el nivel comunitario:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de estrategias de comunicación basadas en el modelo de comunicación para el control del cáncer, orientadas a estimular la detección temprana de cáncer de mama.</li> <li>- Desarrollo de estrategias de movilización social basadas en el modelo de Movilización Social para el control del cáncer, orientadas a la promoción de derechos en el SGSSS en relación con detección temprana de cáncer de mama.</li> </ul> <p><i>Acciones en los servicios de salud:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación de la guía de atención integral del cáncer de mama.</li> <li>- Implementación de norma técnica y Programa de detección temprana de cáncer de mama en el marco del SGSSS.</li> <li>- Garantizar la continuidad en las acciones de detección temprana de cáncer de mama, y el diagnóstico y tratamiento de la enfermedad.</li> <li>- Implementación de sistemas de seguimiento al cumplimiento de la tamización para cáncer de mama.</li> <li>- Implementación de sistemas de seguimiento de mujeres posilivas a la tamización.</li> <li>- Promover el fortalecimiento de la estrategia de atención primaria, orientado al diagnóstico temprano del cáncer de mama.</li> <li>- Realizar seguimiento a indicadores de detección temprana (cobertura, oportunidad) de acuerdo con lo establecido en el Sistema de Información en Cáncer.</li> <li>- Desarrollo de estrategias para la demanda inducida a los servicios de detección temprana en cáncer de mama.</li> <li>- Desarrollar mecanismos de seguimiento a las mujeres para garantizar el cumplimiento del esquema de tamización bianual.</li> <li>- Implementar el programa de control de calidad en tamización de cáncer de mama para las pruebas incluidas en el Plan Obligatorio de Salud.</li> <li>- Fortalecer las acciones de capacitación y entrenamiento a los profesionales de la salud para la</li> </ul>	<p>identificación y manejo de los hallazgos al examen clínico y patologías benignas de la mama.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo e implementación de estrategias de entrenamiento para los profesionales de la salud que garanticen el uso adecuado de las tecnologías de tamización en cáncer de mama.</li> <li>- Garantizar la inclusión del registro del estado clínico del paciente con diagnóstico de cáncer mama.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ <b>Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021</b></li> </ul> <p>Mediante la Resolución 1841 de 2013, este Ministerio adoptó el Plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021. Definió la Dimensión 2. Vida Saludable y Condiciones No Transmisibles y los componentes Modos, condiciones y estilos de vida saludable y Condiciones Crónicas Prevalentes, incluyendo metas y estrategias orientadas al control de las Enfermedades No Transmisibles como el cáncer.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ <b>Política de Atención Integral en Salud y Rutas Integrales de Atención en Salud</b></li> </ul> <p>De acuerdo a lo definido en la Ley Estatutaria de Salud 1751 de 2015, y con el fin de garantizar una atención integral del cáncer, fue expedida la Resolución 3202 de 2016, con la cual fue adoptada la Ruta Integral de Atención a personas en riesgo o con presencia de cáncer de mama; la cual evidencia las condiciones necesarias para garantizar la atención integral en salud y guía la implementación de intervenciones poblacionales, colectivas e individuales que deben realizar los diferentes actores dentro de sus competencias para la promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de esta enfermedad.</p> <p>Posteriormente, con la Resolución 3280 de 2018, modificada por la Resolución 276 de 2019, fueron adoptados los Lineamientos técnicos y operativos para la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud con la cual se adoptaron los Procedimientos de obligatorio cumplimiento para la Detección Temprana del Cáncer de mama. De esta manera, el país deberá implementar, entre otras, las siguientes acciones para la detección temprana del cáncer de mama:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Tabla 4. Acciones para la detección temprana del cáncer de mama</th> </tr> <tr> <th>Tipo de cáncer</th> <th>Intervenciones de obligatorio cumplimiento para la detección temprana</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Cáncer de mama</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Examen clínico de la mama cada año a partir de los 40 años de edad<sup>4</sup>.</li> <li>- Mamografía de dos proyecciones cada dos años a toda mujer entre 50 y 69 años de edad</li> <li>- Autoexamen de mama una vez al mes, como estrategia de autocuidado a cualquier edad.</li> <li>- Mamografía y/o ecografía a mujeres sintomáticas o con factores de riesgo</li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table> <p><sup>4</sup> Procedimiento ajustado según Anexo de la Resolución 276 de 2019, por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Resolución 3280 de 2018.</p>	Tabla 4. Acciones para la detección temprana del cáncer de mama		Tipo de cáncer	Intervenciones de obligatorio cumplimiento para la detección temprana	Cáncer de mama	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Examen clínico de la mama cada año a partir de los 40 años de edad<sup>4</sup>.</li> <li>- Mamografía de dos proyecciones cada dos años a toda mujer entre 50 y 69 años de edad</li> <li>- Autoexamen de mama una vez al mes, como estrategia de autocuidado a cualquier edad.</li> <li>- Mamografía y/o ecografía a mujeres sintomáticas o con factores de riesgo</li> </ul>
Tabla 4. Acciones para la detección temprana del cáncer de mama							
Tipo de cáncer	Intervenciones de obligatorio cumplimiento para la detección temprana						
Cáncer de mama	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Examen clínico de la mama cada año a partir de los 40 años de edad<sup>4</sup>.</li> <li>- Mamografía de dos proyecciones cada dos años a toda mujer entre 50 y 69 años de edad</li> <li>- Autoexamen de mama una vez al mes, como estrategia de autocuidado a cualquier edad.</li> <li>- Mamografía y/o ecografía a mujeres sintomáticas o con factores de riesgo</li> </ul>						

**Tipo de cáncer:** Intervenciones de obligatorio cumplimiento para la detección temprana personales o familiares a cualquier edad según criterio médico

Fuente: Resolución 3280 de 2018. Ministerio de Salud y Protección Social.

➤ **Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (Ley 1955 de 2019).**

El Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 (PND) define el componente de **Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos** como una de las líneas de acción del Pacto Transversal denominado **"Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados"**.

En esta línea, se destaca el propósito de garantizar el bienestar de todos los colombianos, por lo cual, se propone lograr un consenso sobre una visión de largo plazo del sistema de salud, centrada en la atención de calidad al paciente, con cobertura universal sostenible financieramente y acciones de salud pública consistente con el cambio social, demográfico y epidemiológico que enfrenta Colombia<sup>5</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, en especial el perfil epidemiológico y demográfico del país, en el cual el cáncer ha presentado en los últimos 7 años un incremento cercano al 40% en su incidencia y se ha convertido en la segunda causa de mortalidad entre todas las causas de defunción, afectando principalmente a personas entre los 30 y 70 años de edad (población económicamente activa) e impactando de forma importante a nivel financiero y social; en el PND 2018 – 2022, se ha definido como uno de los prioritarios para la salud pública para su control. Se nutre de cada una de las estrategias contenidas en esta línea de acción, a saber:

- **Fortalecimiento de la rectoría y la gobernanza en el sistema de salud**, en la medida que se rediseñe el modelo de IVC, las capacidades de las entidades territoriales y la administración de recursos entre actores del SGSSS, lo cual impactará en mayores garantías para el acceso a acciones de detección temprana, diagnóstico y tratamiento integral y continuo de la enfermedad.
- **Redefinición de prioridades y competencias**; se reconoce el cáncer como prioridad en salud pública, se definen acciones transversales para la promoción de los modos, condiciones y estilos de vida saludable y para incrementar las capacidades para la atención básica y la gestión de la salud pública.
- **Articulación de los actores en torno a la calidad**; siendo un eje transversal, el desarrollo de las estrategias allí definidas impactará en mayores condiciones de calidad para la atención integral en cáncer, así mismo el desarrollo de un mecanismo de incentivos en cáncer fortalecerá la gestión del riesgo para este conjunto de eventos.

<sup>5</sup> Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad. Bogotá. 2019

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
promoción, detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación y cuidado paliativo del cáncer de mama en Colombia de acuerdo con la normatividad vigente.	<p><b>La integralidad.</b> Los servicios y tecnologías de salud deberán ser suministrados de manera completa para prevenir, paliar o curar la enfermedad, con independencia del origen de la enfermedad o condición de salud, del sistema de provisión, cumplimiento o financiación definido por el legislador. No podrá fragmentarse la responsabilidad en la prestación de un servicio de salud específico en desmedro de la salud del usuario [...].</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>La Ley 1384 de 2010 "Ley Sandra Ceballos, por la cual se establecieron las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia"</b>, definió en el Artículo 1°. Objeto de la Ley: "Establecer las acciones para el control integral del cáncer en la población colombiana, de manera que se reduzca la mortalidad y la morbilidad por cáncer adulto, así como mejorar la calidad de vida de los pacientes oncológicos, a través de la garantía por parte del Estado y de los actores que intervienen en el Sistema General de Seguridad Social en Salud vigente, de la prestación de todos los servicios que se requieran para su prevención, detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación y cuidado paliativo".</li> <li>- <b>Resoluciones 1383 y 1841, ambas de 2013 y 3202 de 2016.</b></li> <li>- <b>La Resolución 2626 de 2019</b>, definió en su Artículo 4. Política de Atención Integral en Salud – PAIS. La Política de Atención Integral en Salud – PAIS es el conjunto de enfoques, estrategias, procesos, instrumentos, acciones y recursos que centra el sistema de salud en el ciudadano, permite atender a la naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud y orienta los objetivos del sistema de salud para generar mejores condiciones de salud de la población, ordenando la intervención de los integrantes del sistema de salud y de otros actores responsables de garantizar la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad, el diagnóstico, el tratamiento, la rehabilitación, la paliación y la muerte digna, en condiciones de accesibilidad, aceptabilidad, oportunidad, continuidad, integralidad y capacidad resolutiva.</li> <li>- De igual manera, en el último texto se incluyen acciones en términos de promoción, las cuales son un mandato de la Ley estatutaria en Salud 1751 de 2015 y fueron reglamentadas a través de la Resolución 3280 de 2018, que adoptó los Lineamientos técnicos y operativos para la Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud y los procedimientos de obligatorio cumplimiento para la detección temprana del cáncer de mama.</li> </ul>

<sup>6</sup> Por la cual se modifica la Política de Atención Integral en Salud y se adopta el Modelo de Acción Integral Territorial.

- **Reconocimiento, formación y empleo de calidad para los trabajadores de salud**, se destaca la importancia para el control del cáncer al promover el desarrollo acciones de formación continua del talento humano en salud para actualización y generación de capacidades para la implementación de las estrategias para la atención integral del cáncer.
- **Mejorar la eficiencia en el gasto, optimizar los recursos disponibles y generar nuevos recursos**: impactará en el control del cáncer el desarrollo de estrategias como la implementación de la política farmacéutica, la compra centralizada, la inclusión de tecnologías costo-efectivas y la centralización del No PBS para el régimen subsidiado.

El PND compromete los esfuerzos del sector para alcanzar resultados de forma particular en la detección temprana, tratamiento y reducción de la mortalidad por cáncer, así:

Tabla 5. Indicadores detección temprana, tratamiento y reducción de la mortalidad por cáncer en PND 2018-2022

Indicador	Línea de base	Meta del cuatrienio
Porcentaje de mujeres con cáncer de mama detectado en estadios tempranos (hasta IIa) al momento del diagnóstico	55,7 %	69 %
Porcentaje de casos nuevos de cáncer de cuello uterino in situ identificados (NIC alto grado)	41,4 %	60%
Porcentaje de personas con cáncer de próstata en estadios tempranos identificados (0, I y II), al momento del diagnóstico	56,2	70%
Días transcurridos entre la fecha del diagnóstico y la fecha de inicio del primer ciclo de quimioterapia para leucemia aguda	15,9 días	5 días
Tasa de mortalidad prematura por enfermedades crónicas en población entre 30 y 70 años <sup>6</sup>	230,57 (2016)	224,97

Fuente: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.

En virtud de lo expuesto, de manera general se identifica que la regulación que se pretende adoptar ya está incluida en diferentes leyes, instrumentos de política, resoluciones y herramientas técnicas, sin perjuicio de que se efectúen observaciones a los preceptos contenidos en el texto, atendiendo, además, que el proyecto incurre en una serie de imprecisiones que irían en contra de la evidencia científica.

**2.2. Comentarios específicos**

Sin perjuicio de la consideración general en torno a la necesidad de la norma, se hace indispensable manifestar lo siguiente:

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas oportunas en materia de	<p>Al respecto, es pertinente reiterar lo expuesto en el apartado anterior de estas reflexiones. Se destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>La Ley 1751 de 2015 - Estatutaria de Salud</b> que en el "Artículo 8".</li> </ul>
ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley son aplicables a:	<p>En relación con esta norma se identifica que lo allí contenido es impreciso, en la medida que se define población objetivo con la presente Ley y a su vez se mencionan los agentes del sector responsables de la ejecución o implementación de la norma. Aspecto ya definido en la RIAS para población en riesgo o con diagnóstico de cáncer de mama.</p> <p>Debe recordarse la Guía de Práctica Clínica para la detección temprana, tratamiento integral, seguimiento y rehabilitación del cáncer de mama. Guía No 19 – 2017<sup>6</sup>, en la que se definió como población objetivo de las acciones para la atención integral del cáncer de mama a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mujeres de población general susceptibles a ser tamizadas.</li> <li>• Mujeres con riesgo de tener cáncer de mama.</li> <li>• Mujeres y hombres con diagnóstico de cáncer de mama en cualquier estado.</li> <li>• Profesionales de la salud: médicos, enfermeras, psicólogos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionales y demás profesionales que intervengan en el proceso de detección temprana, atención integral, seguimiento y rehabilitación de pacientes con diagnóstico de cáncer de mama que incluye desde el primer hasta el cuarto nivel de complejidad.</li> </ul> <p>Por otra parte, en cuanto al cambio u obligatoriedad de la decisión clínica sujeta a esta propuesta de ley, sin sustento en una revisión sistemática de la literatura, evaluación o graduación de los niveles de evidencia científica, cabe resaltar que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Primero, es necesario considerar el tipo de prueba usada, pero además las condiciones bajo las cuales se analiza clínicamente la misma, incluyendo la seguridad de una intervención de cara a la disponibilidad de los resultados encontrados en estudios experimentales o cuasi experimentales disponibles hasta el momento.</li> <li>- Segundo, es preciso especificar que a través de la praxis médica se ejecuta la tamización. Adicionalmente, el médico requiere reunir un</li> </ul>

Ministerio de Salud y Protección Social – Instituto Nacional de Cancerología. Guía de Práctica Clínica para la detección temprana, tratamiento integral, seguimiento y rehabilitación del cáncer de mama. Guía No 19 – 2017. Colombia.

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
<p>Estado (ESÉS), así como a sus representantes legales.</p> <p>6. Las Autoridades Nacionales, Departamentales, Distritales y Municipales de Salud encargadas de la rectoría, investigación, inspección, control y vigilancia, que adoptarán lo pertinente para dar cumplimiento a lo ordenado en la ley.</p>	<p>conjunto de variables entre las que están, la historia clínica y sus componentes: motivo de consulta, enfermedad actual, recuento de antecedentes, examen físico, diagnóstico, análisis y plan.</p> <p>Una vez culmina este proceso clínico analítico, deviene una decisión sobre el requerimiento de un paraclínico, que culmina en el procesamiento y lectura ulterior por el médico. Este último es quien confronta los resultados para acceer en una u otra conducta entendida como diagnóstica, terapéutica o de seguimiento.</p> <p>Cabe indicar que las acciones descritas anteriormente están enmarcadas por la Ley Estatutaria en su artículo 17, que señala: "Autonomía profesional. Se garantiza la autonomía de los profesionales de la salud para adoptar decisiones sobre el diagnóstico y tratamiento de los pacientes que tienen a su cargo. Esta autonomía será ejercida en el marco de esquemas de autorregulación, la ética, la racionalidad y la evidencia científica".</p> <p>Es erróneo citar IPS y ESE, pues estas últimas son parte de las primeras.</p> <p>Lo mismo ocurre en relación con el numeral 6 que señala a "Las Autoridades Nacionales, Departamentales, Distritales y Municipales de Salud" siendo más exacto mencionar "secretarías de salud del orden departamental, distrital y municipal o la entidad que haga sus veces"; asimismo, deberá determinarse cuáles son las autoridades nacionales a las que hace referencia el autor.</p>
<p><b>ARTÍCULO 3. Regla de interpretación y aplicación.</b> En la interpretación y aplicación de la presente ley son principios y normas rectoras aquellas contenidas en la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, la Ley Estatutaria 1751 de 2015, principalmente en la aplicación del principio pro homine, y demás normas concordantes con el objeto de la presente ley.</p>	<p>En torno a esta norma, es importante destacar que el párrafo del artículo 6° de la Ley 1751 de 2015 establece que los principios deben ser interpretados de manera armónica, y hacerlo explícito en otra ley es redundante. Tampoco es claro, porque se enfatiza en el principio pro homine.</p>
<p><b>ARTÍCULO 4. Definiciones.</b> Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p>	<p>Frente a las definiciones se formulan los siguientes comentarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Cáncer de mama</b>, aunque es una acepción innecesaria e inflexibiliza el concepto, deberían incluirse las expresiones "también se presenta en los hombres, en un porcentaje inferior al 1%".</li> </ul>

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
<p><b>a. Cáncer de mama.</b> El cáncer de mama es la proliferación anormal y desordenada de células mamarias malignas que conduce al crecimiento descontrolado de un tumor dentro de la mama, el cual tiene la capacidad de invadir a otros órganos.</p> <p><b>b. Tratamiento integral:</b> Es el acceso oportuno a las tecnologías médicas pertinentes, a los exámenes, procedimientos, tratamientos, los medicamentos, controles y seguimientos dentro de los tiempos establecidos por el médico tratante en concordancia con los términos establecidos en la presente ley.</p> <p><b>c. Control del cáncer:</b> Conjunto de actividades que de forma organizada, continua y coordinada desarrolladas por los sujetos mencionados en el artículo 2° de la presente ley que se orientan al control del riesgo (prevención primaria), tratamiento, rehabilitación, seguimiento y demás cuidados paliativos con el fin de disminuir la presencia de esta enfermedad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Control del cáncer.</b> La definición propuesta es innecesaria, ya que la Ley 1384 de 2010, estableció una definición global para <b>Control Integral del cáncer</b>, sin distinción del tipo de cáncer. Dicha definición corresponde a: "Acciones destinadas a disminuir la incidencia, morbilidad, mortalidad y mejorar la calidad de vida de los pacientes con cáncer".</li> <li>- <b>Métodos de detección temprana de cáncer de mama.</b> Se deben tener en cuenta los dos métodos de detección temprana que el país ha adoptado soportados e la evidencia científica disponible y compilada en la <i>Guía de Práctica Clínica para la detección temprana, tratamiento integral, seguimiento y rehabilitación del cáncer de mama. Guía No 19 – 2017</i>, la <i>Ruta Integral de Atención para personas en riesgo o con presencia de cáncer de mama</i><sup>9</sup> y el <i>Procedimiento para la detección temprana del cáncer de mama</i><sup>10</sup>, a saber: la mamografía y el examen clínico de la mama. La Clasificación Internacional de Enfermedades décima versión, incluye una definición diferente para el cáncer de mama, y mediante esta clasificación opera el SGSSS. Adicionalmente, el <i>tesoro de términos de cáncer del National Cancer Institute</i> de los Estados Unidos de América contiene una definición diferente a la aquí dispuesta. Se corren riesgos al establecer a través de una ley una definición coloquial de enfermedades o términos, cáncer de mama, control del cáncer, métodos de detección temprana, autoexamen de mama y afines.</li> <li>- Frente a la <b>modificación de la definición de tratamiento integral</b>, existe un uso tautológico y desordenado del lenguaje, se repite el término "exámenes" y se sobre utiliza el término "tratamientos". Haciendo redundante y confuso el uso de las palabras. Se sugiere hablar de un plan de tratamiento que incluya acceso a consultas de control y seguimiento, exámenes, procedimientos, medicamentos y tecnologías médicas pertinentes que permitan la integralidad de la</li> </ul>

<sup>9</sup> Idem.

<sup>9</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. 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.

<sup>10</sup> Resolución 3280 de 2016. Por medio de la cual se adoptan los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud y la Ruta Integral de Atención en Salud para la Población Materno Perinatal y se establecen las directrices para su operación.

<sup>11</sup> Procedimiento ajustado según Anexo de la Resolución 276 de 2016, por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Resolución 3280 de 2016.

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
<p><b>d. Tamización:</b> Uso de pruebas definidas con base en la evidencia científica y según criterios de costo efectividad, en una población asintomática en un rango de edad definido, con el propósito de identificar aquellos que tienen mayor probabilidad de presentar la enfermedad.</p> <p><b>e. Detección Temprana:</b> Identificación de los primeros signos y síntomas de la enfermedad en fases tempranas de la misma; es decir, tiene como objeto a la población sintomática, según identificación realizada ya sea por el propio paciente o por signos evidenciados por el personal médico.</p> <p><b>f. Métodos de detección Temprana:</b> Incluye la respuesta oportuna de los servicios de salud a los síntomas de un paciente o a los signos clínicos positivos que encuentra un médico durante el examen clínico de mama, que permiten facilitar la respuesta inmediata para el diagnóstico y el tratamiento de esta enfermedad y la aplicación sistemática de pruebas de tamizaje en una población aparentemente asintomática. La tamización puede ser a través de programas de base poblacional o de base institucional.</p> <p><b>g. Autoexamen de Mama:</b> Es la acción de autocuidado y protección cotidianas que ayuda a mujeres y hombres en la detección temprana del cáncer.</p> <p><b>h. Examen clínico de la mama:</b> Inspección y palpación a las glándulas mamarias, que realiza un</p>	<p>atención.</p> <p>En general estas definiciones dan poco valor agregado en términos normativos. Por el contrario, confunden las definiciones dadas en la Guía de Práctica Clínica, CIE-10, diccionarios científicos, agregados académicos y normas vigentes.</p> <p>En el concepto de tamización estaría en contravía de lo previsto en el artículo 6° que permitiría un tamizaje sin tener en cuenta la evidencia científica.</p> <p>Finalmente, el autoexamen para hombres no sería tan claro frente a la incidencia de este cáncer en esa población.</p>

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
<p>profesional de la salud debidamente entrenado y con una técnica estandarizada.</p> <p><b>i. Mamografía de tamización:</b> Prueba practicada en mujeres asintomáticas.</p> <p><b>j. Mamografía de diagnóstico:</b> Prueba realizada a cualquier mujer con una masa sospechosa, o con signos clínicos o síntomas sospechosos.</p> <p><b>ARTÍCULO 5. Día Nacional de la Detección Temprana del Cáncer de Mama.</b> Declárese el día diecinueve (19) de octubre como el Día Nacional de la Detección Temprana del Cáncer de Mama con el objetivo de crear conciencia y sensibilizar en todo el territorio, para lo cual, el Gobierno Nacional diseñará las siguientes estrategias:</p> <p>a. El Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, o quien haga sus veces, destinará un espacio en horario prime en razón de promover e incentivar la realización del autoexamen de mama y la consulta médica, así como mejorar las opciones de estilo de vida saludable, para la detección temprana de cáncer de mama.</p> <p>b. El Ministerio de Salud y Protección Social desarrollará una estrategia de sensibilización del autocuidado de las mamas y de la consulta oportuna al médico, la cual se difundirá a través de las redes sociales, medios impresos y programas de televisión y radio que cubran el territorio nacional.</p>	<p>Al respecto, es necesario reiterar que dado el carácter prioritario del cáncer de mama en el contexto epidemiológico colombiano y la carga económica y social que el mismo representa, este tipo de cáncer ya es considerado un evento prioritario en Salud Pública, para el cual se han focalizado esfuerzos desde el sector para su control, entre ellos el posicionamiento en instrumentos de política pública, con el propósito de movilizar la acción del Estado, la acción sectorial e intersectorial y la responsabilidad individual para el control de este tipo de cáncer en Colombia. Vale la pena mencionar, que además de las Políticas Públicas ya expuestas en este concepto, el recientemente adoptado <i>Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la equidad</i>, priorizó el cáncer de mama como uno de los eventos a incidir en pro de reducir su incidencia y mortalidad.</p> <p>Así mismo, el 19 de octubre de cada año, desde el Ministerio y en general desde un sinnúmero de organizaciones, a nivel nacional y local se adelantan las acciones conmemorativas para sensibilizar en torno al cáncer de mama.</p> <p>Con relación al ítem a., la propuesta es importante en la medida que el país pueda desplegar una campaña masiva de información en salud para promover el autocuidado y el uso de los servicios de salud de forma racional. Más allá de la inclusión de este aspecto en la ley, es necesario incidir en la destinación de recursos para este fin.</p> <p>En cuanto a la "[...] estrategia de sensibilización del autocuidado de las mamas y de la consulta oportuna al médico", es importante que además de la difusión en redes sociales, medios impresos y programas de televisión y radio, se coordinen esfuerzos con el Ministerio de Educación Nacional para la inclusión de contenidos pedagógicos transversales, conducentes a la sensibilización de la comunidad académica frente a la detección temprana del cáncer de mama.</p>

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
<p><b>ARTÍCULO 6. Programa Nacional de Detección Temprana del Cáncer de Mama.</b> Implementése el Programa Nacional de Detección Temprana del Cáncer de Mama a cargo de las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), los regímenes de excepción, las instituciones prestadoras de servicios de salud pública y privada y los entes territoriales, el cual será de carácter obligatorio.</p> <p>El programa incluirá por lo menos las siguientes medidas:</p> <p>a) Se realizará el examen clínico de la mama como método estandarizado por médicos debidamente entrenados y certificados para tal fin, a partir de los 30 años de edad y por lo menos una vez al año.</p> <p>b) A todas las mujeres, se les podrá realizar al cumplir 40 años, una prueba de tamizaje cuando lo determine el médico tratante, y si el paciente así lo autoriza. A partir de los 50 años el intervalo de realización será cada dos años hasta cumplir los 75.</p> <p>c) En los pacientes de riesgo promedio y/o antecedente familiar para cáncer de mama, el primer tamizaje se podrá realizar 10 años antes del primer diagnóstico familiar</p>	<p>Esta norma contiene varios aspectos inconvenientes. La mayor objeción corresponde a la propuesta de modificar las edades e intervalos para la realización de pruebas de tamización. Es más, no es un tema que deba estar regulado en la ley de manera tan detallada.</p> <p>El literal c) establece una edad y unas circunstancias que van en contra de la evidencia científica y toma rígida su interpretación. El literal d) suprime el criterio médico y direcciona a realizar intervenciones que pueden cambiar rápidamente en el tiempo, a causa de nueva evidencia científica y, además, estas intervenciones pueden conflictuar la concreción de nuevas guías de práctica clínica en cáncer de mama.</p> <p>En tal sentido, es importante precisar que la edad definida en el proyecto para iniciar el proceso de tamización, así como los intervalos y tecnologías propuestas para dicha finalidad carecen de elementos técnicos-científicos que respalden dicha intervención como la más adecuada en términos de efectividad, seguridad y costo-efectividad para el contexto colombiano. En contraste, es importante mencionar que a la luz de evidencia vigente y de calidad, la cual fue ampliamente revisada y analizada en el contexto colombiano, el país desarrolló y adoptó la <i>Guía de Práctica Clínica – GPC para la detección temprana, tratamiento integral, seguimiento y rehabilitación del cáncer de mama</i>, la cual fue adoptada con la Resolución 1442 de 2013<sup>12</sup>. Dicha GPC fue revisada y actualizada en 2016, momento en el cual fueron ratificadas las recomendaciones para la tamización poblacional organizada en Colombia así:</p> <p><i>En relación con el uso de mamografía:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda realizar tamización de base poblacional organizada mediante mamografía de dos proyecciones, cada dos años en mujeres de 50 a 69 años de edad, siempre incluido dentro de un programa de detección, diagnóstico y tratamiento oportuno del cáncer de mama. (Recomendación fuerte a favor)<sup>13</sup>.</li> <li>No se recomienda realizar tamización de rutina con mamografía en mujeres de 40 – 49 años de edad. La decisión de iniciar tamización</li> </ul>

<sup>12</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 1442 de 2013. Por la cual se adoptan las Guías de Práctica Clínica – GPC, para el manejo de las leucemias y linfomas a niños, niñas y adolescentes, cáncer de mama, cáncer de colon y recto, cáncer de próstata y se dictan otras disposiciones. Bogotá, 2013.

<sup>13</sup> Recomendación fuerte a favor: Los beneficios claramente superan los riesgos y la carga de la enfermedad, o los riesgos claramente superan los beneficios. La recomendación puede aplicarse a la mayoría de pacientes en la mayoría de circunstancias sin reservas.

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
<p>g) Las EAPB, los regímenes de excepción y los Entes Territoriales crearán e implementarán un servicio especial para la atención y el seguimiento de las pacientes, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de todo el proceso de prevención, diagnóstico oportuno, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos, de manera que éste sea integral e integrado.</p> <p>h) Se garantizará a los pacientes con mutaciones familiares conocidas, pacientes con alto riesgo de ser portador de una mutación genética o aquellos definidos por su médico tratante, la realización de los estudios genéticos, tamizajes pertinentes, procedimientos, tratamientos reductores de riesgo y/o manejos personalizados necesarios.</p> <p>i) Se garantizarán los perfiles genómicos necesarios en cáncer de mama incluidos dentro de las guías y protocolos existentes o que se desarrollen.</p> <p>j) Se garantizará a los pacientes de alto riesgo los estudios genéticos, los tamizajes pertinentes y demás procedimientos reductores de riesgo, según la mutación conocida.</p> <p>k) Se garantizará que el sistema de vigilancia epidemiológica de cáncer sea un sistema unificado y actualizado de registro, donde reposen la consolidación de la información sobre la prevención.</p>	<p>Con base en los puntos numerados, frente a las características generales que debe reunir una prueba de tamización a la hora de definir la pertinencia de introducirla en el marco de programa con carácter poblacional u oportunista se plantea lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Es necesario reconocer que los cánceres tienen diferentes comportamientos, y que en esa medida metafóricamente tienen <i>velocidades baja, intermedia y rápida</i>. Esto con el fin de aclarar que la edad de tamización sugerida por este proyecto de ley no cambiará el perfil oncológico de los estadios TNM<sup>14</sup>.</li> <li>De este modo, el impacto de la edad elegida por el proyecto es limitado, pues, algunos de los cánceres más veloces podrían ser detectados avanzadamente (estadios clínicos avanzados) y algunos de los más lentos podrían ser detectados tempranamente (estadios clínicos tempranos) o sobre-diagnosticados (cánceres cuya progresión sea extremadamente lenta y no requieran de tratamiento)<sup>15</sup>.</li> <li>Es importante entender que el incremento en la tamización para la detección temprana incrementará naturalmente la incidencia, y que de esta manera la detección temprana llevará necesariamente a un aumento en la detección del cáncer de mama en estadios tempranos; sin embargo, la incidencia de tumores distantes o de comportamiento agresivo pueden permanecer sin cambios debido al comportamiento biológico de este y otros cánceres<sup>16</sup>.</li> </ul> <p>Sumado a lo anterior, es importante evidenciar los riesgos que incrementarían con la tamización a partir de los 40 años. Así, el uso de mamografía en mujeres entre los 40 y 49 años en programas de tamización con seguimiento a 10 años y en 10.000 mil mujeres presentó el siguiente perfil de riesgos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>3 muertes evitadas CI 95% [0-8],</li> <li>6130 mujeres con más de un resultado de mamografía falso positivo (CI 95% [5940-6310])</li> <li>700 mujeres con más de un resultado de biopsia falso positivo (CI 95% [610-780])</li> </ul>

<sup>14</sup> Sistema que se usa para describir la cantidad de cáncer y su diseminación en el cuerpo de un paciente. La letra T describe el tamaño del tumor y la diseminación del cáncer al tejido cercano.

<sup>15</sup> Aschwalden BC. Doctors Balk at Cancer Ad , Using Lack of Evidence. ZUUI.

<sup>16</sup> Thun M, Linnet M, Certhen J, Haiman C, Schottenfeld D. Cancer epidemiology. 4ª ed. New York; 2018.

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
<p>o dentro del tiempo que recomiende el médico tratante.</p> <p>d) Para los pacientes con alto riesgo de los que se perciba son poseedores de una mutación genética conocida, el tamizaje se realizará con una periodicidad anual, junto con su respectivo examen clínico, e incluirá, además, otras ayudas diagnósticas que el médico tratante considere necesarias.</p> <p>e) Será obligación de las EAPB y de los Entes Territoriales, a través de sus programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, enviar una invitación de forma física, electrónica o telefónica a las direcciones o números de teléfonos conocidos del paciente una orden de tamizaje una vez este cumpla los 40 años de edad; dicha orden deberá ser realizada en una IPS que haga parte de su red de servicios y que sea la más cercana al lugar de residencia de la usuaria.</p> <p>f) Las EAPB realizarán jornadas masivas de tamizaje en las regiones geográficas de difícil acceso y en las zonas rurales, mediante unidades móviles debidamente habilitadas, o las estrategias acorde al contexto, por los menos una vez al año con el objetivo de tamizar a toda su población afiliada objeto del programa, contará con mecanismos de seguimiento efectivos a los pacientes que resulten positivo a la tamización.</p>	<p>regular con mamografía cada dos años antes de los 50 años debe ser individual y debe tener en cuenta el contexto del paciente incluyendo sus valores en relación con beneficios y daños (Recomendación fuerte en contra)<sup>14</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda realizar detección temprana en mujeres sintomáticas independientemente de su edad, utilizando las estrategias diagnósticas adecuadas que pueden incluir la mamografía o la ecografía.</li> </ul> <p><i>En relación con el examen clínico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda la realización del examen clínico de la mama a partir de los 40 años, como parte del examen clínico general de la mujer, por lo menos una vez al año con un método estandarizado y por parte de médicos debidamente entrenados [..]</li> </ul> <p>Del mismo modo, la GPC estableció las recomendaciones para la detección temprana de cáncer de mama en población de alto riesgo y en sintomáticas, aclarando que en ningún caso es procedente el desarrollo de acciones de tamización poblacional organizada en dicho grupo de personas. No obstante, se resalta que la realización de pruebas como la mamografía, ecografía u otra podrá ser realizada a toda persona sintomática sin distinción de su edad o a aquella persona menor de 50 años que conforme a su perfil de riesgo amerite la realización de una prueba para identificar la presencia de cáncer de mama.</p> <p>En este sentido, definir por medio de una ley la tamización (cribado) con mamografía a partir de los 40 años, con carácter de obligatoriedad, implica considerar y discutir de forma ineludible los siguientes puntos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Toda prueba de tamización requiere del análisis clínico para su aplicación con base en la evidencia científica.</li> <li>Toda prueba de tamización requiere el análisis expósito de riesgos y beneficios para la persona, en el contexto de la evidencia científica disponible, la cual es analizada y compilada generalmente en herramientas como las Guías de Práctica Clínica (GPC).</li> <li>Toda prueba tiene un perfil de rendimiento clínico, frente al cual es preciso hacer un análisis en el contexto de la autonomía médica, la evidencia y las externalidades que representa la realización de una prueba de tamización.</li> </ol>

<sup>14</sup> Recomendación fuerte en contra: Los riesgos claramente superan los beneficios.

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
<p>morbilidad, mortalidad, pruebas diagnósticas, esquemas de tratamiento y aspectos financieros de la atención y seguimiento a pacientes con cáncer de mama, a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social como ente rector del sistema general de seguridad social en salud.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social, con la asesoría técnica del Instituto Nacional de Cancerología, las sociedades científicas y la demás que consideren, junto con las organizaciones de la sociedad civil reconocidas en el tema de cáncer de mama desarrollará el Programa Nacional de Detección Temprana del Cáncer de Mama conforme los avances realizados en la evidencia científica para la detección temprana, tratamiento integral, seguimiento y rehabilitación del cáncer de mama.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> En un plazo no mayor a los noventa días de entrada en vigencia de la presente ley, el gobierno reglamentará esta implementación del programa nacional de detección temprana del cáncer de mama, estableciendo la coordinación respectiva entre los entes involucrados para ejecutar el programa teniendo en cuenta además las condiciones específicas y diferenciales de cada entidad territorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*104<sup>16</sup>,<sup>19</sup> mujeres sobrediagnosticadas.</li> </ul> <p>Con base en lo anterior, se evidencian los riesgos que implica la tamización de mujeres entre los 40 y los 49 años, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Riesgos físicos.</b> El riesgo potencial más frecuente es el riesgo de tener un resultado falso positivo, y molestias por la compresión causada por el mamógrafo sobre el seno.</li> <li><b>Riesgos psicológicos.</b> Preocupación específica por aspectos relacionados con el seno, preocupación general, ansiedad, percepción elevada de riesgo por miedo a desarrollar cáncer, asuntos mayormente observados en pacientes con falsos positivos. Sin embargo, las pacientes que presentan resultados negativos también experimentan estrés.</li> <li><b>Riesgos financieros.</b> El diagnóstico y el sobrediagnóstico puede tener efectos sobre la situación laboral de las mujeres y sobre el ingreso en el hogar. Aunado a aspectos psicológicos que pueden trastornar su desempeño como ansiedad, estrés fatiga y dolor entre otros. Una persona sobre diagnosticada acumulará los efectos adversos de todas las intervenciones (cirugía, radioterapia, quimioterapia, hormonoterapia) sin recibir beneficios.</li> </ul> <p>De otro lado, las tecnologías que son incluidas como pruebas de tamización y que cumplen con los criterios para ser pruebas de tamización, <b>muestran beneficios que han sido evaluados empleando muchos dosisanos, entre ellos la disminución en la mortalidad prematura por cáncer de mama el cual es el beneficio potencial y directo más importante.</b></p> <p>Adicionalmente, las pruebas de tamización actualmente disponibles han mostrado beneficios en la reducción de la morbilidad relacionada con el tratamiento y las complicaciones de la enfermedad.</p> <p>Sumado a lo anterior, dicho proyecto muestra como un axioma el hecho de que la detección del cáncer en estadios tempranos reducirá la morbilidad relacionada con las terapias, permitiendo abordajes menos intensos como cirugías, radiación o quimioterapia; <b>sin embargo, esta premisa debe ser entendida en el contexto de las variantes clínicas del cáncer y su comportamiento.</b></p>

<sup>18</sup> A systematic assessment of benefits and risks to guide breast cancer screening decisions JAMA

<sup>19</sup> Effectiveness of breast cancer screening systematic review and meta-analysis to update 2009, Preventive Services Task Force recommendation Ann of Internal Medicine.

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
	<p>En cuanto a la propuesta de realizar "jornadas masivas de tamizaje" en las regiones geográficas donde no hay acceso a esta tecnología, mediante unidades móviles debidamente habilitadas, por los menos una vez al año con el objetivo de tamizar a toda su población afiliada objeto del programa, se tiene que dicha intervención ya fue incluida como parte de las directrices reguladas con la adopción de la Ruta Integral de Atención para personas en riesgo o con presencia de cáncer de mama y el Procedimiento para la detección temprana de cáncer de mama.</p> <p>De otro lado, en lo concerniente a las implicaciones genéticas y aspectos relacionados, se precisa que las intervenciones fueron adoptadas con la Ruta Integral de Atención para personas en riesgo o con presencia de cáncer de mama, por lo cual su inclusión en una Ley puede resultar redundante.</p> <p>Se plantea igualmente, que se garantizará un "sistema unificado y actualizado de registro, donde reposen la consolidación de la información sobre la prevención, morbilidad, mortalidad, pruebas diagnósticas, esquemas de tratamiento". Al respecto, se precisa que la Resolución 3280, establece en su artículo 6, el Monitoreo y evaluación de la Ruta Integral para para la promoción y mantenimiento de la salud, en el cual se insta a los actores involucrados en las acciones de promoción y mantenimiento de la salud a realizar el monitoreo de las intervenciones definidas en las rutas de atención y la evaluación de los resultados en salud de la población, incluyendo las propias para el cáncer de mama. Para ello la misma resolución en su capítulo 7, presenta a los agentes los indicadores para el monitoreo y evaluación, su fuente de información, periodicidad de medición y umbral de cumplimiento.</p> <p>Sumado a lo anterior, como parte de la reglamentación de la Ley 1384 de 2010, fue expedida la Resolución 4496 de 2012, por la cual se organiza el Sistema Nacional de Información en Cáncer y se crea el Observatorio Nacional de Cáncer, la cual en el numeral 8 del Artículo 4. Responsabilidades del Ministerio de Salud y Protección Social, establece que esta entidad sería la encargada de establecer el sistema estándar de indicadores del Observatorio Nacional de Cáncer. En tal sentido, fueron definidos los indicadores para el monitoreo a la gestión integral del cáncer, incluyendo cáncer de mama, los cuales pueden ser consultados en la Guía metodológica del Observatorio Nacional de Cáncer y en las salidas de información de dichos indicadores que hoy se encuentran disponibles en el sitio web <a href="http://oncancer.minsalud.gov.co/Paginas/inicio.aspx">http://oncancer.minsalud.gov.co/Paginas/inicio.aspx</a></p>

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
	<p>En lo que corresponde a las acciones relativas a la implementación de "un servicio especial", se considera importante la vinculación del Ministerio de Educación Nacional para realizar campañas de información continuas a la población. No obstante, dentro del marco normativo actual ya hay normas que explícitamente definen acciones relacionadas con la información en salud y que actualmente están siendo implementadas. Es el caso de la Resolución 518 de 2015 y la modificación de su anexo técnico a través la Resolución 3280 de 2018, que establece las directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas - PIC, y define unos procesos de gestión en salud pública, en donde la coordinación intersectorial, está orientada a "[...] articular esfuerzos y crear sinergias que favorezcan la consecución de objetivos estratégicos; busca evitar o minimizar la duplicidad y superposición de políticas, asegurar prioridades de política y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas, en últimas, promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorial [...]."</p> <p>También define la Información en Salud como: "[...] Acciones de producción, organización y difusión de un conjunto de datos o mensajes para orientar, advertir, anunciar o recomendar a los individuos, familias, comunidades, organizaciones y redes, así como evitar o reducir barreras de acceso a los servicios de salud [...]."</p> <p>"[...] Incluye la planeación, implementación, seguimiento y evaluación de acciones para el suministro de información sobre: a. Políticas, planes, programas, proyectos, estrategias, normas, lineamientos y guías de promoción de la salud o de gestión del riesgo. b. Derechos y deberes en salud. c. Riesgos en salud y mecanismos para la prevención o mitigación de riesgos identificados en el territorio. d. Mecanismos de participación social en salud. e. Rutas de atención y mecanismos que permitan evitar o reducir barreras de acceso a los servicios de salud [...]."</p> <p>De otra parte, la Resolución 3280 de 2018 que adopta la ruta de promoción y mantenimiento de la salud incluye acciones claramente definidas para fortalecer acciones de información y educación en salud en todo el curso de vida y en los diferentes entornos donde viven y se desarrollan las personas.</p> <p>Ahora bien, aunque el médico tratante tendría mayor autonomía en la decisión sobre el tipo de prueba, son reiterativas las objeciones correspondientes a los grupos etarios e intervalos de tamización. Adicionalmente, cabe aclarar que: "La medicina basada en la evidencia</p>

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
	<p>represente la concientización, explícita, razonable y juicio del uso de la mejor evidencia clínica para la toma de decisiones acerca del cuidado individual de los pacientes. De este modo, la medicina basada en la evidencia, integra la experiencia clínica y los resultados obtenidos por los pacientes, con la mejor información disponible, la cual es producto de la investigación, permitiendo así la adecuada toma de decisiones clínicas".</p> <p>En el marco de lo anterior, la seguridad del paciente se entiende como el conjunto de elementos estructurales, procesos, instrumentos y metodologías basadas en evidencias científicamente probadas y reproducibles que obedezcan rigurosamente al método científico de modo contundente y congruente. Así se minimiza el riesgo de eventos adversos en el proceso de atención e igualmente las consecuencias de un tratamiento o procedimiento.</p> <p>Adicionalmente, el número de muertes evitadas según Pace LE y Keating NL 2014, y los Recomendaciones en Prevención dispuestas por el Task Force de EE. UU., plantean intervalos de confianza sobre los cuales los riesgos de la tamización a partir de los 40 años en mujeres, superan los beneficios y presentan una importante incertidumbre sobre sus resultados.</p> <p>Sumado a lo anterior y en el marco de este proyecto es inadecuado y riesgoso para la población especificar tales edades e intervalos. Los grupos etarios y las edades que propone este proyecto y sus frecuencias de entrega, están en oposición a lo dispuesto en la evidencia científica y por autonomía son una mala práctica hasta el momento. La tamización desde los 40 años tiene evidencia fuerte en contra según lo dispuesto en la Guía de Práctica Clínica Colombiana, lo cual está en contravención de la evidencia, el método científico y la formulación de políticas sanitarias responsables.</p> <p>A todo esto, y especialmente frente al literal k), es relevante mencionar que ya existe un protocolo de vigilancia en salud pública de cáncer de mama y de cuello uterino y una ficha de notificación para el cáncer de mama en el INS y está el registro de cáncer de la cuenta de alto costo.</p> <p>Por último, respecto al parágrafo 2, es imposible y antitécnico efectuar una reglamentación de la implementación en 90 días. Es más, ese tipo de cláusulas temporales, que limitan la potestad reglamentaria, han sido consideradas por la Corte Constitucional como contrarias al ordenamiento</p>

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
<p><b>ARTÍCULO 7. Control de calidad en la tamización de cáncer de mama.</b></p> <p>El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud, el Organismo Nacional de Acreditación, el Instituto Nacional de Cancerología y los entes territoriales certificarán los procesos y procedimientos para la detección temprana, así como los equipos de mamografía en sus diferentes tecnologías disponibles y equipos complementarios para el diagnóstico, como los de ecografía, verificando que estos cumplan con los estándares de calidad requeridos para un óptimo diagnóstico de acuerdo a los protocolos definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Cancerología, basados en estándares de control de calidad internacionales vigentes. Los centros radiológicos deben realizar los mantenimientos preventivos según recomendación del fabricante del equipo y calibraciones necesarias, controles de calidad, y demás variables claves con el objeto de asegurar una correcta operación de los mismos y buenas lecturas de los estudios mamográficos y participar en los programas de mejoramiento de</p>	<p>jurídico<sup>20</sup>. En efecto, 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 (art. 189 numeral 11)<sup>21</sup>, por lo que su desconocimiento contraviene la Carta Política.</p> <p>Este es un aspecto de relevancia dentro del contenido del proyecto. Sin embargo, es necesario mencionar que dicha intervención ya está definida en el PDCCC así: "Desarrollo e implementación de un programa de control de calidad en tamización de cáncer de mama para las pruebas incluidas en el Plan Obligatorio de Salud", por lo cual más allá de definir dicha necesidad en el contexto de una Ley, es necesario lograr mayores esfuerzos entre las entidades competentes para el desarrollo cabal de un Programa de control de calidad en la tamización de cáncer de mama.</p> <p>De igual manera, también es importante precisar que la habilitación de los servicios relacionados con la detección temprana del cáncer de mama están reglamentados en la Resolución 3100 de 2019, específicamente en el estándar de dotación y es competencia de las Entidades Territoriales del orden departamental, expedir las licencias de práctica médica que hace uso de los equipos generadores de radiaciones ionizantes, en este caso de los mamógrafos, teniendo en cuenta lo definido en la Resolución 482 de 2018, que reglamentó todo lo relacionado con el uso de equipos de radiación ionizante, su control de calidad, la prestación de servicios de protección radiológica, entre otros aspectos. Dicha Resolución es un desarrollo de la Ley 9 de 1979, artículo 151, el cual fue modificado por el Decreto Ley 2106 de 2019 (Anti-trámites).</p> <p>Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social se encarga del desarrollo de los protocolos de control de calidad, mediante los cuales se establecen las pruebas que debe aplicarse a cada mamógrafo.</p> <p>En cuanto a lo relacionado con el financiamiento y el desarrollo "[...] de nuevas tecnologías, así como la investigación clínica que permitan detectar signos tempranos para el cáncer de mama [...]. Se considera que deben ser especificados en otro artículo, (diferente al de control de calidad en la tamización) para dar mayor claridad frente al mandato e incluir al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación dentro de los responsables de su desarrollo e implementación.</p>

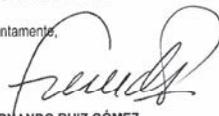
<sup>20</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.  
<sup>21</sup> Cf., sobre este aspecto, las sentencias C-805 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-508 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra), C-1005 de 2008 (M. P. Humberto Sierra Porto), C-765 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), entre otras.

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
<p>garantía de la calidad establecidos por el ministerio de salud y protección social. Las EAPB, IPS y entes territoriales deberán realizar jornadas de capacitación y entrenamiento al recurso humano en salud para la correcta toma e interpretación de las imágenes de diagnóstico. Así mismo, se autoriza al Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Salud y Protección Social para que, en articulación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se financie el desarrollo de nuevas tecnologías, así como la investigación clínica que permitan detectar signos tempranos para el cáncer de mama. <b>Parágrafo.</b> El gobierno nacional creará la estrategia de financiación que permita la disponibilidad de tecnología para garantizar el tamizaje en las regiones apartadas del país, priorizando la dotación de esta tecnología a la red pública hospitalaria, quien es la que actualmente da respuesta en su mayoría a las necesidades de atención en salud de las comunidades rurales.</p>	<p>En relación con el parágrafo, cabe anotar que la dispersión de este tipo de tecnologías en el territorio trae consigo la disminución de su calidad debido a una disponibilidad variable del talento humano calificado requiendo para su ajuste. De tal modo, es claro que esta tecnología necesita personal con entrenamiento, entre los cuales se ubican: Médicos físicos, médicos radiólogos, y auxiliares entrenados en el tema. Se sugiere en cambio a este parágrafo, la centralización de los servicios de mamografía o su disponibilidad por regiones para optimizar el uso del recurso, por cuanto es una tecnología altamente costosa, y que traería cambios en los costos de oportunidad en caso de ser implementada en territorios con una baja ocurrencia de este tipo de eventos.</p>
<p><b>ARTÍCULO 8. Ruta de atención en salud para el diagnóstico y tratamiento del cáncer de mama.</b> Todos los actores involucrados en la detección temprana, tratamiento, rehabilitación y paliación del cáncer de mama, independientemente de la modalidad, tienen la responsabilidad de garantizar la atención oportuna, sin demoras ni barreras de acceso a las y los pacientes. Así mismo, las</p>	<p>Referente a este artículo, es importante precisar que este Ministerio cuenta con una Ruta de Atención Integral para población en riesgo o con diagnóstico de cáncer de mama, adoptada mediante Resolución 3202 de 2016. Así mismo, no puede dejarse de lado la Resolución 3280 de 2018, Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud, en punto al procedimiento de detección de cáncer de mama allí inculcido.  Cabe señalar que la ruta es expedita a la hora de referirse a los tiempos estándar para la confirmación del diagnóstico e inicio de tratamiento, otorgando los profesionales de la salud indicados para el desarrollo de las intervenciones, plantea la necesidad de realizar pruebas de</p>

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
<p>Cancerología. La hoja de ruta tendrá como mínimos los siguientes requisitos: a. La oportunidad de la atención general, entendido como el tiempo entre la consulta por presencia de síntomas asociados al cáncer de mama hasta el primer tratamiento, no será mayor a los 45 días calendario. b. En caso de que el reporte de biopsia sea positivo para malignidad el patólogo procederá sin mediar autorización adicional por parte de la EAPB a realizar los estudios de inmunohistoquímica definidos por protocolo, siendo revisados los resultados en plazo no mayor de una semana y, la intervención por mastología y oncología clínica, será realizada en el mismo número de días en oportunidad, así como el inicio de neoadyuvancia o la cirugía de ser necesaria. c. Si se requiere tratamiento por más de una especialidad (mastología, cirugía oncológica, oncología o radioterapia, entre otras), el intervalo entre la finalización de uno y el inicio del otro, no podrá ser mayor a 30 días calendario. d. Los tratamientos de rehabilitación y cuidados paliativos, así como la inclusión de las terapias complementarias que sean necesarias, serán garantizados por la EAPB a través de su red de servicios de manera integral, secuencial e ininterrumpida, cumpliendo a cabalidad los esquemas prescritos por el médico o grupo de médicos tratantes.</p>	

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
<p>asociaciones de usuarios, científicas y las organizaciones de la sociedad civil, serán tenidas en cuenta para el diseño del programa de que trata la presente ley. Para tal fin las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), las ESE, los regímenes de excepción y los Entes Territoriales garantizarán la implementación de la hoja de ruta que para este caso actualice el Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo no mayor a dos años posterior a la promulgación de esta ley. Las organizaciones de pacientes debidamente constituidas, podrán ejecutar intervenciones de promoción de la salud y gestión del riesgo, enmarcadas en las estrategias definidas en los Planes Territoriales de Salud (PTS), a través de lo contenido en los Planes de Intervenciones Colectivas (PIC) respectivos, que busque impactar positivamente los determinantes sociales de la salud y alcanzar los resultados definidos en el PTS. Conforme lo definido en la Resolución 518 de 2015, del Ministerio de Salud y la Protección Social los cuales se ejecutarán de manera complementaria a otros planes de beneficio. Las guías y protocolos de atención en salud se adecuarán y unificarán siguiendo los lineamientos definidos por la evidencia científica, por las sociedades científicas involucradas y el Instituto Nacional de</p>	<p>inmunohistoquímica a las biopsias positivas, establece los mecanismos administrativos relacionados con la autorización y asignación de consultas o procedimiento requeridos de forma continua.  Igualmente, están definidos los indicadores para el seguimiento y monitorización del cumplimiento, teniendo en cuenta la evidencia clínica disponible.  Una propuesta como la que se estudia en este proyecto conllevaría a su pronta obsolescencia, de presentarse cambios en la evidencia científica en el mediano y largo plazo.  En relación con el parágrafo 1º, ya existe la Guía Metodológica para la elaboración de Guías de Práctica Clínica con Evaluación Económica en el Sistema General de Seguridad Social en Salud Colombiano, la cual determina claramente la participación, la evaluación de la evidencia y los actores y etapas requeridas en su concreción.  En cuanto al parágrafo 2º, se tiene que, esta información ya la determina la Ley 1751 de 2015, estatutaria en salud.  En lo atinente al parágrafo 3º, es pertinente armonizar y evitar la transgresión de la normatividad existente en cuanto al giro de recursos y contratación pactada entre aseguradores y prestadores. Así, las atenciones descritas corresponden a distintos niveles de complejidad del componente primario y complementario. Lo anterior dificulta la interpretación de la propuesta, aunado a los acuerdos contractuales pactados entre las partes, puntos que podrían estar en el campo del derecho privado y la relación contractual.</p>

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
<p>e. Los pacientes serán informados de la posibilidad de acceder a cirugías reconstructivas de la mama, como parte integral del tratamiento. f. El ente territorial deberá verificar y garantizar que el paciente con diagnóstico de cáncer de mama ingrese a la Ruta de Atención Integral diseñada previamente y que los tiempos de atención se cumplan con la oportunidad definida. g. Las EAPB deben garantizar que no se traslade al paciente las gestiones administrativas. Para esto se debe contar con gestores en cada municipio. <b>Parágrafo 1.</b> Las guías y protocolos de atención en salud se adecuarán y unificarán basado en la evidencia científica y siguiendo los lineamientos definidos por las sociedades científicas involucradas y el Instituto Nacional de Cancerología. <b>Parágrafo 2.</b> El Estado a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud, garantizará el suministro de los exámenes, medicamentos, insumos, dispositivos médicos y en general de todos los servicios y tecnologías en salud necesarios para la prevención, diagnóstico y tratamiento oportuno del cáncer de mama, siempre y cuando estos se ajusten a la evidencia científica disponible y cumplan con los protocolos establecidos y guías de manejo vigentes en el país. <b>Parágrafo 3.</b> Las EAPB deben garantizar el pago en un plazo no mayor a 30 días, a las Instituciones</p>	

Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES	Texto de la ponencia para primer debate	OBSERVACIONES
<p>Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) públicas y privadas y a las Empresas Sociales del Estado (ESEs), de todos los costos que se deriven de la Implementación del programa nacional de detección temprana del cáncer de mama, diagnóstico, tratamiento integral, rehabilitación y cuidado paliativo de las mujeres y hombres de la población en general susceptibles a ser tamizados, con riesgo de tener cáncer de mama.</p> <p><b>ARTICULO 9. Garantías de prestación de servicio para el tratamiento oportuno de cáncer de mama.</b> Para garantizar la atención oportuna en el tratamiento del cáncer de mama, las EAPB, los regímenes de excepción y los Entes Territoriales, deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eliminar las barreras de acceso a los pacientes y sus familias.</li> <li>2. Simplificar los trámites administrativos para los pacientes y sus familias, ofreciendo opciones para autorizaciones on line.</li> <li>3. Garantizar el acceso a todos los servicios que requiere el paciente de ser posible en una misma IPS e implementar estrategias de telemedicina, atención médica domiciliar y entrega de medicamentos en casa, entre otras alternativas.</li> <li>4. Expedir y autorizar de manera integral, por una única vez la totalidad de los servicios requeridos para el tratamiento, esta autorización podrá ser modificada de conformidad con el plan que</li> </ol>	<p>Se identifica que lo allí propuesto resulta de gran importancia a la hora de establecer mecanismos que favorezcan el acceso y la continuidad en la atención de la persona con cáncer de mama. Sin embargo, dichos planteamientos son transversales para el SGSSS sin distinción del evento morbido de interés, por lo cual existe regulación enfocada a dar respuesta a esta necesidad, a saber, la Resolución 1441 de 2016, "por la cual se establecen los estándares, criterios y procedimientos para la habilitación de las Redes Integrales de Prestadores de Servicios de Salud y se dictan otras disposiciones".</p> <p>En lo concerniente a las autorizaciones on line, debe garantizarse la accesibilidad a las personas siempre mediante otros mecanismos.</p> <p>Frente al numeral 3, es importante tener en cuenta la habilitación de la IPS y su capacidad de resolutivez. Esta obligación puede disminuir los niveles de calidad y oportunidad.</p> <p>Sobre el parágrafo, es importante tener presente la causa que origina la excepción, con el fin de que ciertos procedimientos no generen mayores perjuicios a las personas por lo que deberá siempre atenderse la evidencia científica y la minimización del riesgo. Para el caso, y como ejemplo, si se tratase de un virus aún más letal que el SARS-CoV-2 como el del Ébola, sería necesario un aislamiento casi total de la población y estas atenciones no podrían llevarse a cabo.</p>	<p>determine el médico tratante ajustado a las necesidades del paciente.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para garantizar una continua y oportuna detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación y cuidado paliativo del cáncer de mama en Colombia, todos los sujetos involucrados deberán ejecutar las acciones pertinentes inclusive en ejecución de los estados de excepción contemplados en la Constitución Política, cuando las circunstancias lo permitan.</p> <p><b>ARTICULO 10. Inspección, Vigilancia y Control.</b> Las funciones de Inspección, Vigilancia y Control de las disposiciones contenidas en la presente ley, estarán a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud y de las autoridades territoriales según las normas vigentes quienes garantizarán el cumplimiento de las mismas. Las entidades departamentales, distritales y municipales de salud deberán generar y comunicar alertas en caso de incumplimientos a los mandatos de la presente ley a la Superintendencia Nacional de Salud, con el fin de que ésta proceda a realizar las acciones pertinentes. La Superintendencia Nacional de Salud velará y garantizará el cumplimiento de lo ordenado en la presente ley.</p> <p><b>ARTICULO 11. Sanciones.</b> Las sanciones al incumplimiento a las órdenes adoptadas en la presente Ley serán impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud aplicando integralmente el</p>	<p>Siendo un artículo que retoma lo ya establecido en el artículo 20 de la Ley 1384 de 2010, no es pertinente su réplica mediante una nueva ley. Al respecto, se considera pertinente el concepto de la Superintendencia Nacional de Salud y los avances de la misma en materia de Inspección, vigilancia y control para lo establecido en la Resolución 3140 de 2011, "por medio de la cual se desarrolla el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el artículo 128 de la Ley 1438 de 2011, aplicable por la Superintendencia Nacional de Salud a sus vigilados" y la Circular 4 de 2014 con la cual se impartieron instrucciones respecto de la prestación del servicio de salud en las personas con sospecha o diagnóstico confirmado de cáncer.</p> <p>No se considera del caso su reiteración.</p>
<p>procedimiento y sanciones previstas en la Ley 1438 de 2011 y en la Ley 1949 de 2019.</p> <p><b>ARTICULO 12.</b> Las trabajadoras, cuyos contratos de trabajo sean por un término superior a treinta (30) días, tendrán derecho a medio día de permiso, una vez al año durante la vigencia de la relación laboral, para someterse al examen de mamografía o el que haga sus veces.</p> <p>En el caso de los contratos a término fijo, o por obra labor, este derecho podrá ejercerse a partir de los treinta días (30) de celebrado el contrato de trabajo, y en cualquier momento durante la vigencia de éste.</p> <p>Para los efectos de este permiso, las trabajadoras deberán dar aviso por escrito al empleador con una semana de anticipación a la realización de los exámenes; asimismo, deberán presentar con posterioridad a estos, los documentos que acrediten que se los realizaron en la fecha estipulada. Este medio día de permiso será considerado como trabajado para todos los efectos legales, no podrá ser compensado en dinero, ni durante ni al término de la relación laboral, entendiéndose por no escrito cualquier pacto en contrario.</p>	<p>Es importante no pasar por alto que el examen de mamografía debe ser realizado según la evidencia científica; su práctica reiterada podría aumentar el riesgo por acumulación de radiación, desencadenando posibles eventos adversos.</p> <p>De otro lado, también debe considerarse si el término "medio día" es suficiente cuando la mujer trabaja en una zona distante a la cabecera municipal.</p> <p>Se vislumbra necesario, contar con concepto del Ministerio del Trabajo en este aspecto.</p>	<p>de política ya presentados y existentes en el país.</p> <p>En efecto, distinciones y fragmentaciones jurídicas como las que se podrían producir resultan innecesarias, pues contradicen la indivisibilidad del derecho, lo que ocasiona un esquema inoperable en servicios, tratos desiguales e inequitativos a personas, sistemas u órganos no protegidos de manera especial y, así mismo, genera la necesidad de desarrollos simétricos para la totalidad de patologías o eventos contenidos en la clasificación internacional de enfermedades CIE X<sup>22</sup>.</p> <p>Adicionalmente, definir directrices de tipo clínico a través de una ley representa un riesgo normativo, teniendo en cuenta las dinámicas actuales de la evidencia y la gestión del conocimiento en el mundo. Concordante con lo anterior, se tiene que la evidencia científica vigente para el país se soporta en las Guías de Práctica Clínica, las cuales cuentan con una periodicidad establecida para su renovación. A lo sumo, la propuesta legislativa tendría efectos negativos sobre la gobernanza del cáncer, trayendo un debilitamiento de la fuerza de las recomendaciones científicas, en detrimento de la calidad de los servicios y un aumento significativo de los costos de oportunidad.</p> <p>Por último, el proyecto de norma desconoce incentivos y fuentes de financiación específicas, que permitan potenciar las acciones para mejorar la gestión del riesgo entre los agentes del sistema y lograr la mejora de los resultados en salud.</p> <p>En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. Se advierte que, de conformidad con las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y aquellas que podrían desconocer normas superiores, continuar su curso en el legislativo deventaría innecesario.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>FERNANDO RUIZ GÓMEZ</b> Ministro de Salud y Protección Social</p>	<p>Aprobó Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios. Dirección Jurídica.</p>
<p><b>3. CONCLUSIÓN</b></p>		<p><sup>22</sup> Esta clasificación consta de una lista de categorías de tres caracteres que constituye el núcleo de esta, la cual contiene 2,036 categorías y adicionalmente contiene una lista tabular de cuatro caracteres, también conocida como lista detallada que contiene 12,422 subcategorías o códigos, además de las 2,036 categorías de la lista anterior. Cfr. <a href="http://ais.paho.org/cie/index.asp?xml=ciedesign.htm">http://ais.paho.org/cie/index.asp?xml=ciedesign.htm</a>.</p>	
<p>Por las razones expuestas, se considera que la pretensión de "establecer medidas oportunas en materia de promoción, detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación y cuidado paliativo del cáncer de mama en Colombia", ya está recogido y desarrollado en una serie de disposiciones que hacen parte del ordenamiento jurídico. Igualmente, la temática <i>sub examine</i> se ve desvirtuada ante los múltiples instrumentos</p>			

**LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los veintiocho (28) días del mes de agosto 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 FERNANDO RUÍZ GÓMEZ-MINISTRO.  
**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N°.321/2020 SENADO y 259/2019 CÁMARA.  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR MEDIO DE LA CUAL ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN, DIAGNÓSTICO Y TRATAMIENTO OPORTUNO DEL CÁNCER DE MAMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"  
**NÚMERO DE FOLIOS:** TREINTA Y DOS (32) FOLIOS  
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**DÍA:** VIERNES VEINTIOCHO (28) DE AGOSTO DE 2020  
**HORA:** 11.49 A.M.

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

El Secretario,

  
**JESÚS MARIA ESPAÑA VERGARA**  
 SECRETARIO  
 Comisión Séptima del H. Senado de la República

## CONCEPTO JURÍDICO CÁMARA COLOMBIANA DE INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 085 DE 2020 SENADO

*por medio del cual se regula la contratación de personas y aportes a la seguridad social en las plataformas digitales y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., 28 de agosto de 2020

Honorables Senadores  
**JOSE RITTER LOPEZ PEÑA**  
**GABRIEL VELASCO OCAMPO**  
**NADIA BLEL SCAFF**  
**MANUEL BITERBO PALCHUCAN**  
**FABIAN CASTILLO SUAREZ**  
**MILLA ROMERO SOTO**  
**VICTORIA SIMANCA HERRERA**  
 Comisión Séptima  
**SENADO DE LA REPUBLICA**  
 Congreso de la República  
 La Ciudad

**CARLOS MOTOA SOLARTE**  
**AYDEE LIZARAZO CUBILLOS**  
**LAURA FORTICH SANCHEZ**  
**HONORIO HENRIQUEZ PINEDO**  
**EDUARDO PULGAR DAZA**  
**JOSE AULO POLO NARVAEZ**  
**JESUS CASTILLA SALAZAR**

**Asunto:** Comentarios al Proyecto de Ley 085 de 2020 Senado "Por medio del cual se regula la contratación de personas y aportes a la seguridad social en las plataformas digitales y se dictan otras disposiciones"

Honorables Senadores,

Comienzo por extenderles nuestros más cordiales saludos de parte de la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones – CCIT, organización gremial que agrupa a las más importantes empresas del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. En ese sentido, hemos venido trabajando por más de 26 años apoyando el desarrollo armónico del Sector TIC en Colombia, bajo las banderas de la promoción y el crecimiento ordenado de la Industria de Tecnología en Colombia, en un ambiente de seguridad jurídica que fomente la inversión y el desarrollo económico y social del País.

En esta ocasión nos dirigimos a Ustedes, para presentarles nuestros comentarios en relación con al Proyecto de Ley 085 de 2020 Senado "Por medio del cual se regula la contratación de personas y aportes a la seguridad social en las plataformas digitales y se dictan otras disposiciones". En ese sentido, nos permitimos presentar las siguientes observaciones.

**1. Comentarios generales**

**1.1. El papel clave de las plataformas digitales en la reactivación económica del país luego de la emergencia económica por la pandemia de COVID-19**

Las plataformas digitales han venido tomando un papel especialmente importante en la economía nacional y a pesar de su novedad, ya se estima que tienen una participación

del 0,2% en el PIB nacional<sup>1</sup>. Este impacto se ha visto potenciado por las dinámicas generadas por la actual emergencia sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19, que ha convertido a las plataformas digitales en una herramienta fundamental para la supervivencia de Mipymes de muchos sectores económicos (como el gastronómico, moda, farmacias, entre otros) y como una fuente de ingresos para las personas de diversos sectores de la sociedad, en especial para quienes han perdido su empleo o requieren complementar sus ingresos regulares.

Aparte de estos beneficios, es importante tener en cuenta que las plataformas digitales también han: i) promovido la formalización de sus empresas aliadas, ii) servido para atraer inversión extranjera al país, iii) promovido la bancarización y la inclusión financiera, y iv) aumentar el recaudo de impuestos por parte de los comercios aliados<sup>2</sup>.

Precisamente, es en este complejo escenario que las plataformas digitales presentan alternativas para mitigar los impactos socioeconómicos del desempleo que hoy alcanza el 19,8%<sup>3</sup> a nivel nacional y supera el 25% en algunas de las principales ciudades del país. Lo anterior, pues permiten a través de la tecnología un modelo de autoempleo y generación de ingresos con muy bajas barreras de entrada y salida. Esto se traduce en que las plataformas se convierten en "salvavidas", que permiten mantener el consumo de los hogares a través de una fuente de ingresos, durante la actual emergencia. Esto se convierte en algo trascendental pues en la crisis económica en la que se han perdido más de 3,6 millones de empleos en el país, siendo Colombia el tercer país en América Latina con mayor pérdida de empleo<sup>4</sup>.

Por ejemplo, de acuerdo al BID para el caso de plataformas de movilidad<sup>5</sup>, quienes se autoemplean en estas podrían acceder a un ingreso promedio por hora de USD 10,5, que permitiría solventar la situación financiera de los hogares colombianos en el corto plazo. En este mismo sector, estudios internacionales<sup>6</sup> han mostrado como las familias que experimentan pérdidas involuntarias de trabajo acuden a plataformas (como las de movilidad) para generar ingresos y solventar su situación económica en el corto plazo.

Por lo tanto, resulta evidente que las plataformas digitales han desempeñado y desempeñarán un papel clave dentro de la reactivación de la economía nacional. También

<sup>1</sup> Fedesarrollo (2020) Las plataformas digitales, la productividad y el empleo en Colombia.  
<sup>2</sup> Fedesarrollo (2020) Las plataformas digitales, la productividad y el empleo en Colombia.  
<sup>3</sup> DANE (2020) Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) Mercado Laboral. Información junio 2020. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>  
<sup>4</sup> BID (2020) Observatorio laboral. Disponible en: <https://observatoriolaboral-bid.herokuapp.com/empleo/>  
<sup>5</sup> BID (2019) Who drives on ride-hailing platforms in Latin America? A profile of Uber drivers in Brazil, Chile, Colombia and Mexico. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/english/document/Who\\_Uses\\_Ride-Hailing\\_Platforms\\_to\\_Drive\\_in\\_Latin\\_America\\_A\\_Profile\\_of\\_Uber\\_Drivers\\_in\\_Brazil\\_Chile\\_Colombia\\_and\\_Mexico\\_en.pdf](https://publications.iadb.org/publications/english/document/Who_Uses_Ride-Hailing_Platforms_to_Drive_in_Latin_America_A_Profile_of_Uber_Drivers_in_Brazil_Chile_Colombia_and_Mexico_en.pdf)  
<sup>6</sup> JP Morgan Chase & Co Institute (2019) Bridging the Gap. How families use the online platform economy to manage their cash flow.

<p>serán determinantes para recobrar la dinámica económica especialmente en algunos sectores clave. Así mismo son una herramienta fundamental para atacar uno de los principales problemas que ha afrontado la sociedad en nuestro país y que repercute en bajo niveles de vinculación al sistema general de seguridad social, la informalidad.</p> <p>También es muy importante no perder de vista que las plataformas digitales también se han convertido en herramientas claves para garantizar el abastecimiento de todo tipo de bienes (incluidos los de primera necesidad y medicinas) en los hogares colombianos. Esto permite que las personas no deban desplazarse físicamente a adquirirlos y genera efectos positivos para la contención y mitigación del contagio por COVID-19. Particularmente, las plataformas digitales han hecho grandes esfuerzos para garantizar esquemas de entregas sin contacto, centros de desinfección, dotación de elementos de bioseguridad a los repartidores, capacitaciones, para reforzar el cumplimiento de los protocolos y así disminuir los riesgos de contagio en repartidores y sus familias.</p> <p>En ese sentido, resulta primordial que la reglamentación en comento permita potencializar los efectos positivos en la economía y sea acorde a los principios y esquemas colaborativos sobre los cuales se desarrolla. De esta manera, seguirán brindando a los colombianos alternativas de generación de ingresos basadas en la innovación y la tecnología, que a su vez promueven una tendencia positiva en el consumo de los hogares y generan encadenamientos positivos en sectores clave para una recuperación rápida luego de la actual crisis.</p> <p><b>1.2. Los riesgos de establecer definiciones legales en un sector tan dinámico como el de TIC</b></p> <p>El país y el mundo han sido testigo de la velocidad con la cual un gran número de mercados se han transformado gracias al uso de las TIC. Esto ha ocurrido pues de la mano de la innovación tecnológica de las últimas décadas, ha sido posible incluir las TIC en todo tipo de actividades económicas e incluso, se han creado nuevos sectores y negocios gracias a este rápido ritmo de avance tecnológico<sup>7</sup>. Esta velocidad, en no pocas ocasiones ha generado desafíos para la regulación, a la hora de ajustarse a las nuevas dinámicas y agentes que han venido surgiendo en las distintas áreas del sector TIC.</p> <p>Particularmente, esto ha generado dos efectos que no se pueden perder de vista cuando se regula este sector: i) por la velocidad de cambio de las dinámicas económicas del sector, la normas que expiden las autoridades para este suelen quedar obsoletas a un ritmo mucho mayor que en otros sectores de la economía, y ii) la existencia de normas imprecisas y anti-técnicas que no reconocen la realidad económica, social y tecnológica dentro del marco normativo de TIC, se convierten en un freno al desarrollo del sector impactando la inversión y la competitividad de la economía en general.</p> <p><sup>7</sup> UNCTAD (2019) Digital Economy Report. Value Creation and capture: Implications for Developing Countries.</p>	<p>Así las cosas consideramos que establecer definiciones para el sector de Economía Digital y Colaborativa dentro del Proyecto de Ley podría convertirse en una barrera para nuevos avances dentro de este. Lo anterior, pues como mencionamos, solamente se ajusta a cubrir situaciones de hecho presentes dentro del sector en este momento, sin que estos mismos supuestos normativos pudieran aplicarse efectivamente para las nuevas dinámicas que el sector genere en el futuro cercano.</p> <p>Para el caso concreto del Proyecto de Ley, estimamos que la definición legal de "Empresa de Intermediación Digital" no se ciñe a las realidades del sector TIC, pues su generalidad la lleva a tener un ámbito de aplicación ambiguo. Concretamente, pensamos que este tipo de definiciones permitiría que prácticamente cualquier actividad que utilice Internet o plataformas móviles digitales podría considerarse "Empresa de Intermediación Digital", sin que esto corresponda a las verdaderas interacciones del sector. Encasillar a los actores y modelos de esta Industria va a impedir el dinamismo propio de la misma y jugará en contra de la innovación, que tantos beneficios genera en el entorno económico y empresarial.</p> <p><b>1.3. El Proyecto de Ley podría generar efectos negativos para el desarrollo y la consolidación de la Economía Colaborativa en el país</b></p> <p>Desde la CCIT vemos con preocupación que el Proyecto de Ley en su estado actual podría limitar varios de los pilares (como la innovación veloz y la flexibilidad) en los cuales se funda el modelo de economía colaborativa, que parte de reducir los costos de transacción para que a través de plataformas digitales se puedan intercambiar bienes y servicios de manera cada vez más fácil y segura.</p> <p>Por un lado, consideramos que el Proyecto de Ley podría afectar al desarrollo de aplicaciones en Colombia y convertirse en un desincentivo al emprendimiento digital, pues impondría nuevas cargas a los emprendedores que pretendan desarrollar modelos de negocios basados en plataformas de intermediación tecnológica. En este sentido, el Proyecto de Ley en su estado actual podría convertirse en una limitación para la implementación de este tipo de innovaciones tecnológicas, lo cual terminaría afectando negativamente el ecosistema digital del país de manera significativa.</p> <p>Adicionalmente, el Proyecto podría implicar un retroceso en la política de desarrollo digital y de aplicaciones del país y, en últimas, dificultaría la operación de emprendimientos colombianos y la llegada de nuevos actores al mercado internacional de contenidos y aplicaciones tecnológicas. También podría llegar a contrariar los lineamientos establecidos por la OCDE en cuanto a eliminación de barreras para la implementación de estas tecnologías en movilidad y economía colaborativa. Así mismo, consideramos importante no perder de vista la importancia que ha tomado la innovación tecnológica en el país de la mano del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019), ya que</p>
<p>consideramos que el Proyecto propuesto no estaría acorde con las propuestas y avances realizadas por el Gobierno Nacional en cuanto a emprendimiento, innovación y economía digital.</p> <p>Finalmente, todos los riesgos mencionados podrían afectar el ambiente de inversión en el país y a las miles de familias que utilizan estas plataformas electrónicas para generar ingresos, pues atentaría contra su viabilidad financiera y económica, eventualmente precarizando su calidad de vida. Al respecto vale la pena tener en cuenta que a nivel mundial se espera un gran crecimiento de la economía colaborativa y es clave que el país mantenga una regulación abierta que le permita continuar beneficiándose de esta inversión<sup>8</sup>.</p> <p>Al respecto, vale la pena tener en cuenta que de acuerdo al primer índice global sobre economía colaborativa, Timbro<sup>9</sup>, Colombia apenas ocupa el lugar 145 de entre 213 países en lo que se refiere a este sector. Lo que demuestra la necesidad de crear políticas que permitan que el país se beneficie de las múltiples ventajas que trae la economía colaborativa, muchas ya señaladas en este documento. Igualmente, el BID señala la importancia de crear un marco regulatorio flexible para materializar estas posibilidades de crecimiento<sup>10</sup>.</p> <p><b>1.4. Respecto a la creación de una categoría adicional "sui generis" en la normatividad laboral colombiana</b></p> <p>El Proyecto de Ley propone la creación de una categoría de "Contratista Colaborador", para referirse a las personas naturales que prestan sus servicios en calidad de independientes a través de plataformas digitales. Al respecto, consideramos problemática la creación de nuevas categorías laborales que complejizan aún más el sistema y generan incertidumbre jurídica para los actores del ecosistema (emprendedores y plataformas que actualmente operan en el país, inversionistas y usuarios entendiendo estos últimos en sus dos dimensiones, prestadores de servicio independientes y usuarios finales). Más aún teniendo en cuenta, que quienes prestan sus servicios a través de plataformas se ven claramente identificados dentro de la categoría de trabajadores independientes, ya contemplada en la normatividad laboral colombiana, según lo ha reconocido el estudio de Fedesarrollo.</p> <p>Precisamente, los usuarios que utilizan las plataformas para prestar sus servicios personales, lo hacen con absoluta autonomía, con libertad de horarios y jornadas,</p> <p><sup>8</sup> Fedesarrollo (2020) Las plataformas digitales, la productividad y el empleo en Colombia.  <sup>9</sup> TIMBRO (2018) Sharing Economy Index. Disponible en: <a href="https://timbro.se/app/uploads/2018/07/tsei-veision-17_web.pdf">https://timbro.se/app/uploads/2018/07/tsei-veision-17_web.pdf</a>  <sup>10</sup> BID (2017) Retos y posibilidades de la economía colaborativa en América Latina y el Caribe. Disponible en: <a href="https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Retos-y-posibilidades-de-la-econom%C3%ADa-colaborativa-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf">https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Retos-y-posibilidades-de-la-econom%C3%ADa-colaborativa-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf</a></p>	<p>organizando su propia gestión, escogiendo qué plataformas utilizar, proveyendo las herramientas e insumos para la prestación de servicios, asumiendo riesgos, y apropiándose del fruto de su trabajo. Por lo que, sin duda alguna, se trata de trabajadores independientes por cuenta propia. Sin que exista relación o contrato de trabajo entre los prestadores y los consumidores, y tampoco respecto de las plataformas que intermedian en las operaciones, ya que claramente no se presentan los elementos de la relación laboral definidos en la normatividad nacional respectiva.</p> <p>Adicionalmente, que los prestadores independientes prestan sus servicios en varias de las plataformas disponibles sin ninguna exclusividad, por lo que pueden elegir las que mejor se acomoden a sus necesidades e intereses, e incluso muchos de ellos prestan el servicio teniendo una relación de dependencia con un empleador para generar ingresos adicionales en los tiempos disponibles.</p> <p>Al respecto, la misma motivación del Proyecto reconoce que los colaboradores no se enmarcan dentro de la categoría de trabajadores dependientes, por lo que consideramos que la consecuencia de lo anterior es que debe utilizarse la categoría de independiente ya contenida en el sistema jurídico nacional. Esto con el fin de evitar crear categorías adicionales dentro del ordenamiento legal, que puedan llegar a afectar la seguridad jurídica y los derechos de las partes involucradas, así como la aplicación práctica de las medidas respectivas.</p> <p><b>2. Comentarios particulares</b></p> <p><b>2.1. Respecto al artículo 1 "Objeto"</b></p> <p>Consideramos que el artículo 1 del Proyecto de Ley, no se armoniza con la instrucción dada por el artículo 205 del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019), que puso en cabeza del Gobierno nacional el diseñar y formular "una política pública que permita, entre otros, caracterizar las condiciones de prestación de servicio y las modalidades de protección y seguridad social que se puedan generar del uso de estas aplicaciones y plataformas". En ese sentido, consideramos que el objeto propuesto no es el adecuado, toda vez que debería versar sobre el acceso al sistema de seguridad social de los trabajadores independientes por cuenta propia a través de plataformas, y no la contratación o vinculación entre las partes.</p> <p><b>2.2. Respecto al artículo 2 "Definiciones"</b></p> <p>Como mencionamos en nuestros comentarios generales al Proyecto, consideramos que establecer definiciones en un sector tan dinámico como el de TIC, puede generar efectos negativos que llegarían a frenar la inversión y la innovación futura. Particularmente, respecto al artículo 2, pensamos que la definición de Empresa de Intermediación Digital es tan amplia, que termina cubriendo prácticamente cualquier actividad que utilice Internet o aplicaciones como una de aquellas.</p>

<p>Lo anterior podría terminar regulando modelos de negocios y partes del ecosistema de plataformas digitales, que no son el objetivo del Proyecto de Ley. Por lo tanto, esto podría generar barreras al ecosistema de la economía digital, y tener efectos negativos sobre el emprendimiento y el crecimiento de este en el país.</p> <p><b>2.3. En relación al artículo 3 “Naturaleza del Contrato” y al artículo 4 “Formalidades del Contrato Civil”</b></p> <p>Las plataformas digitales fundamentalmente realizan un rol de intermediación y buscan unir la oferta con la demanda de algunos bienes y servicios. En ese sentido, operan permitiendo que sus usuarios (ya sean demandantes u oferentes) puedan interactuar a través de la arquitectura tecnológica puesta a disposición de ellos por las plataformas. Así mismo, estos usuarios deben aceptar los Términos y condiciones de la plataforma para poder utilizarla.</p> <p>Por lo tanto, consideramos que establecer a través de una Ley la manera en la cual se deben vincular los usuarios a la plataformas, puede ser una limitación a las libertades económicas constitucionales de los actores del ecosistema. Esto sin perder de vista, que desnaturalizar la forma en la cual la tecnología ha permitido que se relacionen entre así.</p> <p>Sin perjuicio de la explicación anterior, nos permitimos notar que el artículo 22 del Código de Comercio señala que cuando un acto es mercantil para una de las partes se registrará por la Ley comercial. En ese sentido, dado que para la plataforma digital se tratan de actos comerciales, deberá aplicarse la Ley comercial a los contratos que se describen en el artículo 3 y 4.</p> <p>Igualmente, respecto al artículo 4, insistimos en que los elementos de los usuarios a las plataformas se encuentran descritos en los Términos y Condiciones de las mismas. Así mismo, consideramos que las formalidades propuestas, no atienden a los distintos modelos de negocios de las empresas de economía colaborativa y pueden restringir su desarrollo.</p> <p><b>2.4. En relación al artículo 5 “Roles de las Empresas de Intermediación Digital”</b></p> <p>Dentro de los roles que le asigna el Proyecto a las Empresas de Intermediación Digital, el Proyecto en comento prohíbe a las mismas ejercer “control” sobre cómo un trabajador digital realiza la prestación del servicio, sin embargo, este término es muy ambiguo.</p> <p>Consideramos que la norma propuesta no es lo suficientemente clara a la hora de determinar si este control se traduce en subordinación o algún otro tipo de relación. Así mismo, esta situación no corresponde con la realidad de las dinámicas del sector y generaría inseguridad jurídica para todos los actores relevantes.</p>	<p>Efectivamente en la actualidad, las plataformas no determinan la frecuencia, regularidad ni horario en los que los trabajadores independientes prestan sus servicios sino que estos lo hacen con absoluta libertad y autodeterminación. Adicionalmente, las plataformas no establecen metas ni objetivos específicos relacionados con la prestación de su servicio. Finalmente, es importante mencionar que son los mismos independientes quienes definen las demás condiciones y elementos asociados a la prestación del servicio sin que sean impuestos o si quiera sugeridos por las propias plataformas.</p> <p>A modo de ejemplo, para el caso de las plataformas de movilidad es el conductor, como trabajador independiente, quien pone sus propias herramientas de trabajo (Smartphone, vehículo, plan de datos), determina cuando esa disponible para prestar servicios, decide en que zonas de la ciudad quiere trabajar, y todo esto en plena autonomía.</p> <p><b>2.5. En relación con el artículo 6 “Aportes a la Seguridad Social” y el artículo 7 “Vinculación de contratistas colaboradores a través de los Beneficios Económicos Periódicos”</b></p> <p>Independientemente de los argumentos que ya expusimos y teniendo en cuenta que no se presenta una relación de dependencia ni subordinación entre las plataformas tecnológicas y quienes prestan sus servicios personales e independientes, consideramos que poner en cabeza de las plataformas el pago de aportes a los colaboradores, resulta inconsistente con el reconocimiento de inexistencia de relación laboral bajo dependencia y subordinación. Adicionalmente, es contradictorio con la propuesta del Proyecto del “Contrato Civil” y termina deformando la categoría del trabajador independiente por cuenta propia, que como mencionamos, es la que corresponde a quienes prestan sus servicios a través de plataformas digitales.</p> <p>Lo anterior ocurre pues se ponen en cabeza de las plataformas obligaciones y cargas jurídicas, financieras, operativas y administrativas, que adicional a que corresponden al trabajador independiente por cuenta propia, sino que son propias y derivadas de una relación de dependencia. En ese sentido, cuando el proyecto propone que sean las plataformas quienes estén encargadas de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral (cuando el trabajador tienen ingresos mayores a 1 SMLMV) o a aportar a los BEPS (cuando el trabajador tiene ingresos menores a 1 SMLMV), se le están imponiendo a la plataforma responsabilidades y cargas propias de una relación entre un empleador y un trabajador dependiente, como lo es el pago de su seguridad social. Adicional a lo anterior, se estaría generando al interior del Sistema General de Seguridad Social, una situación de desigualdad respecto de los trabajadores independientes que puedan prestar estos mismos servicios pero no a través de una plataforma digital.</p> <p>De otro lado, consideramos de la mayor importancia que se comparta con los actores del ecosistema la justificación del porcentaje de aportes del 50% al sistema de Seguridad Social en cabeza de las plataformas. Sin perjuicio de nuestras apreciaciones anteriores,</p>
<p>que señala que esta disposición desdibuja la categoría del trabajador independiente por cuenta propia e incluso la de aquellos que tienen contratos de prestación de servicios, consideramos pertinente que se compartan y justifiquen los cálculos y estudios que llevaron a concluir esta cifra.</p> <p>Lo anterior, con el fin de compartir el razonamiento detrás de esta cifra con todo el ecosistema y de esta manera, poder evaluar su pertinencia son la estructura económica del sector. Esto es especialmente importante, si se tiene en cuenta que decisiones de esta naturaleza, sin un soporte en datos concretos del mercado, pueden implicar la inviabilidad financiera de muchas de las plataformas que operan en el país, toda vez que su tarifa de intermediación oscila alrededor de este mismo porcentaje. En tal sentido, dicha carga no sólo implicaría efectos negativos para las plataformas sino también para quienes prestan servicios y generan ingresos a través de ellas, generando desincentivos al desarrollo del sector y en últimas, perjudicando la reactivación económica del país agravando aún más los índices de desempleo e informalidad históricos y aún más afectados por la coyuntura actual.</p> <p><b>2.6. En relación con el artículo 8 “Solidaridad”</b></p> <p>Consideramos que el artículo 8 establece un régimen de responsabilidad a las plataformas que no es compatible con el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior, pues se imputa una responsabilidad objetiva en solidaridad, por omisiones e incumplimientos que son responsabilidad de quienes presentan los servicios, según la legislación actual que desarrolla la figura de trabajador independiente. Como mencionamos, estamos ante trabajadores independientes que son los responsables de sus propios aportes e inscripción a los esquemas de seguridad social disponibles.</p> <p><b>2.7. En relación con el artículo 10 “Agremiaciones de los contratistas de colaboradores y Empresas de Intermediación Digital” y el artículo 12 “Condiciones para la Organización”</b></p> <p>Consideramos que estos derechos ya están garantizados en la Constitución Política para cualquier persona indistintamente de su condición laboral. En ese orden de ideas, amablemente le sugerimos eliminar este artículo para evitar duplicidad de normas, que podrían llevar a inseguridad jurídica en los diferentes actores del ecosistema del emprendimiento y la economía colaborativa del país.</p> <p>Respecto a este artículo ponemos de presente que busca regular “derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”, al tenor del numeral 1 del artículo 152 de la Constitución Política. En efecto, el artículo busca reglamentar los derechos fundamentales de asociación (artículo 38 de la Constitución Política) y el de habeas data (artículo 20 de la Constitución Política). En ese orden de ideas, debe tramitarse mediante ley estatutaria de acuerdo al procedimiento descrito en el artículo 153 de la Constitución.</p>	<p>Precisamente, en el articulado del Proyecto de Ley vemos que se regulan derechos fundamentales como el Hábeas Data y la Asociación, tocando aspectos que consideramos pertenecen a su núcleo esencial. Por lo tanto, consideramos que eventualmente un Proyecto de Ley de tal naturaleza debería tramitarse como una Ley Estatutaria.</p> <p>Esperando haber contribuido de manera positiva con nuestros aportes, quedamos atentos a cualquier inquietud o ampliación de la información que consideren pertinente.</p> <p>Agradeciendo la atención prestada, me suscribo de usted con sentimientos de consideración y aprecio.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>ALBERTO SAMUEL YOHAI</b>      Presidente      Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones – CCIT</p>

<p><b>LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.</b> - Bogotá D.C., a los veintiocho (28) días del mes de agosto del año dos mil veinte (2020) - En la presente fecha se autoriza <u>la publicación en Gaceta del Congreso de la República</u>, las siguientes consideraciones.</p> <p><b>CONCEPTO:</b> CÁMARA COLOMBIANA DE INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES -CCIT</p> <p><b>REFRENDADO POR:</b> DOCTOR ALBERTO SAMUEL YOHAI -PRESIDENTE-CCIT.</p> <p><b>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:</b> N° 85/2020 SENADO.</p> <p><b>TÍTULO DEL PROYECTO:</b> "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA LA CONTRATACIÓN DE PERSONAS Y APORTES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS PLATAFORMAS DIGITRALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p><b>NÚMERO DE FOLIOS:</b> DIEZ (10) FOLIOS</p> <p><b>RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:</b> VIERNES VEINTIOCHO (28) DE AGOSTO DE 2020.</p> <p><b>HORA:</b> 17.27 P.M.</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El Secretario,</p> <div style="text-align: center;">   <b>JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA</b>                  SECRETARIO                  Comisión Séptima del H. Senado de la República             </div>	<div style="text-align: center; background-color: #cccccc; padding: 5px; border-radius: 10px; font-weight: bold; font-size: 1.2em;">CONTENIDO</div> <p style="text-align: center;">Gaceta número 810 - Lunes, 31 de agosto de 2020</p> <p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PONENCIAS</b></p> <p style="text-align: right;"><b>Págs.</b></p> <p>Informe de ponencia para primer debate en Senado al Proyecto de ley número 317 de 2020 Senado - 158 de Cámara, por medio del cual se adiciona la Ley 1429 de 2010, la Ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones..... 1</p> <p style="text-align: center;"><b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b></p> <p>Concepto jurídico Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 321 de 2020 Senado, 259 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para el diagnóstico, tratamiento oportuno, rehabilitación, y cuidados paliativos del Cáncer de Mama y se dictan otras disposiciones..... 10</p> <p>Concepto jurídico Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones al Proyecto de ley número 085 de 2020 Senado, por medio del cual se regula la contratación de personas y aportes a la seguridad social en las plataformas digitales y se dictan otras disposiciones..... 18</p>
--	--