



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 889

Bogotá, D. C., jueves, 10 de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se crean becas deportivas para el acceso a programas de educación superior en instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas o universidades.

2. Despacho del Viceministro General

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
ARTURO CHAR CHALJUB
Presidente del Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad.



Radicado: 2-2020-044698

Bogotá D.C., 8 de septiembre de 2020 22:07

Radicado entrada
No. Expediente 40012/2020/OFI

Asunto: Comentarios frente al texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley No. 220 de 2019 Senado "Por medio de la cual se crean becas deportivas para el acceso a programas de educación superior en instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas o universidades".

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de Ley del asunto, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1° tiene por objeto "(...) la creación de becas para educación superior por medio de las cuales se incentive el deporte de alto rendimiento y a la vez, se permita el acceso a programas de educación superior."

En ese sentido, la iniciativa pretende incentivar a los deportistas de alto rendimiento que se encuentren finalizando la educación media, para que puedan acceder a becas universitarias de acuerdo con una política pública diseñada por el Ministerio de Educación, en conjunto con el Ministerio del Deporte. Además, se espera favorecer a los deportistas de alto rendimiento con becas académicas parciales o totales, lo cual tendría que ser financiado con recursos que prioricen el Ministerio de Educación y el Ministerio del Deporte en sus proyecciones de gasto de mediano plazo del sector.

Al respecto, es importante recordar que la Ley 181 de 1995¹, en su título IV sobre estímulos para deportistas (artículos 36 a 45), en lo concerniente a educación, ya tiene contempladas medidas de articulación entre el Gobierno nacional y los entes territoriales para facilitar la preparación técnica, la incorporación al sistema educativo y la plena integración social y profesional de los deportistas de alto rendimiento durante su carrera deportiva. Además, se incluyen líneas de créditos educativos especiales, así como la exoneración de pago de derechos de estudio.

Por lo anterior, este Ministerio no tendría objeciones desde el punto de vista presupuestal sobre la iniciativa, siempre y cuando se enmarque bajo las directrices establecidas en la normatividad vigente, las políticas públicas respectivas, y en la medida que, como lo estipula el mismo articulado, se haga acorde a las proyecciones de gasto de mediano plazo de cada sector involucrado. Finalmente, este Ministerio manifiesta su disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Atentamente,

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ

Viceministro General

DGPPN/OAJ

LU-2008/2020

Elaboró: Santiago Cano Arias

Revisó: Andrés del Pilar Suárez Pinto

Con Copia:

Dr. Gregorio Eljach Pacheco - Secretario General del Senado de la República.

¹ Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte.

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los nueve (09) días del mes de septiembre 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 HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
REFRENDADO POR: DOCTOR JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ - VICEMINISTRO GENERAL.
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 220/2019 SENADO.
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN BECAS DEPORTIVAS PARA EL ACCESO A PROGRAMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN INSTITUCIONES TÉCNICAS PROFESIONALES, INSTITUCIONES TECNOLÓGICAS, INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS O ESCUELAS TECNOLÓGICAS O UNIVERSIDADES".
NÚMERO DE FOLIOS: DOS (02) FOLIOS
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: MIÉRCOLES NUEVE (09) DE SEPTIEMBRE DE 2020.
HORA: 15.43 P.M.

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

El Secretario,

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

CONCEPTO JURÍDICO ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2019 SENADO

por la cual se establecen medidas para la prevención y protección de la niñez y adolescencia frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluyendo enfoque diferencial para población étnica.

Bogotá, D.C.

170

Doctor: JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
Secretario
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República
comision.septima@senado.gov.co
Carrera 7 # 8 - 68, Edificio Nuevo Congreso
Ciudad.

Asunto: Comentarios de la Administración Distrital al Proyecto de Ley 167 de 2019 Senado, "Ley para la prevención y protección de la niñez frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluida la niñez indígena".

Respetado doctor España:

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el Capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, de manera atenta envío los comentarios de la Administración Distrital sobre dicha iniciativa, realizados por la Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Hacienda, Secretaría Jurídica Distrital y la Secretaría Distrital de Salud (Anexo).

Sobre el particular, me permito informarle que la Administración Distrital considera viable la iniciativa legislativa y de manera respetuosa, sugiere que en el estudio y discusión del referido Proyecto de Ley se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar una mesa técnica de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se pueden comunicar al correo electrónico fernanda.diaz@gobiernobogota.gov.co o al número celular 312 433 0348.

Cordialmente,

LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO
Secretario Distrital de Gobierno

Anexo: Lo anunciado (02 folios)



FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO DIRECCION DE RELACIONES POLITICAS

FECHA 23/04/2020

SECTOR QUE CONCEPTÚA: SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD

NÚMERO DEL PROYECTO:

EN CÁMARA: LEY [] ACTO LEGISLATIVO [] AÑO: []
EN SENADO: LEY [167] ACTO LEGISLATIVO [] AÑO: 2019

ORIGEN DEL PROYECTO [] FECHA DE RADICACIÓN []
COMISIÓN []

ESTADO DEL PROYECTO []

TÍTULO DEL PROYECTO

"Ley para la prevención y protección de la niñez frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluida la niñez indígena."

AUTOR (ES)

MANUEL BITERVO PALCHUCAN CHINGAL

OBJETO DEL PROYECTO

"La presente ley tiene como objeto establecer medidas especiales de política pública en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para la prevención, protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales constitucionales de la niñez, incluida la niñez indígena, contra conductas graves que atentan contra los derechos fundamentales, como actos de mendicidad, trabajo forzado, trata de personas e indigencia, cometidos por parte de terceros o inclusive por sus familiares.

La presente ley no tiene efectos punitivos ni sancionatorios. Establece mecanismos que contribuyen a una mejor organización del accionar estatal a nivel nacional y territorial, el fortalecimiento de capacidades institucionales y facilitar la coordinación interinstitucional, que permitan un mayor logro de resultados en la prevención y protección de la niñez, incluida la niñez indígena, frente a las situaciones de peligro y desprotección establecidas en la presente ley, así como el acceso preferente a los derechos fundamentales."

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR

ES COMPETENTE

Si [X] No []

ANÁLISIS JURÍDICO

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan."

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

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

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de

eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Artículo 246. Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

NORMATIVA NACIONAL

LEY 599 DE 2000 "Por medio de la cual se expide el Código Penal"

Artículo 188A. Trata de personas. El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para efectos de este artículo se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación.

El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.

Artículo 188 B. Circunstancias de agravación punitiva. Las penas para los delitos descritos en el artículo 188 y 188 A, se aumentará de una tercera parte a la mitad, cuando:

1. Cuando se realice en persona que padezca, inmadurez psicológica, trastorno mental, enajenación mental y trastorno psíquico, temporal o permanentemente o sea menor de 18 años.

(...)

Parágrafo. Cuando las conductas descritas en los artículos 188 y 188 A se realice sobre menor de doce (12) años se aumentará en la mitad de la misma pena.

Artículo 188 C. Tráfico de niñas, niños y adolescentes. El que intervenga en cualquier acto o transacción en virtud de la cual un niño, niña o adolescente sea vendido, entregado o traficado por precio en efectivo o cualquier otra retribución a una persona o grupo de personas, incurrirá en prisión de treinta (30) a sesenta (60) años y una multa de mil (1.000) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. El consentimiento dado por la víctima o sus padres, o representantes o cuidadores no constituirá causal de exoneración ni será una circunstancia de atenuación punitiva de la responsabilidad penal. La pena descrita en el primer inciso se aumentará de una tercera parte a la mitad, cuando:

(...)

2. El responsable sea pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil del niño, niña o adolescente.

(...)

4. El autor o participe sea una persona que tenga como función la protección y atención integral del niño, la niña o adolescente.

Artículo 188 D. Uso de menores de edad la comisión de delitos. El que induzca, facilite, utilice, constriña, promueva o instrumentalice a un menor de 18 años a cometer delitos o promueva dicha utilización, constreñimiento, inducción, o participe de cualquier modo en las conductas descritas, incurrirá por este solo hecho, en prisión de diez (10) a diez y veinte (20) años.

El consentimiento dado por el menor de 18 años no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad si se trata de menor de 14 años de edad.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad en los mismos eventos agravación del artículo 188 C.

Artículo 213A. Proxenetismo con menor de edad. El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero o para satisfacer los deseos sexuales de otro, organice, facilite o participe de cualquier forma en el comercio carnal o la explotación sexual de otra persona menor de 18 años, incurrirá en prisión de catorce (14) a veinticinco (25) años y multa de sesenta y siete (67) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

LEY 1098 DE 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia"

Artículo 1°. Finalidad. Este código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.

Artículo 2°. Objeto. El presente código tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.

Parágrafo 1°. En caso de duda sobre la mayoría o minoría de edad, se presumirá esta. En caso de duda sobre la edad del niño, niña o adolescente se presumirá la edad inferior. Las autoridades judiciales y administrativas, ordenarán la práctica de las pruebas para la determinación de la edad, y una vez establecida, confirmarán o revocarán las medidas y ordenarán los correctivos necesarios para la ley.

Parágrafo 2°. En el caso de los pueblos indígenas, la capacidad para el ejercicio de derechos, se registrará por sus propios sistemas normativos, los cuales deben guardar plena armonía con la Constitución Política.

Artículo 17. Derecho a la vida y a la calidad de vida y a un ambiente sano. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a la vida, a una buena calidad de vida y a un ambiente sano en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos en forma prevalente.

La calidad de vida es esencial para su desarrollo integral acorde con la dignidad de ser humano. Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada, acceso a los servicios de salud, educación, vestuario adecuado, recreación y vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano.

Artículo 50. Restablecimiento de los derechos. Se entiende por restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, la restauración de su dignidad e integridad como sujetos y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que le han sido vulnerados.

Artículo 51. Obligación del restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. El restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes es responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de informar, oficiar o conducir ante la policía, las defensorías de familia, las comisarías de familia o en su defecto, los inspectores de policía o las personerías municipales o distritales, a todos los niños, las niñas o los adolescentes que se encuentren en condiciones de riesgo o vulnerabilidad. Cuando esto ocurra, la autoridad competente deberá asegurarse de que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice su vinculación a los servicios sociales.

Artículo 52. Verificación de la garantía de derechos. En todos los casos, la autoridad competente deberá, de manera inmediata, verificar el estado de cumplimiento de cada uno de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, consagrados en el Título I del Libro I del presente código. Se deberá verificar:

1. El Estado de salud física y psicológica.

2. Estado de nutrición y vacunación.

3. La inscripción en el registro civil de nacimiento.

4. La ubicación de la familia de origen.

5. El Estudio del entorno familiar y la identificación tanto de elementos protectores como de riesgo para la vigencia de los derechos.

6. La vinculación al sistema de salud y seguridad social.

7. La vinculación al sistema educativo.

Parágrafo 1°. De las anteriores actuaciones se dejará constancia expresa, que servirá de sustento para definir las medidas pertinentes para el restablecimiento de los derechos.

Parágrafo 2°. Si la autoridad competente advierte la ocurrencia de un posible delito, deberá denunciarlo ante la autoridad penal.

Artículo 53. Medidas de restablecimiento de derechos. Son medidas de restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes las que a continuación se señalan. Para el restablecimiento de los derechos establecidos en este código, la autoridad competente tomará alguna o varias de las siguientes medidas:

1. Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico.

2. Retiro inmediato del niño, niña o adolescente de la actividad que amenace o vulnere sus derechos o de las actividades ilícitas en que se pueda encontrar y ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado.

3. Ubicación inmediata en medio familiar.

4. Ubicación en centros de emergencia para los casos en que no procede la ubicación en los hogares de paso.

5. La adopción.

6. Además de las anteriores, se aplicarán las consagradas en otras disposiciones legales, o cualquier otra que garantice la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes.

7. Promover las acciones policivas, administrativas o judiciales a que haya lugar.

Parágrafo 1°. La autoridad competente deberá asegurar que en todas las medidas provisionales o definitivas de restablecimiento de derechos que se decreten, se garantice el acompañamiento a la familia del niño, niña o adolescente que lo requiera.

Parágrafo 2°. En el caso de niños, niñas y adolescentes víctimas de desastres naturales u otras situaciones de emergencia, las autoridades tomarán cualquiera de las medidas establecidas en este artículo y las demás que indiquen las autoridades encargadas de la atención de los desastres para la protección de sus derechos.

Artículo 60. Vinculación a programas de atención especializada para el restablecimiento de derechos vulnerados. Cuando un niño, una niña o un adolescente sea víctima de cualquier acto que vulnere sus derechos de protección, de su integridad personal, o sea víctima de un delito, o cuando se trate de una adolescente o mujer mayor de 18 años embarazada, deberán vincularse a un programa de atención especializada que asegure el restablecimiento de sus derechos.

Parágrafo 1°. La especialización de los programas debe definirse a partir de estudios diagnósticos que permitan determinar la naturaleza y el alcance de los mismos. Los programas deberán obedecer a las problemáticas sociales que afectan a los niños, las

niñas y los adolescentes, y ser formulados en el marco de las políticas públicas de infancia y adolescencia dentro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar expedirán la reglamentación correspondiente al funcionamiento y operación de las casas de madres gestantes y los programas de asistencia y cuidado a mujeres con embarazos no deseados de que trata el presente artículo, durante los 12 meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 79. Defensorías de Familia. Son dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

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

Artículo 88. Misión de la Policía Nacional. La Policía Nacional es una entidad que integra el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Su misión como miembro del Sistema, es garantizar la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes en el marco de las competencias y funciones que le asigna la ley. Tendrá como cuerpo especializado a la Policía de Infancia y Adolescencia que reemplazará a la Policía de Menores.

Ley 1641 de 2013 "Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones."

Artículo 5o. Principios de la política pública social para habitantes de la calle. La política pública social para habitantes de la calle se fundamentará en el respeto y la garantía de los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política, el enfoque diferencial por ciclo vital, priorizando niños, niñas y adolescentes y, de manera especial, en los principios de:

- a) Dignidad Humana;
- b) Autonomía Personal;
- c) Participación Social;
- d) Solidaridad;
- e) Coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los diferentes niveles de la Administración Pública.

PARÁGRAFO. Con el apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se priorizará la atención de niños, niñas y adolescentes en estado de indefensión y vulnerabilidad manifiesta para su oportuna y temprana rehabilitación e inserción en la sociedad, a través de su capacitación y posterior vinculación en el sistema productivo social.

CONCLUSIONES:

El proyecto de Ley 167 de 2019, aborda uno de los problemas sociales de más sensibilidad en Colombia, como es la protección a la niñez enfocando situaciones específicas de gran relevancia como lo es la indigencia, trata de personas y trabajo forzado, realizando un enfoque diferencial sobre la niñez indígena.

Conforme al marco normativo expuesto se observa que la normativa existente ha resaltado la protección especial a la niñez en Colombia es así que la Constitución política en su artículo 44 exalta los derechos fundamentales de los niños a la vida a la integridad física, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión, estipulando taxativamente que los niños serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos, obligando al Estado a su asistencia y protección para el ejercicio pleno de sus Derechos.

De la misma manera la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y adolescencia, garantiza a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión, mencionado la prevalencia del reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna. Establece el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes entendida como la restauración de su dignidad e integridad como sujetos y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que le han sido vulnerados, siendo responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas, efectuar ese restablecimiento; quienes tienen la obligación de informar, oficiar o conducir ante la policía, las defensorías de familia, las comisarias de familia o en su defecto, los inspectores de policía o las personerías municipales o distritales, a todos los niños, las niñas o los adolescentes que se encuentren en condiciones de riesgo o vulnerabilidad, caso en el cual la autoridad competente deberá asegurarse de que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice su vinculación a los servicios sociales.

Se observa en texto normativo de infancia y adolescencia se ocupa de amparar los derechos de la niñez y del restablecimiento de sus derechos, instaurando las autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes: Comisarias de familia, Defensorías de Familia y Policía Nacional y su cuerpo especializado a la Policía de Infancia y Adolescencia, quienes entre sus funciones tienen a su cargo las de adelantar de oficio, las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las adolescentes cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza y adoptar las medidas de restablecimiento establecidas en la ley para detener la violación o amenaza de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes, entre otras varias; para lo cual establece un procedimiento administra que se enmarca en los principios del debido proceso.

Así las cosas, el Proyecto de Ley 167 de 2019, aunque da un enfoque específico para la prevención y protección de la niñez frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, se puede considerar que estos eventos de la misma manera están incluidos en el desarrollo normativo que se da en la Ley de Infancia y adolescencia al igual que el establecimiento de los procedimientos para el restablecimiento de los derechos de estos menores, así mismo y de acuerdo al principio de igualdad promulgada en nuestra constitución la niñez indígena es cobijada por la Ley 1098, la cual además respeta el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas al mencionar que se regirán por sus propios sistemas normativos, los cuales deben guardar plena armonía con la Constitución Política.

De otro lado en el entendido, que el proyecto de ley 167 de 2019 busca ampliar el amparo a este sector de la niñez enfrentado a esas difíciles situaciones, se debe resaltar el objetivo del mencionado proyecto, el cual se enmarca dentro de las competencias constitucionales que determinan las funciones y atribuciones del órgano legislativo, restando solo referir aspectos formales frente a la estructura del texto normativo que pueden enriquecer y aclarar su contenido, los cuales versan sobre los siguientes aspectos:

- 1-Ni el título general del Proyecto de Ley, ni su objeto, se establece que por medio del presente se realiza la adición de artículos de la Ley 1098 de 2006, aspecto importante que debería tenerse en cuenta, para proporcionar claridad informativa y alcance a la norma.
- 2-El proyecto de Ley adiciona artículos nuevos, Por lo tanto, se sugiere cambiar redacción utilizada en los artículo 4 y 9.
- 3-Se sugiere en la creación de los nuevos organismos, estipular su naturaleza jurídica, su estructura y patrimonio, para dar claridad sobre su autonomía y órganos a los cuales deben estar adscrito como el caso de la Dirección nacional y Subdirecciones territoriales.

Teniendo en cuenta la exposición anotada se concluye que el mencionado Proyecto de Ley es viable.

ANÁLISIS FINANCIERO

ANÁLISIS TÉCNICO

La propuesta en su conjunto es de gran impacto para la niñez colombiana. No obstante, el enfoque genera discriminación con niños y niñas que no hacen parte de los grupos étnicos nacionales. Posiblemente genera acción con daño a los mismos con la implementación del articulado propuesto.

En ese mismo sentido, al mencionar "incluida la niñez indígena" se afirma que el Estado social de derecho colombiano se encuentra incurso en violación de la constitución de 1991 en materia de universalidad de los derechos de la niñez y los acuerdos suscritos en la materia.

El ajuste al código de infancia y adolescencia en el artículo 4°, se establece que la niñez es la sujeta de intervención de esta norma; sin embargo, en el artículo 2°. Se menciona "no solamente a los niños y niñas, sino a sus madres y entorno familiar cercano cuando afronten amplias barreras para su reintegración local en los contextos urbanos". Por tanto, se debe ampliar el objeto y el título de la ley.

Finalmente, en los centros urbanos de Colombia se encuentran personas vinculadas con la habitanza en calle que son instrumentalizadas por terceros y/o sus familiares que pueden ser sujetas en una propuesta de mayor alcance, enfatizando la prioridad en niños, niñas y adolescentes.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

"Artículo 2°. Enfoque diferencial étnico. Los mecanismos establecidos en la presente ley contienen también medidas de política pública diferencial para prevenir y proteger a los niños y niñas pertenecientes a pueblos étnicos sometidos a actos de mendicidad, indigencia, trata de personas o trabajo forzado y que pertenezcan a población indígena o afrodescendiente, negra, raizal o palenquera.

Los mecanismos de protección deben comprender la vinculación de personas que interpreten los idiomas de las etnias involucradas en la problemática regulada mediante la presente ley, problemática regulada mediante la presente ley, desde el abordaje inicial y durante los procesos derivados de la presente política pública.

En el caso de etnias, se considera como sujeto de protección, no solamente a los niños y niñas, sino a sus madres y entorno familiar cercano cuando afronten amplias barreras para su reintegración local en los contextos urbanos".

Comentario

El enfoque diferencial del proyecto de ley, esta sesgado sólo poblaciones étnicas.

La niñez frente a la mendicidad, la indigencia, la trata de personas y trabajo forzado debe ser entendida como lo expresa Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), desde la protección integral, la garantía y protección de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento.

Además, la Sentencia C-595 de 2014 recuerda que el artículo 13 de la Constitución reconoce el principio y derecho a la igualdad. Como ha precisado la jurisprudencia constitucional, de este precepto se desprenden los siguientes mandatos: (i) un mandato

de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes.

Sugerencia

Enfoque poblacional, diferencial y de género

Se sugieren que el enfoque tenga carácter general para la niñez y visibilice las particularidades y necesidades de individuales y colectivos, a fin de generar acciones diferenciales para cambiar las situaciones de exclusión social, discriminación e imaginarios de segregación en los territorios que evitan el goce efectivo de sus derechos.

"Artículo 3°. Definiciones. Conductas graves que atentan contra los derechos humanos de los niños sin un hogar o por fuera de este:

Mendicidad: En general se define como la acción de pedir sin contraprestación alguna dinero, alimento o similares a personas extrañas, enmarcándose en la carencia absoluta de estos, en uso de espacios públicos o abiertos al público. De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 1098 de 2006 –Código de la Infancia y la Adolescencia–, "Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra la explotación económica por parte de sus padres, representantes legales, quienes vivan con ellos, o cualquier otra persona. Serán especialmente protegidos contra su utilización en la mendicidad".

Indigencia: De acuerdo con el artículo 2° de la Ley 1641 de 2016, es habitante de la calle toda persona sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria.

Trata de personas: De acuerdo con el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se entiende por trata de personas "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos".

Trabajo forzado: Adóptense, como definición de trabajo forzado, las definiciones establecidas en la Resolución número 3597 del 3 de octubre de 2013, del Ministerio del Trabajo "Por la cual se señalan y actualizan las actividades consideradas como peores formas de trabajo infantil y se establece la clasificación de actividades peligrosas y condiciones de trabajo nocivas para la salud e integridad física o psicológica de las personas menores de 18 años de edad".

Comentario

El artículo afirma que la población objeto son niñas y niños "sin un hogar o por fuera de este", esta premisa debe ser ajustada, no toda población objeto de la ley propuesta se encuentra sin hogar o en situación de calle. En varios casos sus vínculos familiares y su pertenencia a un hogar se mantiene; no obstante, son sujetos a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado.

La indigencia de acuerdo con el análisis de la Corte Constitucional en la Sentencia No. T-533 de 1992, proporciona argumentos que van más allá de las personas que hacen de la calle su lugar para desarrollar su vida íntima y social; es decir, del habitante de calle.

Sugerencia

Se propone incluir desarrollos regionales de la normativa nacional sobre habitanza en calle, acciones afirmativas o acciones positivas para las mujeres gestantes, niñez, grupos étnicos y familias en vulnerabilidad social y discriminación para favorecer y posicionar a la protección de sus derechos fundamentales, así como la afectación por circunstancias acuciantes comprometen acciones más allá de las correspondientes a lo punitivo que se relacionan con las definiciones presentadas en el articulado.

GENERA GASTOS ADICIONALES?

Si No

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa:

SI

SI TOTAL PARCIAL:

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS:

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS: SI NO

Atentamente,



ALEJANDRO GÓMEZ LÓPEZ
Secretario Distrital de Salud

Elaboro: Martha BL, Ojiga V

Aprobó: Blanca Inés Rodríguez G.
Luisa Fernanda Ruiz E/A

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Gestión Jurídica

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: Proyecto de Ley 167/2019S AÑO: 2019

ESTADO DEL PROYECTO: No se indica en la solicitud de comentarios.

TÍTULO DEL PROYECTO

"Ley para la prevención y protección de la niñez frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluida la niñez indígena."

AUTOR (ES)

Senador Manuel Bitervo Palchucán Chingal

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene por objeto establecer medidas especiales de política pública en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para la prevención, protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales constitucionales de la niñez, incluida la niñez indígena, contra conductas graves que atentan sus derechos fundamentales, con actos de mendicidad, trabajo forzado, trata de personas e indigencia, cometidos por parte de terceros o inclusive sus familiares.

El proyecto de ley no tiene efectos punitivos ni sancionatorios. Establece mecanismos que contribuyen a una mejor organización del accionar estatal a nivel nacional y territorial, el fortalecimiento de capacidades institucionales y facilitar la coordinación interinstitucional, que permitan un mayor logro de resultados en la prevención y protección de la niñez, frente a situaciones de peligro y desprotección, así como la garantía preferente de sus derechos fundamentales.

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA (ANÁLISIS DEL SECTOR COORDINADOR)

Sector Coordinador.

ANÁLISIS JURÍDICO

Los numerales 1, 2 y 5 del artículo 164 de la Ley 1753 de 2015¹ el cual está vigente por no ser derogado por la Ley 1955 de 2019² unificó el Conpes y el Conpes para la Política Social en un solo organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos que se relacionen con el desarrollo económico y social del país, en el Consejo de Política Económica y Social (Conpes). El Gobierno Nacional fijará las reglas de funcionamiento del Conpes.

Dentro de las funciones del Conpes están ser organismo coordinador y señalar las orientaciones generales que deben seguir los distintos organismos especializados en la

¹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".
² Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

dirección económica y social del Gobierno, así como, aprobar los documentos de política económica y social que sirvan de base para la elaboración de los planes y programas de desarrollo, además de estudiar y aprobar los informes periódicos u ocasionales que se le presenten a través de su Secretaría Técnica, sobre el desarrollo de los planes, programas y políticas generales, sectoriales y regionales, y recomendar las medidas que deban adoptarse para el cumplimiento de tales planes y programas.

Ahora bien, el Departamento Nacional de Planeación en el año 2019 emitió la "Guía Metodológica para la elaboración y seguimiento de documentos CONPES" y en el numeral 1.5.1. establece que los documentos CONPES de política establecen los lineamientos de política pública y formulan acciones que respondan a problemáticas identificadas por uno o varios sectores en el ámbito nacional o regional. Parten de la idea de que la solución a los problemas identificados requiere del esfuerzo articulado de las entidades de los distintos sectores del orden nacional, y por lo tanto, proponen distintos instrumentos de política pública que deben ser implementados por las entidades responsables. En este sentido, dichos documentos articulan diferentes tipos de herramientas o instrumentos de política para el desarrollo de soluciones integrales ante los problemas priorizados por el Gobierno Nacional.

De acuerdo con lo anterior, la elección de los documentos CONPES como instrumento de política pública, en principio, debe hacerse cuando se requiera de la articulación de varios instrumentos de política pública y cuando la implementación de estos instrumentos requiera de la participación de varias entidades de distintos sectores.

Es de señalar que en el documento Conpes 3673 de 2010 se incorpora la "Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados", en la citada política se hace referencia a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y a la Ley 800 de 2003 que aprobó la citada Convención y el "Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional". El Decreto Nacional 3173 de 2004 los promulga.

Ahora bien, el Congreso de la República ya expidió las leyes 800 de 2003³, 985 de 2005⁴, 1098 de 2006⁵, 1146 de 2007⁶ y la 1336 de 2009⁷, de lo cual se desprende que ya existe la suficiente normatividad para prevenir y proteger a la niñez frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, y en aras de promover la racionalización normativa se sugiere evitar producir nuevas normas cuando ya existen otras que se ocupan del mismo tema.

³ Por medio de la cual se aprueban la "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional" y el "Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el catorce (14) de noviembre de dos mil (2000).
⁴ Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma.
⁵ Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.
⁶ Por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.
⁷ Por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes.

En este estado de cosas, se considera que la competencia para dar solución a los problemas identificados y que requiere del esfuerzo articulado de las entidades de los distintos sectores del orden nacional, y por lo tanto, proponer distintos instrumentos de política pública que deben ser implementados por las entidades responsables debe ser efectuado por el CONPES y no por otra ley.

Ahora bien, frente a la creación de instancias de coordinación en el Distrito Capital la misma radica en cabeza de la alcaldesa mayor conforme al numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, que señalan como su atribución la de dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, es por lo anterior que el inciso 2 del artículo 7 del Decreto Distrital 547 de 2016⁸ establece que: "La creación de nuevas instancias de coordinación deberá contar con la aprobación previa de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor y la Secretaría Distrital de Planeación, cuyo trámite deberá ser gestionado por el sector administrativo interesado mediante solicitud que contenga la justificación técnica y jurídica.", en este orden de ideas, carece de competencia el Congreso de la República para crear instancias de coordinación en el Distrito Capital.

Conforme al numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política le corresponde al Presidente de la República la función de: "Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que define la ley.", es por lo anterior, que expidió el Decreto Nacional 987 de 2012⁹ modificado por el Decreto Nacional 1927 de 2013¹⁰, por lo anterior carece de competencia el Congreso de la República para expedir el artículo 8 del proyecto de ley referente a la: "Creación en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de la Dirección Nacional y Subdirecciones Territoriales contra la Trata de Personas, el Trabajo Forzado, la Indigencia y Mendicidad de NNA."

Conforme al literal a) del artículo 78 de la Ley 489 de 1998 correspondo al Director (a) General del ICBF modificar o adicionar su Sistema de Información Misional - SIM, como ya lo hizo con la Resolución 1616 de 2006¹¹, en consecuencia carece de competencia el Congreso de la República para expedir el artículo 10 del proyecto de ley que crea el "Módulo Ético del Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos."

Frente a la adición de los artículos 60 y 79 de la Ley 1098 de 2006, el inciso 1 del artículo 114 de la Constitución Política establece que le corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración y el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política establece que le corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones de interpretar, reformar y derogar las leyes.

⁸ Por medio del cual se fusionan y reorganizan las Instancias de Coordinación con facultades extraordinarias otorgadas al Alcalde Mayor de Bogotá por el artículo 118 del Acuerdo 845 de 2016, y se dictan otras disposiciones.
⁹ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "Cecilia de la Fuente de Lleras" y se determinan las funciones de sus dependencias.
¹⁰ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "Cecilia de la Fuente de Lleras" y se determinan las funciones de sus dependencias.
¹¹ Por la cual se modifica la Resolución No. 2822 del 2003, que fija la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el nivel Regional y Municipal y se establecen las funciones de los diferentes dependencias.

En este orden de ideas es parcialmente competente el Congreso de la República para presentar este proyecto de ley.

ES COMPETENTE PARCIALMENTE

SI NO

ANÁLISIS FINANCIERO

Sector Coordinador

ANÁLISIS TÉCNICO

La Dirección Distrital de Desarrollo Institucional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá mediante la comunicación 1-2020-4649 del 23 de abril de 2020, se pronunció frente a los artículos 6 y 7 del proyecto de ley referentes a la creación de los: "Comités departamentales, distritales y municipales para la coordinación, implementación y monitoreo de medidas para prevenir y superar la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, incluida la niñez indígena", y los "Grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños.", señalando que: "(...) para el caso de Bogotá se le daría cumplimiento a este mandato con una de las instancias ya existentes en el Distrito Capital, que podría ser con el Consejo Consultivo Distrital de niños, niñas y adolescentes y los Consejos Locales de niños, niñas y adolescentes, instancia creada desde el 2012 (Decreto 121) y actualmente vigente y funcionando.

(...)

Con respecto a lo establecido en el artículo 7 de la propuesta normativa, que se refiere a la conformación de Grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, se sugiere que en vez de conformar estos Grupos interinstitucionales en forma autónoma, en su lugar y dentro del seno del cada comité territorial, se trabaje con mesas internas interinstitucionales de trabajo, de acuerdo con las temáticas que se aborden en cada Comité.

Finalmente y como un aspecto meramente de forma, se observa que en el artículo 4 del proyecto de Ley en el que se enuncian los pasos del procedimiento administrativo, se observa que el numeral 5 está repetido, para que se subsane este yerro involuntario."

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Sector Coordinador

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

SI NO con base en lo expuesto en el acápite de análisis financiero.

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cual

SI NO

IMPACTO DEL PROYECTO

APOYA la iniciativa legislativa:

SI TOTAL PARCIAL

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS:

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS SI NO

No corresponde a la Secretaría Jurídica Distrital, por no estar dentro de sus funciones, expresar opiniones de apoyo total o parcial a los proyectos de ley que no son de iniciativa de la administración o del gobierno distrital, máxime teniendo en cuenta que corresponde a la Secretaría Distrital de Gobierno, coordinar las relaciones políticas de la Administración Distrital con las corporaciones públicas de elección popular, al tenor de lo previsto en el literal f) del artículo 15 del Acuerdo Distrital 637 de 2016, modificatorio del artículo 52 del Acuerdo Distrital 257 de 2006.

Así mismo, no se adjuntan proposiciones, por ser estas de competencia en su autoría y presentación de los congresistas, y no de las autoridades distritales.

Atentamente,


IVAN DAVID MARQUEZ CASTELLANO
Subsecretario Jurídico Distrital


PAULA JOHANNA RUIZ QUINTANA
Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos

<p style="text-align: center;">BOGOTÁ</p> <p style="text-align: right;">SECRETARÍA JURÍDICA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ No. No: 1-2020-4649 Fecha: 23/09/2020 08:25:19 Destino: DOCTRINA Cop.: NA Anexo: NA</p> <p>4211000 Bogotá D.C.</p> <p>Doctora PAULA JOHANNA RUIZ QUINTANA Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos. Secretaría Jurídica Distrital pjruizq@secretariajuridica.gov.co Carrera 8 No. 10 – 65 Bogotá D.C.</p> <p>Asunto: Radicado 1-2020-11071. Solicitud de comentarios sobre el proyecto de Ley 167 de 2019 Senado, "Ley para la prevención de la niñez frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluida la niñez indígena".</p> <p>Respetada doctora Paula Johanna.</p> <p>La Dirección Distrital de Desarrollo Institucional recibió el oficio referenciado en el asunto, y en lo atinente con este requerimiento es preciso anotar que, de conformidad con la normatividad vigente, a esta Dirección le compete emitir conceptos técnicos sobre aspectos relacionados con la organización y ajuste de la estructura general del Distrito Capital; con la creación de instancias de coordinación²; y lo atinente con el funcionamiento, operación y seguimiento de estas.</p> <p>De la documentación aportada para el análisis de esta iniciativa normativa y de la lectura de la exposición de motivos y del proyecto de Ley presentado, se verifica que en términos generales el objeto de la propuesta bajo análisis es: "[...] establecer medidas especiales de política pública en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para la prevención, protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales constitucionales de la niñez, incluida la niñez indígena, contra conductas graves que atentan contra los derechos fundamentales, como actos de mendicidad, trabajo forzado, trata de personas e</p> <p><small>1 Numeral 5) artículo 17 del Decreto Distrital 425 de 2016. 2 Artículo 7° del Decreto Distrital 547 de 2016. 3 Artículo 8° del Decreto Distrital 547 de 2016 y Resolución 233 de 2018 de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.</small></p>	<p><i>indigencia, cometidos por parte de terceros o inclusive por sus familiares</i>⁴. [...]" (Subrayado no original).</p> <p>A su vez en un aparte de la exposición de motivos se lee: "[...] a pesar de los esfuerzos institucionales, la presencia de los niños en actos de mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de personas crece desmesuradamente en las principales ciudades del país y el subregistro y la ausencia de información constituyen el común denominador. <u>Entre las razones de tan grave fenómeno, se encuentran, además del desplazamiento forzado de la población indígena del país, la desprotección, la falta de acceso a mejores oportunidades, la ambición de mafias y las múltiples barreras para el goce de los derechos fundamentales y un mínimo vital. De igual manera, las autoridades competentes al parecer no cuentan con herramientas legales suficientes para prevenir, afrontar estos actos y adoptar en forma inmediata medidas de protección a favor de los niños en situación de desprotección en las calles.</u> [...]"⁵. (Subrayado no original).</p> <p>En este contexto y de conformidad con la solicitud de comentarios a este proyecto de Ley, la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional, en razón a la competencia que para este efecto le otorga la normalidad vigente, se referirá específicamente a los artículos 6 y 7 del proyecto en comento, debido a que la temática de tales artículos se refieren a la conformación de los Comités departamentales, distritales y municipales para la coordinación, implementación y monitoreo de medidas para prevenir y superar la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, incluida la niñez indígena y a los Grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños respectivamente, tal como a continuación se verifica.</p> <p>"Artículo 6°. Comités departamentales, distritales y municipales para la coordinación, implementación y monitoreo de medidas para prevenir y superar la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, incluida la niñez indígena. El Gobierno nacional, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, promoverá la creación de los Comités territoriales, con el fin de coordinar las acciones de las entidades que tienen responsabilidades en la prevención de la mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de personas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para la superación de estas situaciones violatorias de los derechos de los niños.</p> <p><small>4 Artículo 1 proyecto de Ley. Gaceta del Congreso 833 página 33. 5 Exposición de motivos del proyecto de Ley. Gaceta del Congreso 833 página 38.</small></p>
<p>Los comités estarán conformados por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Gobernador o el alcalde quien lo presidirá, según el caso 2. El Secretario de Gobierno departamental o municipal, según el caso 3. El Secretario de Desarrollo Social departamental o municipal, según el caso. 4. El Secretario de Salud departamental o municipal, según el caso 5. El Secretario de educación departamental o municipal, según el caso. 6. El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción 7. El Director Regional o Coordinador del Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar 8. El Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) 9. El Personero Municipal 10. El Defensor Regional del Pueblo 11. Dos representantes de los pueblos étnicos 12. Un delegado del Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas 13. El Director territorial de Migración Colombia 14. El Registrador del Estado Civil Municipal o Distrital 15. Defensor de Familia y Defensor de la Niñez 16. Comisaría de Familia. <p>Los servidores públicos delegados deben ser de nivel directivo y tener capacidad decisoria.</p> <p>Parágrafo 1°. Los comités de que trata el presente artículo podrán convocar a representantes o delegados de otras entidades que en el marco de la presente ley contribuyan a prevenir la mendicidad, indigencia, trata de personas o trabajo forzado de la niñez, incluida la niñez indígena y en general a organizaciones cívicas o a las personas o representantes que considere convenientes.</p> <p>Parágrafo 2°. El Director Regional o Coordinador del Centro Zonal del ICBF realizará la secretaría técnica de los comités territoriales, para lo cual diseñarán un instrumento que les permita hacer seguimiento a los compromisos de las entidades que hacen parte del Comité. La Secretaría</p>	<p>Técnica convocará sesiones trimestrales de los Comités Territoriales y se examinarán los reportes de las autoridades que confirman los Grupos Interinstitucionales de detección, prevención y protección frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños". (Subrayado no original).</p> <p>"Artículo 7°. Grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños. Los comités territoriales de que trata la presente ley, con el apoyo del ICBF, conformarán grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección de la niñez, incluida la niñez indígena, frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños y participará en los trámites de protección establecidos en el artículo 4° de la presente ley".</p> <p>Previo a emitir los comentarios solicitados sobre este proyecto, esta Dirección estima pertinente mencionar algunas normas, del orden nacional y distrital, que de una u otra forma tienen relación con el tema abordado por esta iniciativa normativa.</p> <p>Del orden nacional.</p> <p>Constitución Política. A este respecto establece lo siguiente:</p> <p>"Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.</p> <p>La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.</p>

<p>Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás".</p> <p>"ARTICULO 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud".</p> <p>Ley 800 de 2003, "Por medio de la cual se aprueban la "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional" y el "Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince (15) de noviembre de dos mil (2000)".</p> <p>Ley 985 de 2005, "Por medio de la cual se por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma.</p> <p>Ley 1098 de 2006, "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia".</p> <p>Ley 1146 de 2007, "Por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente".</p> <p>Ley 1336 de 2009, "Por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes".</p> <p>Decreto Nacional 1069 de 2014, "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 985 de 2005".</p> <p>Ley 1801 de 2016, "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana". Modificado por el artículo 6 de la Ley 2000 de 2019, "Por medio de la cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones".</p>	<p>Decreto Nacional 891 de 2017, "Por el cual se adiciona un parágrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños y niñas adolescentes a cargo del ICBF desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Constitución de una Paz Estable y Duradera".</p> <p>Del Orden Distrital.</p> <p>Acuerdo Distrital 152 de 2005, "Por el cual se modifica el Acuerdo 12 de 1998 y se adoptan medidas para la atención integral a víctimas de violencia intrafamiliar y violencia y explotación sexual", y se crea el Consejo Distrital para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intra familiar y Violencia y Explotación Sexual.</p> <p>Acuerdo Distrital 257 de 2006, "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones".</p> <p>Acuerdo Distrital 485 de 2011, "Por el cual se establecen medidas educativas encaminadas a la erradicación del castigo físico, humillante y denigrante en contra de los niños, niñas y adolescentes de Bogotá, D.C."</p> <p>Decreto Distrital 520 de 2011, "Por medio del cual se adopta la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, D. C."</p> <p>Decreto Distrital 121 de 2012, "Por medio del cual se crea el Consejo Consultivo Distrital de niños, niñas y adolescentes y los Consejos Locales de niños, niñas y adolescentes".</p> <p>Acuerdo Distrital 569 de 2014, "Por el cual se dictan normas para la divulgación y acceso a la información sobre los trámites de denuncia y atención, para las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de la violencia"</p> <p>Decreto Distrital 484 de 2015, "Por medio del cual se crea el Comité Distrital para la Lucha contra la Trata de Personas de Bogotá D.C. y otras disposiciones".</p> <p>Decreto Distrital 583 de 2015, "Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 484 de 2015".</p> <p>Decreto Distrital 612 de 2015, "Por el cual se crea el Consejo Consultivo y de Concertación para los Pueblos Indígenas en Bogotá D.C."</p>
<p>Decreto Distrital 547 de 2016, "Por medio del cual se fusionan y reorganizan las Instancias de Coordinación con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas al Alcalde Mayor de Bogotá por el artículo 118 del Acuerdo (sic) 645 de 2016, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Decreto Distrital 598 de 2018, "Por medio del cual se crea el Comité Distrital de Prevención para la Coordinación de Acciones de Implementación de la Estrategia de Prevención de Vulneraciones a los Derechos a la Vida, Libertad, Integridad y Seguridad de Personas, Grupos o Comunidades".</p> <p>La anterior relación de normas da cuenta que tanto a nivel nacional como en el Distrito Capital existe la suficiente normatividad, con respecto al tema abordado por el proyecto de Ley objeto de análisis, ya que si bien es cierto que en ninguna de ellas se refiere específicamente al grupo poblacional indígena, para el caso de los niño(as) indígenas, es bien sabido que el ámbito de aplicación de lo establecido por una Ley o Decreto, sea del orden nacional o territorial, es aplicable a la totalidad de la población, incluyendo a todos los grupos poblacionales que la componen, sin excepción.</p> <p>En consecuencia y para ser consecuentes con la racionalización normativa, sería deseable no emitir nuevas normas cuando ya existen otras, que de una u otra forma se ocupan del tema o temas abordados por una nueva iniciativa normativa, y en su lugar si existiera algún aspecto que no estuviera contemplado en las normas vigentes, en vez de emitir una nueva norma, este aspecto se involucre en las ya existentes, modificándolas si es del caso.</p> <p>Retomando el articulado del proyecto y de conformidad con lo establecido por el artículo 6 del mismo en el cual se conforman los Comités Territoriales para la coordinación, implementación y monitoreo de medidas para prevenir y superar la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, incluida la niñez indígena, y verificando los integrantes de tales Comités, para el caso Bogotá Distrito Capital se observa que tal instancia tiene las características que el Acuerdo Distrital 257 de 2006 le da a una de las instancias del Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital.</p> <p>Este Acuerdo Distrital en su Título III establece lo siguiente:</p> <p>"Artículo 32. Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital. El Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital es el conjunto de políticas, estrategias, instancias y mecanismos que permiten articular la gestión de los organismos y entidades distritales, de manera que</p>	<p>se garantice la efectividad y materialización de los derechos humanos, individuales y colectivos, y el adecuado y oportuno suministro de los bienes y la prestación de los servicios a sus habitantes.</p> <p>El Sistema integra, en forma dinámica y efectiva, las políticas distritales con el funcionamiento de los organismos y las entidades entre sí y establece mecanismos de interrelación entre éstos y las formas organizadas de la sociedad".</p> <p>"Artículo 33. Instancias del Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital. Las instancias del Sistema de Coordinación del Distrito Capital son:</p> <ol style="list-style-type: none"> El Consejo de Gobierno Distrital, El Consejo Distrital de Seguridad Los Consejos Superiores de la Administración Distrital, Los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo, Las Comisiones Intersectoriales, Los Consejos Consultivos y Los Consejos Locales de Gobierno". (Subrayado no original). <p>"Artículo 39. Consejos Consultivos. El Alcalde o Alcaldesa Mayor podrá crear Consejos Consultivos, con representación de organismos o entidades estatales y la participación de representantes del sector privado y organizaciones sociales y comunitarias que hayan manifestado su aceptación, con el propósito de servir de instancia consultiva de una determinada política estatal de carácter estructural y estratégico y estarán coordinados por la secretaría cabeza del respectivo Sector Administrativo de Coordinación". (Subrayado no original).</p> <p>El artículo 32 de este Acuerdo Distrital determina que una de las instancias del Sistema de Coordinación son los Consejos Consultivos y el artículo 39 de esta norma establece la definición y características de tales Consejos, en donde se verifica que los mismos están conformados por entidades estatales y la participación de la sociedad civil y de organizaciones sociales y comunitarias.</p> <p>Retomando el artículo 6 del proyecto de Ley se puede observar que la composición de los Comités Territoriales tendrían las mismas características que los Consejos Consultivos que es una de las instancias del Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital.</p>

En consecuencia se que en este artículo 6 de la propuesta se diera cabida a estos Consejos, por lo cual se deberían denominar **Comités y/o Consejos departamentales, distritales y municipales...**, para que si finalmente se aprueba este proyecto de Ley, para el caso de Bogotá se le daría cumplimiento a este mandato con una de las instancias ya existentes en el Distrito Capital, que podría ser con el **Consejo Consultivo Distrital de niños, niñas y adolescentes y los Consejos Locales de niños, niñas y adolescentes**, instancia creada desde el 2012 y actualmente vigente y funcionando.

Lo anterior con el fin de dar cumplimiento a lo establecido por el Decreto Distrital 547 de 2016 el cual establece lo siguiente:

"Artículo 7º.- Nuevas instancias de coordinación: Los temas que en adelante deban surtir un proceso de coordinación deberán tratarse en los espacios existentes, evitando la creación de nuevas instancias de coordinación. [...]". (Subrayado no original).

Con respecto a lo establecido en el artículo 7 de la propuesta normativa, que se refiere a la conformación de Grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, se sugiere que en vez de conformar estos Grupos interinstitucionales en forma autónoma, en su lugar y dentro del seno del cada comité territorial, se trabaje con mesas internas interinstitucionales de trabajo, de acuerdo con las temáticas que se aborden en cada Comité.

Finalmente y como un aspecto meramente de forma, se observa que en el artículo 4 del proyecto de Ley en el que se enuncian los pasos del procedimiento administrativo, se observa que el numeral 5 está repetido, para que se subsane este yerro involuntario.

De esta forma y con los anteriores planteamientos la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional emite sus comentarios con respecto al proyecto de Ley 167 de 2019 Senado, **"Ley para la prevención de la niñez frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluida la niñez indígena"**, presentado por el Honorable Senador Manuel Bitervo Palchucán Chingal.

Atentamente,

OSCAR GUILLERMO NIÑO DEL RÍO
Director Distrital de Desarrollo Institucional

c.c. N/A
Anexos. N/A

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA	Código: FOR-ATC-004
	FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 1 de 30

Bogotá D.C.

Doctor
JAIME ANDRÉS FLÓREZ MURCIA
Director de Relaciones Políticas
Secretaría Distrital de Gobierno
cdi.radicador@gobiernobogota.gov.co
Calle 11 No. 8 -17.
Ciudad

Asunto: Solicitud de pronunciamiento para primer debate al Proyecto de Ley No. 167 de 2019.

De manera atenta y de acuerdo con el procedimiento establecido por el Decreto Distrital 438 de 2019, se envía el concepto emitido por esta Secretaría al Proyecto de Ley No. 167 de 2019, **"Ley para la prevención y protección de la niñez frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluida la niñez indígena"** en los siguientes términos:

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Secretaría de Integración Social

ENTIDAD QUE CONCEPTÚA: - Secretaría Distrital de Integración Social.

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 167 AÑO: 2019

1er debate 2do debate

TÍTULO DEL PROYECTO

Ley para la prevención y protección de la niñez frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluida la niñez indígena.

AUTOR (ES)

- Manuel Bitervo Palchucan Chingal

OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

Según el artículo 1º esta iniciativa presentada a consideración del Congreso de la República, (...) establecer medidas especiales de política pública en el marco del Sistema Nacional de

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA	Código: FOR-ATC-004
	FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 2 de 30

Bienestar Familiar, para la prevención, protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales constitucionales de la niñez, incluida la niñez indígena, contra conductas graves que atentan contra los derechos fundamentales, como actos de mendicidad, trabajo forzado, trata de personas e indigencia, cometidos por parte de terceros o inclusive por sus familiares"

COMPETENCIA LEGAL DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA PARA PRESENTAR y/o APROBAR LA INICIATIVA

Es competente: Sí NO

En los términos del artículo 150 de la Constitución Política de 1991, el Congreso de la República tiene competencia para expedir una ley para prevenir todas las formas de violencia contra los niños y las niñas, análogamente a la expedición de la Ley 1098 de 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia"

ANÁLISIS JURÍDICO

1. Disposiciones sobre la protección de las niñas y los niños contra las formas de violencias en la Ley 1098 de 2006.

En la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia, se destacan las siguientes disposiciones que buscan la protección integral de los niños contra todas las formas de violencias:

- Derecho de las niñas y los niños a la protección integral contra todas las formas de violencia.¹
- Prohibición de usar la violencia contra las niñas y los niños en el ejercicio de la responsabilidad parental.²
- Prohibición de ejercerla por ser una forma de vulneración de los derechos a la vida y la integridad personal de las niñas y los niños.³
- Deber de protección de las niñas y los niños contra todas las formas de violencia en el ámbito familiar.⁴
- Deber de las autoridades competentes de prevenir y atender en forma prevalente todas las formas de violencia contra los niños y las niñas.⁵
- Deber de las instituciones educativas de adoptar medidas para la detección temprana de todas las formas de violencia, articularse con las autoridades competentes y orientar a los responsables de los niños para que cesen todas las formas de violencia.⁶

¹ Ver el artículo 7 de la Ley 1098 de 2006
² Ver el artículo 14 de la Ley 1098 de 2006
³ Ver el artículo 18 de la Ley 1098 de 2006
⁴ Ver el artículo 39 de la Ley 1098 de 2006
⁵ Ver el artículo 41 de la Ley 1098 de 2006
⁶ Ver el artículo 44 de la Ley 1098 de 2006

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA	Código: FOR-ATC-004
	FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 3 de 30

- Prohibición de incitar a la niñez a la violencia a través de medios de comunicación⁷.
- Competencias específicas de las Comisarías de Familia para adoptar medidas de protección cuando las niñas y los niños son víctimas de violencia intrafamiliar.⁸

Según lo expuesto anteriormente, es claro que el Código de Infancia y Adolescencia ya contiene obligaciones de protección de la niñez, y a continuación demostraremos, en resumen, las disposiciones a través de las cuales se reconoció a los niños indígenas en el Código de Infancia y Adolescencia.

2. Disposiciones según las cuales las niñas y los niños indígenas fueron reconocidos con enfoque diferencial en la Ley 1098 de 2006.

Entre las disposiciones a través de las cuales se reconoció a los niños indígenas en el Código de Infancia y Adolescencia se destacan:

- La autonomía de la Jurisdicción Especial Indígena, para resolver en el marco de sus sistemas normativos los casos que involucren niños y niñas indígenas.⁹
- El reconocimiento de las niñas y los niños indígenas como titulares de los mismos derechos establecidos para toda la niñez residente en Colombia, sin perjuicio de las normas establecidas en su cultura, lo cual quiere decir que en garantía del derecho de ellos a la diversidad étnica se respetan sus tradiciones, usos y costumbres.¹⁰
- La autonomía en la regulación de las relaciones familiares según sus tradiciones, siempre que no vayan en contravía de los derechos de los miembros de la familia establecidos en la Constitución de 1991.¹¹
- Deber de las autoridades del Sector Educativo de garantizarles la etnoeducación.¹²
- Deber de las autoridades indígenas de organizar hogares de paso en sus territorios para los niños indígenas que lo requieran, con la asistencia técnica del ICBF.¹³
- Deber de ubicarlos preferentemente en una familia indígena en caso que, como medida de restablecimiento de derechos, los niños requieran ser llevados a un hogar sustituto del ICBF.

⁷ Ver el artículo 47 de la Ley 1098 de 2006
⁸ Ver los artículos 85 y 86 de la Ley 1098 de 2006
⁹ Ver el párrafo 2º del artículo 3º de la Ley 1098 de 2006
¹⁰ Ver el artículo 13 de la Ley 1098 de 2006
¹¹ Ver el párrafo del artículo 39 de la Ley 1098 de 2006
¹² Ver el artículo 41 de la Ley 1098 de 2006
¹³ Ver el artículo 58 de la Ley 1098 de 2006

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 4 de 30

- Deber de protección de los niños indígenas en los procesos de adopción, estableciendo que serán tramitados de acuerdo con sus usos y costumbres, si los adoptantes son de su comunidad o de lo contrario, la pretensión de adopción será sometida a consulta previa.¹⁴
- Deber de las autoridades indígenas de conceder las autorizaciones de trabajo de los adolescentes indígenas que deseen trabajar¹⁵, con garantías especiales para los que sean autorizados para ello.¹⁶

De lo expuesto en los dos numerales anteriores, se concluye que ya existen disposiciones de los dos tipos en el Código de Infancia y Adolescencia: unas ten dientes a erradicar todas las formas de violencia y restablecer los derechos de las niñas y los niños cuando sean amenazados o vulnerados, que también comprenden a los niños indígenas en su ámbito de aplicación y otras que son evidencia de que si fueron reconocidos como sujetos de derechos del Código con enfoque diferencial.

Además, se establecen deberes de denuncia y de movilización social por la garantía de los derechos de los niños, así:

1. Conocer, respetar y promover estos derechos y su carácter prevalente.
2. Responder con acciones que procuren la protección inmediata ante situaciones que amenacen o menoscaben estos derechos.

(...)

5. Colaborar con las autoridades en la aplicación de las disposiciones de la presente ley".

En el mismo sentido, el Documento Técnico de la Política Distrital de Infancia y Adolescencia 2011-2021, establece:

"El componente de la movilización social pretende que la ciudadanía y las instituciones consideran como inaceptables e intolerables situaciones que afectan la garantía de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y promueven su protección integral. Se espera que se construyan referentes de rechazo y denuncia frente a las situaciones que vulneran los derechos de la niñez como el trabajo infantil, las violencias, la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, el reclutamiento y la utilización en grupos delictivos, entre otras, que complementen con acuerdos ciudadanos para la garantía de los derechos y la promoción del desarrollo de la niñez".

Teniendo en cuenta lo anterior aparte del marco normativo y de la institucionalidad existente para proceder contra las formas de violencia que vulneran los derechos de los niños, existe

¹⁴ Ver el artículo 70 de la Ley 1098 de 2006
¹⁵ Ver el artículo 113 de la Ley 1098 de 2006
¹⁶ Ver el artículo 118 de la Ley 1098 de 2006

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 5 de 30

el deber de las familias y de la ciudadanía de movilizarse para colaborar en las medidas de protección.

3. Situaciones de inobservancia de los derechos de los niños en la Ley 1098 de 2006.

Con el fin de determinar cuál puede ser el alcance de una nueva regulación sobre las situaciones de inobservancia de los derechos de los niños, que contribuya efectivamente a desarrollar lo que ya se estableció en el Código de Infancia y Adolescencia, se debe partir por tener claridad sobre cuáles están contempladas como tales. Al respecto, se debe tener en cuenta que el artículo 20 de la Ley 1098 de 2006 dispone:

"Artículo 20. Derechos de protección. Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra:

1. El abandono físico, emocional y psicoafectivo de sus padres, representantes legales o de las personas, instituciones y autoridades que tienen la responsabilidad de su cuidado y atención.
2. La explotación económica por parte de sus padres, representantes legales, quienes vivan con ellos, o cualquier otra persona. Serán especialmente protegidos contra su utilización en la mendicidad.
3. El consumo de tabaco, sustancias psicoactivas, estupefacientes o alcohólicas y la utilización, el reclutamiento o la oferta de menores en actividades de promoción, producción, recolección, tráfico, distribución y comercialización.
4. La violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.
5. El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre.
6. Las guerras y los conflictos armados internos.
7. El reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley.
8. La tortura y toda clase de tratos y penas crueles, inhumanos, humillantes y degradantes, la desaparición forzada y la detención arbitraria.
9. La situación de vida en calle de los niños y las niñas.
10. Los traslados ilícitos y su retención en el extranjero para cualquier fin.

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 6 de 30

11. El desplazamiento forzado.
12. El trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo es probable que pueda afectar la salud, la integridad y la seguridad o impedir el derecho a la educación.
13. Las peores formas de trabajo infantil, conforme al Convenio 182 de la OIT.
14. El contagio de enfermedades infecciosas prevenibles durante la gestación o después de nacer, o la exposición durante la gestación a alcohol o cualquier tipo de sustancia psicoactiva que pueda afectar su desarrollo físico, mental o su expectativa de vida.
15. Los riesgos y efectos producidos por desastres naturales y demás situaciones de emergencia.
16. Cuando su patrimonio se encuentre amenazado por quienes lo administran.
17. Las minas antipersonales.
18. La transmisión del VIH-SIDA y las infecciones de transmisión sexual.
19. Cualquier otro acto que amenace o vulnere sus derechos".

Esas situaciones contra las cuales todas las niñas y niños deben ser protegidos, no solamente los indígenas, pero claramente si incluyéndolos a ellos, se conocen como situaciones de inobservancia de derechos y el proceder para erradicarlas ha sido reglamentado por el Gobierno Nacional y por las entidades territoriales con marcos normativos muy específicos.

En este contexto, antes de proponer una nueva norma legal sobre las situaciones de inobservancia es necesario partir del marco normativo e institucional existente, porque constituye un importante camino recorrido que no puede ser desconocido.

4. Situaciones de inobservancia de los derechos de los niños en las normas del Distrito Capital.

El artículo 4° del Decreto Distrital 520 de 2011, Política Distrital de Infancia y Adolescencia 2011-2021, establece:

"Artículo 4°. Enfoque. La Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, D.C., se sustenta en el enfoque de la protección integral que permite establecer una ruta de acción desde el reconocimiento de los derechos de los niños, las niñas y los/las adolescentes sin distinción alguna; generar las condiciones para la garantía y cumplimiento de los mismos; establecer acciones o estrategias para prevenir las situaciones que inobservan, amenazan o vulneran su ejercicio y asegurar el

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 7 de 30

restablecimiento inmediato en desarrollo de su interés superior".

De este enfoque se destaca, en primer lugar, la amplitud en el deber de adoptar medidas de prevención, promoción, reconocimiento, protección integral, restablecimiento de derechos cuando sean amenazados o vulnerados y sanciones a los responsables. Adicionalmente, al haber señalado el artículo 4° que el enfoque de derechos se aplicará sin distinción alguna quedan incluidos los niños y las niñas indígenas-

En concordancia con lo anterior, las situaciones que en el marco del Documento Técnico de la Política Distrital de Infancia y Adolescencia se consideran que son de inobservancia de los derechos de los niños son las mismas a que se refiere el articulado del Proyecto de Ley 167 de 2020, y las enunciamos a continuación:

- Trabajo infantil
- Maltrato Infantil, Abuso Sexual y Explotación Sexual Comercial (ESCENNA)
- y la trata de Niños, Niñas y Adolescentes
- Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la Ley
- Niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado
- Niños, niñas y adolescentes discriminados por su condición de discapacidad
- Niños, niñas y adolescentes discriminados por razones étnicas/raciales y culturales

Adicionalmente, las instancias de coordinación e implementación de la Política Distrital de Infancia y Adolescencia en Bogotá son:

1. Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia – CODIA
2. Comités Operativos Locales de Infancia y Adolescencia – COLIA
3. Mesa Distrital Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Ampliado- PETIA

Por otro lado, desarrollo de la Política Distrital de Infancia y Adolescencia, se expidió el Acuerdo 238 de 2006 "Por el cual se ordena a la Administración Distrital la creación y estructuración del Sistema de Monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones", que establece:

ARTÍCULO SEGUNDO. Definición. Para los efectos del presente acuerdo entiéndase por Sistema de Monitoreo, el conjunto de procesos, procedimientos y herramientas que permiten evaluar de forma continua, los efectos y las tendencias y señalar alertas en n períodos determinados, sobre las políticas, planes, programas y proyectos desarrollados por los diferentes actores sociales, tendientes a garantizar los derechos de los niños, las niñas y adolescentes de Bogotá".

El Acuerdo Distrital 238 de 2006, fue reglamentado mediante el Decreto Distrital 031 de 2007, estableciendo:

"Artículo 2°. Definición. Se entiende por Sistema de Monitoreo, el conjunto de procesos, procedimientos y herramientas articuladas que permiten evaluar de forma continua, los efectos y las tendencias y señalar alertas en períodos determinados,

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 8 de 30

sobre las políticas, planes, programas y proyectos desarrollados por los diferentes actores sociales, tendientes a garantizar los derechos de los niños, las niñas y adolescentes de Bogotá

En este sentido teniendo en cuenta que el Sistema de Monitoreo de la política pública analizada comprende los instrumentos y herramientas de evaluación y seguimiento de la misma, entre ellos los indicadores de ésta, resulta innecesario crear el Sistema de Información propuesto, pues en el sistema de monitoreo la información está discriminada incluso por derecho y reúne no solamente la información reportada por la Secretaría Distrital de Integración Social, sino por todas las entidades distritales, en el marco de sus competencia de implementación de esta política pública.

Con fundamento en lo anterior se resalta que la Política Distrital de Infancia y Adolescencia contempló una situación específica de inobservancia de derechos, cuando se presenta la discriminación de los niños por su pertenencia a grupos étnicos y culturales, en la cual quedan comprendidos los niños y las niñas indígenas y, por ello, **se concluye que el Distrito cuenta con un marco normativo claro que obliga a la protección de la niñez indígena contra todas las formas de violencia.**

5. Análisis del articulado propuesto en el proyecto de ley 167 de 2020.

Se recomienda precisar el objeto, tendiente a regular situaciones de inobservancia específicas, sobre la base de algunos aspectos jurídicos que no se encuentren ya regulados en otras normas, para lo cual se requiere hacer un estudio de los decretos reglamentarios de situaciones de inobservancia de derechos, para establecer de una manera más precisa qué falta por regular, o cómo se podría mejorar la implementación de las normas existentes, generando avances frente a la legislación actual y sin reproducirla.

El enfoque diferencial propuesto en el artículo 2° ya está contemplado como obligatorio en las políticas de infancia de las entidades territoriales, en los términos del artículo 204 de la Ley 1098 de 2006. Por lo tanto, se recomienda reevaluar la pertinencia de reproducirlo.

De las definiciones se recomienda excluir la de indigencia según lo expuesto en el análisis técnico.

Para la redacción del artículo 4° se recomienda hacer un estudio del Procedimiento Administrativo de Restablecimiento de Derechos, puesto que lo que se propone son actividades que ya desarrolla el ICBF en cumplimiento del mismo, en conjunto con la jurisdicción penal.

En los artículos 5°, 6° y 7° se recomienda no establecer la creación de nuevos comités de implementación de las medidas referidas en el articulado, sino que, en aplicación del principio de racionalización de instancias de coordinación, se haga a través de los cuerpos colegiados existentes en las entidades territoriales.

Con respecto a lo propuesto en los artículos 8° y 9° y 10° le compete pronunciarse al ICBF. No obstante, en la entidad ya existe una Dirección de Derechos de los Niños.

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 9 de 30

Conclusiones jurídicas.

Como se demostró en el análisis jurídico, las situaciones de inobservancia de derechos de los niños, lo cual incluye a los niños indígenas, no son solamente la habitanza de calle, la trata de personas y el trabajo forzado y lo que se establece en el articulado tiene mayor amplitud y claridad en el Código de Infancia y Adolescencia, es decir que frente al articulado propuesto, es más completa la Ley 1098 de 2006, por lo que con la redacción actual del Proyecto de Ley, no se justificaría expedir una nueva norma sobre aspectos que ya están contemplados en el Código de Infancia y Adolescencia.

Se recomienda hacer un estudio de las normas existentes, para no reproducir en este proyecto normativo aspectos que ya se encuentran vigentes en legislación antecedente.

Se solicita tener en cuenta las recomendaciones del análisis técnico para las modificaciones al articulado.

VIII. VIABILIDAD JURÍDICA

De conformidad con la argumentación precedente realizada en el análisis jurídico, la presente iniciativa se considera **VIABLE CONDICIONADA** a que se acojan las recomendaciones realizadas.

COMENTARIOS AL ARTICULADO

Desde el análisis jurídico no se realizan recomendaciones de modificación al articulado.

ANÁLISIS TÉCNICO

Consideraciones Generales:

Con la finalidad de generar un concepto al Proyecto de Ley que propone el Honorable Senador de la República, se realizan las siguientes consideraciones de orden técnico:

La Secretaría Distrital de Integración Social, como líder de las políticas sociales del Distrito Capital, tiene a su cargo la "Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, D.C 2011-2021", que tiene como objetivo "lograr que los niños y niñas desde la primera infancia hasta la adolescencia en Bogotá desarrollen sus potencialidades, capacidades y oportunidades, en ejercicio de sus derechos".

Para el cumplimiento de este objetivo, la Política Pública se fundamenta en la doctrina de la protección integral, que consiste en: i) el reconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sin distinción alguna; ii) la generación de condiciones para la garantía y cumplimiento de los mismos; iii) el establecimiento de acciones o estrategias para prevenir las situaciones que inobservan, amenazan o vulneran su ejercicio y iv) el aseguramiento de su restablecimiento inmediato en desarrollo de su interés superior.

De igual forma, la Política en su primer eje "Niñas, niños y adolescentes en ciudadanía plena" contempla nueve (9) componentes y seis (6) situaciones que inobservan, amenazan o

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 10 de 30

vulneran la realización de los derechos de niñas, niños y adolescentes, dentro de las cuales se encuentra el trabajo infantil, la alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle y la trata de niñas, niños y adolescentes, como situaciones de vulneración de derechos que se expresan u ocurren en diferentes escenarios y modalidades.

La complejidad y la magnitud de estas problemáticas presenta retos de articulación para su prevención y erradicación, que se deben asumir en corresponsabilidad con otros sectores del Estado, las familias y la comunidad, tal como lo prevé la Política Pública en el eje tres (3) denominado "Gobernanza por la calidad de vida de la Infancia y la Adolescencia", en el cual se apuesta a una construcción mancomunada entre la Administración, Distrital y los actores públicos y privados, incluso las familias, los cuidadores y las cuidadoras, de modos y maneras de coordinación, articulación y adecuación de procedimientos para la realización de acciones intencionadas y diferenciales enfocadas a la garantía de derechos y a su restablecimiento, cuando sea necesario.

Estos modos de articulación se llevan a cabo a través de las instancias de la Política que desde el nivel distrital y local, constituyen escenarios intersectoriales, transectoriales y comunitarios para la coordinación de acciones que conducen a proteger integralmente a los niños, niñas y adolescentes, así como para la definición de los retos que permiten direccionar la gestión pública en consideración a la identificación de necesidades o diagnósticos de las problemáticas que afectan o comprometen el ejercicio de la niñez en los territorios.

Aunado a lo anterior, la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá cuenta con el Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia - CODIA, reglamentado por la Resolución 0881 de 2020 en desarrollo del artículo 12 del Decreto 460 de 2008, que tiene como objetivo "asistir técnicamente al Consejo Distrital de Política Social en sus funciones consultivas relacionadas con el análisis, definición de agendas conjuntas, construcción de conceptos y generación de recomendaciones en cuanto a la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la Política de Infancia y Adolescencia en el Distrito". A nivel local, se encuentran los Comités Operativos Locales de Infancia y Adolescencia - COLIA los cuales, bajo los parámetros del Decreto en mención, coordinan y realizan seguimiento a la implementación de la Política Pública de Infancia y Adolescencia a nivel distrital y local, aportando criterios técnicos, desde sus percepciones en territorio, que posibilitan la materialización de acciones y la construcción de la agenda social ante el Consejo Distrital de Política Social - CLOPS.

Así mismo, en el marco del CODIA se encuentra la Mesa Distrital Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Ampliado- PETIA, instancia rectora de los procesos articulados de atención integral y de orientación técnica para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Ampliado en la ciudad. Dicho escenario cuenta con la participación de diferentes sectores: Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría de Educación del Distrito, Secretaría Distrital de Salud, Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría Distrital de la Mujer, y Ministerio de Trabajo.

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 11 de 30

Dentro de los compromisos intersectoriales propuestos en el marco de la Mesa Distrital Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Ampliado, está el definir conjuntamente con los sectores los lineamientos técnicos, operativos y de gestión, para definir criterios y definición de roles institucionales, respecto a la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil. Otro compromiso es el de diseñar e implementar estrategias de articulación intersectorial que permitan optimizar las acciones distritales en relación con esta situación de vulneración en sus diversas formas y desde un enfoque diferencial y de desarrollo de capacidades de las niñas, niños, adolescentes y sus familias. Adicionalmente, la Mesa PETIA busca construir e implementar un mecanismo armonizado de información, identificación, monitoreo y evaluación, que permita un mejoramiento continuo de los procesos de erradicación, prevención, atención y movilización contra la situación de trabajo infantil.

Complementario a lo anterior, y teniendo en cuenta que el presente proyecto de ley contempla la atención a la niñez de los pueblos indígenas, es importante advertir entre los articulados y el alcance del proyecto las acciones de concertación con los pueblos indígenas, tema que se menciona en la Política Pública para los Pueblos Indígenas Decreto 543 de 2011, artículo 5 que manifiesta: "La Administración Distrital garantizará la aplicación del derecho fundamental y colectivo de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada; y a la concertación, a través de sus autoridades tradicionales y organizaciones, en relación con las medidas y decisiones administrativas y normativas susceptibles de afectarlos directamente, así como en la formulación de planes, programas y proyectos de orden social, cultural y económico que las afecten".

Conclusión Desde el Enfoque Técnico

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se considera que, en el marco de la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, es fundamental continuar articulando todas aquellas acciones y estrategias que fortalezcan los escenarios para la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En este sentido, si bien se valora que el proyecto de ley busque garantizar la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes a través de la conformación de un comité nacional y de distintos comités departamentales, distritales y municipales, esto desconoce la multiplicidad de espacios institucionales conformados y consolidados en todo el territorio nacional, que cuentan con los mismos integrantes y están orientados precisamente a la prevención, protección y erradicación de la mendicidad, trabajo infantil, alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle y trata de niños, niñas y adolescentes. Para el caso de Bogotá, se destaca el Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia - CODIA y la Mesa Distrital Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Ampliado- PETIA que, tal y como se describió previamente, son escenarios de participación y coordinación institucional en los que se enmarcan la implementación, el seguimiento y la evaluación de la Política de Infancia y Adolescencia del Distrito y, por consiguiente, la generación de acciones para la prevención y atención de situaciones de vulneración a los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la ciudad. De este modo, se recomienda que el proyecto de ley no cree instancias institucionales adicionales, sino que reconozca y fortalezca las que están ya creadas a nivel

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 12 de 30

nacional, departamental, distrital y municipal con el propósito de lograr una gestión mucho más sólida en torno al reconocimiento, la garantía, la prevención y el restablecimiento de los derechos de todos las niñas, niños y adolescentes del país.

Por otra parte, se recomienda que se incluyan como sujetos de protección y derechos a las y los adolescentes, dado que el proyecto de ley analizado va dirigido únicamente a las niñas y niños. Esto es de vital relevancia pues el Código de Infancia y Adolescencia y la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, reconocen como sujetos de derechos a las niñas y niños durante todo su transcurrir vital, es decir desde la primera infancia hasta la adolescencia. A su vez, se resalta que estas situaciones de vulneración de derechos que se pretenden prevenir y proteger a través del proyecto de ley ocurren durante todo el ciclo vital de los niños y niñas, incluida, desde luego, la adolescencia.

Se precisa que en el artículo 20 numeral 13 del Código de infancia y adolescencia se contempla la atención y especial protección a las peores formas de trabajo infantil, la tortura y toda clase de tratos y penas crueles, inhumanos, humillantes y degradantes, la desaparición forzada y la detención arbitraria, el secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre; Por tanto, el presente proyecto de ley debe contemplar la existencia de las acciones ya desarrolladas por la Nación y no generar un desgaste administrativo, sino convertirse en una herramienta que complemente acciones desde el enfoque diferencial en lo relacionado a los grupos étnicos.

Finalmente, es clave que el proyecto de ley tenga en cuenta al momento de establecer los conceptos o definiciones los lineamientos técnicos creados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Al respecto, se destacan el 1) lineamiento técnico para la atención de niños, niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, con alta permanencia en calle o en situación de vida en calle y 2) el lineamiento técnico para la atención especializada de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas, elaborados en el 2016 y 2018, respectivamente, por el ICBF. Lo anterior, teniendo en cuenta que el proyecto de ley busca modificar el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y que este debe acoger todos los conceptos relevantes para estas problemáticas, como el relacionado con el de la habitabilidad en calle, que no se entiende como niñas, niños y adolescentes "indigentes" o "en indigencia", sino que se comprende y nombra como niñas, niños y adolescentes con alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle.

En este sentido, se recuerda también que, pese a que el concepto de "indigente" no está definido técnica ni jurídicamente, la Corte Constitucional lo ha entendido como las "personas carentes de recursos económicos necesarios para una congrua subsistencia" (T-684 de 2002) y como la "ausencia de recursos para cubrir las necesidades básicas alimentarias" (T-166 de 2007). A su vez, la Corte ha hecho la diferenciación entre el habitante de la calle y el indigente, aduciendo que todo habitante de la calle es indigente, pero no todo indigente es habitante de la calle (T-533 de 1992). Tanto el indigente como el habitante de calle son personas aquejadas por la pobreza que, en su caso y según los índices de medición, puede ser extrema, pero tratándose de quienes viven en la calle debe haber algún ingrediente adicional que contribuya a una singularización mayor de este grupo, dentro del conjunto de

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 13 de 30

los indigentes. En esta dirección podría pensarse que otro criterio que debería emplearse para caracterizar al habitante de calle, es el geográfico, pues "generalmente los asentamientos o villas de emergencia -establecidas prácticamente sin excepción en las grandes ciudades- son habitadas por personas en estado de exclusión" (T-385 de 2014).

Considerando lo anteriormente expuesto, se soporta la Viabilidad condicionada del proyecto de ley.

VIABILIDAD DEL PROYECTO

De este modo, la Secretaría Distrital de Integración Social realiza los siguientes comentarios y propuestas al Proyecto de Ley 167 de 2019:

Artículo General	Propuesta SDIS
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer medidas especiales de política pública en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para la prevención, protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales constitucionales de las niñas, niños y adolescentes, incluida la niñez indígena, contra conductas graves que atentan contra los derechos fundamentales, como actos de mendicidad, trabajo forzado, trata de personas e indigencia, cometidos por parte de terceros o inclusive por sus familiares. La presente ley no tiene efectos punitivos ni sancionatorios. Establece mecanismos que contribuyen a una mejor organización del accionar estatal a nivel nacional y territorial, el fortalecimiento de capacidades institucionales y facilitar la coordinación interinstitucional, que permitan un mayor logro de resultados en la prevención y protección de la niñez, incluida la niñez indígena, frente a las situaciones de peligro y desprotección establecidas en la presente ley, así como el acceso preferente a los derechos fundamentales.</p>	<p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer medidas especiales de política pública en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para la prevención, protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales constitucionales de las niñas, niños y adolescentes, incluidos los pertenecientes a grupos étnicos, contra conductas graves que atentan contra sus derechos fundamentales, como actos de mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle, cometidos por parte de terceros o inclusive por sus familiares. La presente ley no tiene efectos punitivos ni sancionatorios. Establece mecanismos que contribuyen a una mejor organización del accionar estatal a nivel nacional y territorial, el fortalecimiento de capacidades institucionales y facilitar la coordinación interinstitucional, que permitan un mayor logro de resultados en la prevención y protección de las niñas, niños y adolescentes, incluidos los pertenecientes a los grupos étnicos, frente a las situaciones de peligro y desprotección establecidas en la presente ley, así como el acceso preferente a los derechos fundamentales.</p>
<p>Artículo 2°. Enfoque diferencial étnico. Los mecanismos establecidos en la presente ley contienen también medidas</p>	<p>Artículo 2. Enfoque diferencial étnico. Los mecanismos establecidos en la presente ley contienen también medidas de política pública</p>

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 14 de 30

de política pública diferencial para prevenir y proteger a los niños y niñas pertenecientes a pueblos étnicos sometidos a actos de mendicidad, indigencia, trata de personas o trabajo forzado y que pertenezcan a población indígena o afro descendiente, negra, raizal o palanquera. Los mecanismos de protección deben comprender la vinculación de personas que interpreten los idiomas de las etnias involucradas en la problemática regulada mediante la presente ley, desde el abordaje inicial y durante los procesos derivados de la presente política pública.

En el caso de etnias, se considera como sujeto de protección, no solamente a los niños y niñas, sino a sus madres y entorno familiar cercano cuando afronten amplias barreras para su reintegración local en los contextos urbanos.

En el caso de etnias, se considera como sujetos de protección, no solamente a las niñas, niños y/o adolescentes, sino también a sus madres y entornos familiares cercanos cuando afronten amplias barreras para su reintegración local en los contextos urbanos.

Artículo 3°. Definiciones. Conductas graves que atentan contra los derechos humanos de los niños sin un hogar o por fuera de este:

Mendicidad: En general se define como la acción de pedir sin contraprestación alguna dinero, alimento o similares a personas extrañas, enmarcándose en la carencia absoluta de estos, en uso de espacios públicos o abiertos al público. De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 1098 de 2006 -Código de la Infancia y la Adolescencia-, "Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra la explotación económica por parte de sus

diferencial para prevenir y proteger a las niñas, niños y adolescentes pertenecientes a pueblos étnicos sometidos a actos de mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle y que pertenezcan a población indígena o afrodescendiente, negra, raizal o palanquera. Los mecanismos de protección deben comprender la vinculación de personas que interpreten las lenguas de las etnias involucradas en la problemática regulada mediante la presente ley, desde el abordaje inicial y durante los procesos derivados de la presente política pública.

Los mecanismos establecidos en la presente ley se articularán con los Cabildos Indígenas toda vez que los cabildos deben garantizar el bienestar y los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas que se encuentren en riesgo o situación de vulneración de derechos.

En el caso de etnias, se considera como sujetos de protección, no solamente a las niñas, niños y/o adolescentes, sino también a sus madres y entornos familiares cercanos cuando afronten amplias barreras para su reintegración local en los contextos urbanos.

Artículo 3°. Definiciones. Conductas graves que atentan contra los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en riesgo o situación de vulneración de derechos:

Mendicidad: En general se define como la acción de pedir sin contraprestación alguna dinero, alimento o similares a personas extrañas, enmarcándose en la carencia absoluta de estos, en uso de espacios públicos o abiertos al público. De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 1098 de 2006 -Código de la Infancia y la Adolescencia-, "Las niñas, los niños y los adolescentes serán protegidos contra la explotación económica por parte de

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 15 de 30

padres, representantes legales, quienes vivan con ellos, o cualquier otra persona. Serán especialmente protegidos contra su utilización en la mendicidad".

Indigencia: De acuerdo con el artículo 2° de la Ley 1641 de 2016, es habitante de la calle toda persona sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria.

Trata de personas: De acuerdo con el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se entiende por trata de personas "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos".

Trabajo forzado: Adóptese, como definición de trabajo forzado, las definiciones establecidas en la Resolución número 3597 del 3 de octubre de 2013, del Ministerio del Trabajo "Por la cual se señalan y actualizan las actividades consideradas como peores formas de trabajo infantil y se establece la

sus padres, representantes legales, quienes vivan con ellos, o cualquier otra persona. Serán especialmente protegidos contra su utilización en la mendicidad".

Alta permanencia en calle: se refiere a niñas, niños y adolescentes que permanecen en las calles durante gran parte del día, pero que en la noche regresan a alguna forma de familia y de hogar.

Situación de vida en calle: niñas, niños y adolescentes que habitan permanentemente en la calle, sin ninguna red familiar de apoyo.

Trata de personas: De acuerdo con el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se entiende por trata de personas "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos".

Trabajo Infantil: se entiende como toda actividad económica y/o estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por personas menores de 18 años. Este trabajo realizado por los niños, niñas y adolescentes tiene las siguientes características: i) es peligroso para su salud y desarrollo integral; ii) vulnera su derecho a la educación o afecta su

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 16 de 30
<p>clasificación de actividades peligrosas y condiciones de trabajo nocivas para la salud e integridad física o psicológica de las personas menores de 18 años de edad".</p> <p>Artículo 4°. Adicionar el artículo 60 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 60 B. Procedimiento inmediato de protección en casos de mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de la niñez, incluida la niñez indígena. Frente a una solicitud de protección elevada por cualquier persona o la detección oficiosa de situaciones en las cuales se encuentren niños y niñas en estado de mendicidad, indigencia, trata de personas o trabajo forzado, independientemente de la cantidad o que se encuentren con sus familias y con el fin de asegurar la identificación, intervención y cesación inmediata y urgente de situaciones que pongan en riesgo o afecten el goce de los derechos humanos de los niños y niñas, se aplicará el siguiente procedimiento administrativo:</p> <p>1. Verificación inmediata del posible acto de mendicidad, trata de personas, trabajo forzado estado de indigencia de un niño o niña. Los equipos interinstitucionales del nivel territorial, con el apoyo y liderazgo de la Policía Nacional y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se desplazarán de manera inmediata, urgente y prevalente al lugar de los hechos donde tenga ocurrencia alguna de las situaciones de trabajo forzado, mendicidad, indigencia o trata de personas en las cuales participen uno o más Niños o Niñas y verificará de manera directa y sumaria mediante la solicitud de exhibición del documento de identificación, la identidad del niño sometido a posibles actos de mendicidad,</p>	<p><u>desempeño escolar, e iii) implica roles de parentalización.</u></p> <p>Artículo 4°. Adicionar el artículo 60 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 60 B. Procedimiento inmediato de protección en casos de mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle de niñas, niños y adolescentes, incluidos los pertenecientes a grupos étnicos. Frente a una solicitud de protección elevada por cualquier persona o la detección oficiosa de situaciones en las cuales se encuentren niñas, niños y adolescentes en situación de mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle, independientemente de la cantidad o que se encuentren con sus familias y con el fin de asegurar la identificación, intervención y cesación inmediata y urgente de situaciones que pongan en riesgo o afecten el goce de los derechos humanos de los niñas, niños y adolescentes, se aplicará el siguiente procedimiento administrativo:</p> <p>1. Verificación inmediata del posible acto de mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle de niñas, niños y adolescentes, incluidos los pertenecientes a grupos étnicos. Los equipos interinstitucionales del nivel territorial, con el apoyo y liderazgo de la Policía Nacional y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se desplazarán de manera inmediata, urgente y prevalente al lugar de los hechos donde tenga ocurrencia alguna de las situaciones de mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle en las cuales participen uno o más</p>	

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 17 de 30
<p>trabajo forzado, trata de personas o indigencia, así como de las demás personas involucradas en los hechos. Producto de la diligencia de verificación, el servidor público que actúe como primer respondiente, diligenciará un informe escrito sobre las circunstancias de lugar, fecha, dirección, tipo de hecho detectado y tomará registro fotográfico y/o de video de la situación, registro que debe hacerse desde momentos antes del abordaje para registrar en forma previa los hechos objeto de conocimiento o denuncia ciudadana y constatar la participación de otras personas en los hechos.</p> <p>La actuación estatal se desarrollará, preferencialmente, mediante los equipos interinstitucionales conformados por las entidades que hacen parte de los Comités Territoriales creados en la presente ley, bajo el liderazgo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el apoyo de la Policía Nacional. Cuando la actuación se desarrolle en horario no hábil y días festivos y feriados en los cuales no se programen jornadas especiales o no exista disponibilidad por parte de los Comités Territoriales, el ICBF y la Policía Nacional tienen responsabilidades de primer respondiente.</p> <p>En caso de que el niño o niña, su familiar o persona que se encuentre involucrado en los actos de mendicidad, indigencia, trabajo forzado o trata de personas interprete alguno de los dialectos nativos de que trata el artículo 10 de la Constitución Política, se procederá obligatoriamente al abordaje de la diligencia con apoyo de un servidor público traductor o persona que traduzca al castellano, quien firmará el acta de registro como traductor. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los</p>	<p>niñas, niños y/o adolescentes, y verificará de manera directa y sumaria mediante la solicitud de exhibición del documento de identificación, la identidad de la <u>niña, niño y/o adolescente</u> sometido a posibles actos de mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle, así como de las demás personas involucradas en los hechos. Producto de la diligencia de verificación, el servidor público que actúe como primer respondiente, diligenciará un informe escrito sobre las circunstancias de lugar, fecha, dirección, tipo de hecho detectado y tomará registro fotográfico y/o de video de la situación, registro que debe hacerse desde momentos antes del abordaje para registrar en forma previa los hechos objeto de conocimiento o denuncia ciudadana y constatar la participación de otras personas en los hechos. La actuación estatal se desarrollará, preferencialmente, por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el apoyo de la Policía Nacional.</p> <p>En caso de que la niña, niño y/o adolescente, su familiar o persona que se encuentre involucrado en los actos de mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle, interprete alguno de los dialectos o lenguas nativas de que trata el artículo 10 de la Constitución Política, se procederá obligatoriamente al abordaje de la diligencia con apoyo de un servidor público traductor o persona que traduzca al castellano, quien firmará el acta de registro como traductor. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los departamentos y municipios, deben contar con los servicios de personal multilingüe que conozcan uno o varios dialectos o lenguas étnicas para el apoyo en estas diligencias.</p> <p>En caso de que excepcionalmente las autoridades no cuenten con personal bilingüe que oficie como traductor durante las</p>	

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 18 de 30
<p>departamentos y municipios, deben contar con los servicios de personal multilingüe que conozcan uno o varios dialectos étnicos para el apoyo en estas diligencias. En caso de que el traductor no comprenda el dialecto nativo, podrá apoyarse en los delegados de los pueblos y comunidades étnicas que conforman los Comités Territoriales de que trata la presente ley.</p> <p>En caso de que excepcionalmente las autoridades no cuenten con personal bilingüe que oficie como traductor durante las diligencias de protección, procederán, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.3.12.9 del Decreto 1166 de 2016.</p> <p>2. Identificación inmediata de las personas que someten al niño, niña y/o adolescente a actos de mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle. Posteriormente a las diligencias de registro previo e identificación de la niña, niño y/o adolescente, la Policía Nacional y/o el ICBF verificará de manera inmediata la identidad de las personas que someten a la niña, niño y/o adolescente, a actos de mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle, con la verificación de los documentos de identidad u otros medios tecnológicos disponibles.</p> <p>En caso de que la persona que somete a la niña, niño y/o adolescente a mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle, no porte el respectivo documento de identidad original como la cédula de ciudadanía, cédula de extranjería, permiso de residencia en el país o registro civil de nacimiento o tarjeta de identidad en caso de ser también una persona menor de 18 años, o no se trate de sus padres o alguno de ellos, será trasladada inmediatamente a un Centro de Atención Inmediata (CAI), o al lugar dispuesto previamente por la Policía</p>	<p>diligencias de protección, procederán, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.3.12.9 del Decreto 1166 de 2016.</p> <p>2. Identificación inmediata de las personas que someten al niño, niña y/o adolescente a actos de mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle. Posteriormente a las diligencias de registro previo e identificación de la niña, niño y/o adolescente, la Policía Nacional y/o el ICBF verificará de manera inmediata la identidad de las personas que someten a la niña, niño y/o adolescente, a actos de mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle, con la verificación de los documentos de identidad u otros medios tecnológicos disponibles.</p> <p>En caso de que la persona que somete a la niña, niño y/o adolescente a mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle, no porte el respectivo documento de identidad original como la cédula de ciudadanía, cédula de extranjería, permiso de residencia en el país o registro civil de nacimiento o tarjeta de identidad en caso de ser también un niño, o no se trate de sus padres o alguno de ellos, será trasladada inmediatamente a un Centro de Atención Inmediata (CAI), o al lugar dispuesto previamente por la Policía</p> <p>En caso de que un responsable de someter a una niña, niño y/o adolescente a la mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle, no pueda ser plenamente identificado o no exhiba su documento de identidad original, será puesto de acuerdo con la ley, a órdenes de las autoridades de investigación correspondiente para el inicio de la acción penal por el presunto ilícito de trata</p>	

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 19 de 30
<p>Nacional para lograr su plena identificación.</p> <p>En caso de que un responsable de someter a un niño o niña a mendicidad, indigencia, trata de personas o trabajo forzado, no pueda ser plenamente identificado o no exhiba su documento de identidad original, será puesto de acuerdo con la ley, a órdenes de las autoridades de investigación correspondiente para el inicio de la acción penal por el presunto ilícito de trata de personas. Ninguna autoridad podrá abstenerse de actuar por el hecho de no identificarse plenamente al responsable de sometimientto de un niño o niña a mendicidad, indigencia, trabajo forzado, o de trata de niños.</p> <p>En caso de que se trate de integrantes de comunidades o pueblos étnicos que no hablen castellano, previamente se solicitará apoyo al Ministerio Público y a los delegados de los pueblos étnicos en los Comités Territoriales de que trata la presente ley, para garantizar la orientación y asesoría a las familias involucradas en los hechos.</p> <p>Cuando uno o varios niños o niñas sean detectados en estado de indigencia, mendicidad, trata de personas o trabajo forzado, sin la compañía de un adulto, las autoridades competentes o la Policía Nacional procederán a adoptar las medidas necesarias para ubicar al responsable de estas vulneraciones a los derechos en las inmediaciones del lugar y actuará de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente ley. En caso de no lograrse ubicar al responsable de la mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle de la niña, niño y/o adolescente, se procederá a la aplicación de los numerales 1, 3, 4 y 5 del presente artículo, independientemente de que la niña, niño y/o adolescente porte o no su documento de identidad. Tratándose de situaciones que involucren niñas, niños y/o adolescentes integrantes de comunidades y pueblos indígenas, podrán adoptarse medidas de protección diferencial según lo solicite el Defensor de la Niñez, con sustento en un concepto previo emitido por un antropólogo u otro profesional idóneo y con el aval de las autoridades tradicionales de la comunidad o pueblo al que pertenezca la niña, niño y/o adolescente y su madre.</p> <p>3. Traslado inmediato del niño, niña y/o</p>	<p>de personas. Ninguna autoridad podrá abstenerse de actuar por el hecho de no identificarse plenamente al responsable de sometimiento de una niña, niño y/o adolescente a la mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle.</p> <p>En caso de que se trate de integrantes de comunidades o pueblos étnicos que no hablen castellano, previamente se solicitará apoyo al Ministerio Público para garantizar la orientación y asesoría a las familias involucradas en los hechos.</p> <p>Cuando uno o varias niñas, niños y/o adolescentes sean detectados en situación de mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle, sin la compañía de un adulto, las autoridades competentes o la Policía Nacional procederán a adoptar las medidas necesarias para ubicar al responsable de estas vulneraciones a los derechos en las inmediaciones del lugar y actuará de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente ley. En caso de no lograrse ubicar al responsable de la mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle de la niña, niño y/o adolescente, se procederá a la aplicación de los numerales 1, 3, 4 y 5 del presente artículo, independientemente de que el niño o niña porte o no su documento de</p>	

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 20 de 30

identidad. Tratándose de situaciones que involucren niños integrantes de comunidades y pueblos indígenas, podrán adoptarse medidas de protección diferencial según lo solicite el Defensor de la Niñez, con sustento en un concepto previo emitido por un antropólogo u otro profesional idóneo y con el aval de las autoridades tradicionales de la comunidad o pueblo al que pertenezca el niño y su madre.

3. Traslado inmediato del niño a un centro asistencial de salud. Todo niño que se encuentre sometido a mendicidad o indigencia tenga signos visibles de somnolencia, estupro, inconciencia, estrés u otra presunta afectación visible y que no reaccione en forma consciente en un plazo razonable, independientemente de que el responsable de la mendicidad o indigencia sea o no familiar, será remitido en forma inmediata a un centro asistencial para que se practique una valoración médica de urgencia y se realicen mediante los procedimientos establecidos, las valoraciones nutricionales y psicológicas, se proceda por parte de la Secretaría de Salud a la inclusión en el Sistema de Seguridad Social en Salud, en los términos de los artículos 27 y 46 de la Ley 1098 de 2006.

Se permitirá el acompañamiento del niño o niña al centro asistencial de un familiar, siempre y cuando se encuentre debidamente identificado o se trate de integrantes de pueblos o comunidades étnicas que no hablen el castellano.

4. Proceso inmediato de restablecimiento de derechos. Al momento de identificarse una situación de mendicidad, indigencia trabajo forzado o trata de niños, el Instituto Colombiano de

adolescente a un centro asistencial de salud. Toda niña, niño y/o adolescente que se encuentre sometido a actos de mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle, tenga signos visibles de somnolencia, estupro, inconciencia, estrés u otra presunta afectación visible y que no reaccione en forma consciente en un plazo razonable, independientemente de que el responsable de la mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle sea o no familiar, será remitido en forma inmediata a un centro asistencial para que se practique una valoración médica de urgencia y se realicen mediante los procedimientos establecidos, las valoraciones nutricionales y psicológicas, se proceda por parte de la Secretaría de Salud a la inclusión en el Sistema de Seguridad Social en Salud, en los términos de los artículos 27 y 46 de la Ley 1098 de 2006.

Se permitirá el acompañamiento de la niña, niño y/o adolescente al centro asistencial de un familiar, siempre y cuando se encuentre debidamente identificado o se trate de integrantes de pueblos o comunidades étnicas que no hablen el castellano.

4. Proceso inmediato de restablecimiento de derechos. Al momento de identificarse una situación de mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle de niñas, niños y/o adolescentes, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar procederá a designar un Defensor de la Infancia y Adolescencia de que trata la presente ley, para el inicio del acompañamiento a la niña, niño y/o adolescente y defienda sus intereses en cuanto al proceso de imposición de medidas de restablecimiento de derechos de que trata el Capítulo II de la Ley 1098 de 2006.

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 21 de 30

Bienestar Familiar procederá a designar un Defensor de la Infancia y Adolescencia de que trata la presente ley, para el inicio del acompañamiento al niño o niña y defienda los intereses del niño en cuanto al proceso de imposición de medidas de restablecimiento de derechos de que trata el Capítulo II de la Ley 1098 de 2006.

5. Medidas especiales de protección contra la mendicidad y la indigencia. En caso de sometimiento de un niño o niña a mendicidad, trabajo forzado, trata de personas o indigencia y que como resultado de las subsiguientes valoraciones de salud física, emocional o nutricional se determinen afectaciones significativas en cualquiera de dichos componentes de la salud, se podrá prescindir de las medidas de protección consistentes en amonestación, efectos del incumplimiento de la amonestación y se podrá proceder directamente con las medidas de protección previstas en los artículos 57 y siguientes de la Ley 1098 de 2006.

Tratándose de situaciones que involucren niños integrantes de comunidades y pueblos indígenas, podrán adoptarse otras medidas de protección según lo solicite el Defensor de la Niñez, con sustento en un concepto previo emitido por un antropólogo u otro profesional idóneo y con el aval de las autoridades tradicionales de la comunidad o pueblo al que pertenezcan el niño y su madre.

5. Verificación de derechos, caracterización y registro para el acceso preferencial a programas sociales, restitución y reparación. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el apoyo de las demás entidades que conforman los Comités Territoriales de que

5. Medidas especiales de protección contra la mendicidad, el trabajo infantil, la trata de personas y la alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle de niñas, niños y/o adolescentes. En caso de sometimiento de una niña, niño y/o adolescente a actos de mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle y que como resultado de las subsiguientes valoraciones de salud física, emocional o nutricional se determinen afectaciones significativas en cualquiera de dichos componentes de la salud, se podrá prescindir de las medidas de protección consistentes en amonestación, efectos del incumplimiento de la amonestación y se podrá proceder directamente con las medidas de protección previstas en los artículos 57 y siguientes de la Ley 1098 de 2006.

Tratándose de situaciones que involucren niñas, niños y/o adolescentes pertenecientes a pueblos étnicos, podrán adoptarse otras medidas de protección según lo solicite el Defensor de la Niñez, con sustento en un concepto previo emitido por un antropólogo u otro profesional idóneo y con el aval de las autoridades tradicionales de la comunidad o pueblo al que pertenezcan la niña, niño y/o adolescente y su madre.

6. Verificación de derechos, caracterización y registro para el acceso preferencial a programas sociales, restitución y reparación. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar diligenciará los instrumentos de recolección de información o formularios de caracterización de las niñas, niños y adolescentes y las familias sometidos a mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle, con el fin de identificar plenamente a quienes incurrir en dichas

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 22 de 30

trata la presente ley, diligenciará los instrumentos de recolección de información o formularios de caracterización de los niños y las familias sometidos a mendicidad, indigencia o trabajo forzado, con el fin de identificar plenamente a quienes incurrir en dichas actividades, se proceda a su inscripción en el Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos de que trata el artículo 77 de la Ley 1098 de 2006 y se constate el nivel de acceso a los derechos sociales como acceso al sistema educativo, de salud, jardines infantiles, identificación y registro del Estado Civil, el derecho a la asistencia y reparación integral en caso de tratarse de víctimas de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, especialmente la reparación y el retorno, así como a otros programas sociales.

6. Remisión y acceso preferencial a derechos sociales y medidas de asistencia y reparación. Las entidades que conforman los comités territoriales de que trata la presente ley, una vez caracterizados en los instrumentos técnicos pertinentes, accederán de manera preferencial a los derechos de que trata el anterior numeral, así como a medidas de asistencia y reparación integral de daños causados en el marco de la Ley 1448 de 2011, para lo cual, la Unidad para la Atención a las Víctimas debe modificar sus procedimientos internos e incluir dentro de los rangos de mayor prioridad el criterio de priorización establecido en la presente ley.

7. Inscripción en el Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos. Con el objeto de llevar un registro de información, pero no como un requisito para el acceso prevalente a los

actividades, se proceda a su inscripción en el Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos de que trata el artículo 77 de la Ley 1098 de 2006 y se constate el nivel de acceso a los derechos sociales como acceso al sistema educativo, de salud, jardines infantiles, identificación y registro del Estado Civil, el derecho a la asistencia y reparación integral en caso de tratarse de víctimas de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, especialmente la reparación y el retorno, así como a otros programas sociales.

7. Remisión y acceso preferencial a derechos sociales y medidas de asistencia y reparación. Las niñas, niños y adolescentes una vez caracterizados en los instrumentos técnicos pertinentes, accederán de manera preferencial a los derechos de que trata el anterior numeral, así como a medidas de asistencia y reparación integral de daños causados en el marco de la Ley 1448 de 2011, para lo cual, la Unidad para la Atención a las Víctimas debe modificar sus procedimientos internos e incluir dentro de los rangos de mayor prioridad el criterio de priorización establecido en la presente ley.

El Gobierno nacional establecerá mediante decreto el procedimiento para dar por superada las situaciones de mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle de niñas, niños y adolescentes.

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 23 de 30

derechos fundamentales, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar implementará y administrará un módulo sobre mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de personas en el Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos de que trata el artículo 77 de la Ley 1098 de 2006, instrumento que servirá para adelantar las acciones de monitoreo de la efectividad de las medidas para la superación de la mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de personas contra la niñez, incluida la niñez indígena sometida a estas acciones".

El Gobierno nacional establecerá mediante decreto el procedimiento para dar por superada la situación de mendicidad, indigencia, trabajo forzado o trata de personas.

Artículo 5°. Conformase una comisión interinstitucional de alto nivel, con el fin de coordinar, implementar en forma armónica y monitorear los resultados de las medidas de prevención, protección de la niñez en las situaciones objeto de la presente ley. La comisión estará integrada por:

1. Ministro del Interior o su Delegado
2. Consejero Presidencial para los Derechos Humanos o su delegado
3. Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o su delegado
4. Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
5. Director de la Policía Nacional o su delegado para la Infancia y la Adolescencia
6. Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
7. El Fiscal General de la Nación, quien podrá delegar al Fiscal para la Infancia y la Adolescencia

Artículo 5. Los comités, mesas y demás instancias institucionales del nivel nacional, departamental, distrital y municipal ya conformadas y consolidadas al momento de expedirse la presente ley, y cuya naturaleza y objeto estén orientadas a la prevención, protección y erradicación de situaciones de mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle de niñas, niños y adolescentes, deberán acoger el enfoque diferencial étnico y coordinar y monitorear el cumplimiento de las acciones establecidas en esta ley.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 24 de 30
8. El Procurador General o el Procurador para la Infancia y la Adolescencia 9. El Director de la Unidad para la Atención y la Reparación a las Víctimas 10. Un representante de las comunidades y pueblos indígenas de la Mesa Permanente de Concertación 11. Un representante de las comunidades negras, afro descendientes, palanqueras o raizales, elegido por las organizaciones negras 12. El Defensor del Pueblo o su delegado 13. El Director de Migración Colombia o su delegado 14. El Registrador Nacional del Estado Civil o su delegado. Los servidores públicos delegados deben ser de nivel directivo y tener capacidad decisoria.		
Artículo 6°. Comités departamentales, distritales y municipales para la coordinación, implementación y monitoreo de medidas para prevenir y superar la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, incluida la niñez indígena. El Gobierno nacional, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, promoverá la creación de los Comités territoriales, con el fin de coordinar las acciones de las entidades que tienen responsabilidades en la prevención de la mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de personas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para la superación de estas situaciones violatorias de los derechos de los niños. Los comités estarán conformados por: 1. El Gobernador o el alcalde quien lo presidirá, según el caso 2. El Secretario de Gobierno departamental o municipal, según el caso 3. El Secretario de Desarrollo Social		
		Se recomienda eliminar este artículo del proyecto de ley.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 25 de 30
departamental o municipal, según el caso. 4. El Secretario de Salud departamental o municipal, según el caso 5. El Secretario de educación departamental o municipal, según el caso. 6. El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción 7. El Director Regional o Coordinador del Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar 8. El Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) 9. El Personero Municipal 10. El Defensor Regional del Pueblo 11. Dos representantes de los pueblos étnicos 12. Un delegado del Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas 13. El Director territorial de Migración Colombia 14. El Registrador del Estado Civil Municipal o Distrital 15. Defensor de Familia y Defensor de la Niñez 16. Comisaría de Familia.		
Los servidores públicos delegados deben ser de nivel directivo y tener capacidad decisoria.		
Parágrafo 1°. Los comités de que trata el presente artículo podrán convocar a representantes o delegados de otras entidades que en el marco de la presente ley contribuyan a prevenir la mendicidad, indigencia, trata de personas o trabajo forzado de la niñez, incluida la niñez indígena y en general a organizaciones cívicas o a las personas o representantes que considere convenientes.		
Parágrafo 2°. El Director Regional o		

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 26 de 30
Coordinador del Centro Zonal del ICBF realizará la secretaría técnica de los comités territoriales, para lo cual diseñarán un instrumento que les permita hacer seguimiento a los compromisos de las entidades que hacen parte del Comité. La Secretaría Técnica convocará sesiones trimestrales de los Comités Territoriales y se examinarán los reportes de las autoridades que confirman los Grupos Interinstitucionales de detección, prevención y protección frente a la mendicidad.		
Artículo 7°. Grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños. Los comités territoriales de que trata la presente ley, con el apoyo del ICBF, conformarán grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección de la niñez, incluida la niñez indígena, frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños y participará en los trámites de protección establecidos en el artículo 4° de la presente ley.		
		Se recomienda eliminar este artículo del proyecto de ley.
Artículo 8°. Creación en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de la Dirección Nacional y Subdirecciones Territoriales contra la Trata de Personas, el Trabajo Forzado, la Indigencia y mendicidad de NNA. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tendrá una Dirección nacional y subdirecciones territoriales contra la trata de personas, el trabajo forzado, la indigencia y mendicidad de niños y niñas, cuyas funciones son las siguientes: Promover, junto con la Policía de Infancia y Adolescencia y otras autoridades, las medidas efectivas para la prevención de la mendicidad, el trabajo forzado, la indigencia y trata de personas. 2. Adoptar medidas de prevención y protección		
Artículo 8°. Desde el orden nacional se fortalecerá, flexibilizará y ampliará la oferta en los programas, servicios y estrategias para garantizar la atención a niños, niñas y adolescentes en riesgo o situación de vulneración de derechos.		

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 27 de 30
especial de los NNA contra la mendicidad, la indigencia, trabajo forzado y trata de personas contra niños. 3. Liderar las acciones de coordinación interinstitucional en el nivel nacional y territorial que permitan la adopción de medidas eficaces para la prevención y protección de NNA. 4. Diseñar, difundir e implementar campañas de sensibilización a la ciudadanía y a las autoridades del nivel nacional y territorial sobre la gravedad de las afectaciones que producen actos como el trabajo forzado, trata de personas, mendicidad e indigencia de niños y niñas en el territorio nacional, así como la difusión y apropiación de los protocolos especiales de procedimiento frente a estas situaciones que adopte el Gobierno nacional. 5. Las demás que determine el Gobierno nacional.		
Artículo 10. Modulo étnico del sistema de información de restablecimiento de derechos. Crease el Modulo Etnico del Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos, para inscribir las conductas de mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado infantil contra la niñez indígena. La información será administrada por la Dirección Nacional contra la Mendicidad, la Indigencia, Trata de Personas o Trabajo Forzado contra la niñez del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como una base de datos oficial, de carácter confidencial, que contiene información sobre los siguientes aspectos y que servirá para orientar la política pública social hacia la niñez sometida a los actos de vulneración de derechos humanos objeto de aplicación de la presente ley: 1. Nombres completos, número y tipo de documento de identidad, fecha de nacimiento e identificación de niños o niñas que hayan sido		Artículo 10. Cada una de las Entidades del nivel nacional, departamental, distrital y municipal fortalecerán sus Sistemas de Información para la caracterización de la población con pertenencia étnica-indígena. Así mismo, diseñarán indicadores que permitan realizar un seguimiento a la efectividad de las acciones estatales para la disminución de situaciones de riesgo o vulneración de derechos como la mendicidad, trabajo infantil, trata de personas y alta permanencia en calle y/o en situación de vida en calle de niñas, niños y adolescentes.

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 28 de 30

sometidos a actos de trabajo forzado, presunta trata de personas, mendicidad o indigencia

- Nombres completos número y tipo de documento de identidad de las personas responsables de actos de mendicidad, indigencia, trabajo forzado o presunta trata de personas.
- Nombres completos número y tipo de documento de identidad de las personas con sentencia judicial por el delito de trata de personas.
- Datos de ubicación, contacto, del niño, niña sometida a actos de indigencia, mendicidad, trabajo forzado o presunta trata de personas y del responsable de tal acto.
- La base de datos debe indicar si la persona incluida se encuentra en otras bases de datos como el Registro Único de Víctimas, Registro de personas con discapacidad, Sisbén, afiliación o no a servicios de salud y seguridad social y otras bases de datos.

GENERA GASTOS ADICIONALES EN EL PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD

Si No

De acuerdo con la revisión del articulado del Proyecto Ley 167 de 2019 "Ley para la prevención y protección de la niñez frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluida la niñez indígena", se identifica que la Secretaría Distrital de Integración Social, como Entidad del nivel Distrital, en el marco del Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024: "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI", y del proyecto de inversión 7744-"Generación de Oportunidades para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia de Bogotá" contribuye en la prevención y protección de la niñez frente a la mendicidad y trabajo forzado, incluida la niñez indígena mediante la implementación de la meta: "Atender a 15.000 niñas, niños y adolescentes del distrito en riesgo de trabajo infantil y violencias sexuales; y migrantes en riesgo de vulneración de sus derechos de manera flexible con enfoque diferencial y de género" que entre sus apuestas contempla:

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 29 de 30

- Acompañar a las niñas, niños y adolescentes a través de un programa de promoción de habilidades para la vida, generación de capacidades y realización de sus proyectos de vida, para lograr un fortalecimiento de sus entornos, generando que estos sean espacios protectores para su desarrollo libre y seguro.
- Atender mediante estrategias diferenciales y flexibles a niñas, niños y adolescentes en contexto de población migrante, en riesgo de vulneración de derechos, articulando la oferta distrital para garantizar la protección de sus derechos.
- Atender mediante procesos flexibles y diferenciales a las niñas, niños y adolescentes en riesgo o situación de trabajo infantil, generando espacios protectores que garanticen sus derechos.
- Implementar el centro de acompañamiento atención especializada que incluya apoyo psicológico y acompañamiento psicosocial, pedagógico y lúdico; para la resignificación de las vivencias victimizantes y garantía para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencias sexuales.
- Implementar en el marco del Sistema Distrital de Cuidado, espacios de modalidad flexible de acompañamiento a las niñas, niños y adolescentes, cuyas madres o padres debido a sus realidades sociales y económicas, requieran de estrategias diferenciales para generar un ambiente protector para sus hijos.

Lo anterior contribuye al cumplimiento del objetivo del proyecto de Ley 167 de 2019: "Establecer medidas especiales de política pública en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para la prevención, protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales constitucionales de la niñez, incluida la niñez indígena, contra conductas graves que atentan contra los derechos fundamentales, como actos de mendicidad, trabajo forzado, trata de personas e indigencia, cometidos por parte de terceros o inclusive por sus familiares".

Por lo anterior, desde el punto de vista del impacto fiscal en el marco del proyecto 7744. "Generación de Oportunidades para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia de Bogotá", se considera que **este proyecto de Ley es viable**.

VIABILIDAD DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Efectuado el análisis técnico del presente Proyecto de Ley, se considera su **viabilidad en forma condicionada** a las propuestas antes señaladas en el concepto técnico.

Viable

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS
PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO
FECHA: 04-2020**

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Hacienda

NÚMERO DEL PROYECTO: 167

EN CÁMARA: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO:
 EN SENADO: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO: 2019

ORIGEN DEL PROYECTO: FECHA DE RADICACIÓN:
 COMISIÓN:

ESTADO DEL PROYECTO:

TÍTULO DEL PROYECTO

"Ley para la prevención y protección de la niñez frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluida la niñez indígena".

AUTOR (ES)

Honorable Senador de la República Manuel Bitervo Palchucán Chingal. Partido Político AICO – Autoridades Indígenas de Colombia.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Establecer medidas de política pública en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para la prevención y protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales constitucionales de la niñez, incluida la niñez indígena, contra conductas graves como actos de mendicidad, trabajo forzado, trata de personas e indigencia, cometidos por parte de terceros o inclusive por sus familiares. Así mismo, incluir medidas de enfoque diferencial étnico dirigidas a la prevención y protección de los niños y niñas sometidos a estos hechos, pertenecientes a la población indígena o afrodescendiente, negra, raizal o palenquera.

Fortalecer las capacidades institucionales, facilitando la coordinación entre entidades del nivel departamental, distrital y municipal para un mayor logro de resultados en la prevención y protección de la niñez, incluida la niñez indígena, frente a situaciones de peligro.

COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA ANÁLISIS POR PARTE DEL SECTOR COORDINADOR.

Si No

ANÁLISIS JURÍDICO

Las Secretarías Distritales de Integración Social y Salud; la Secretaría Jurídica Distrital y la Secretaría de Educación del Distrito deben conceptuar frente a este aspecto.

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p>	<p>PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA</p> <p>FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS</p>	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 30 de 30

Viable sujeto a comentarios y/o modificaciones al articulado

No Viable

Cordialmente,



XINIA ROCIO NAVARRO PRADA
Secretaria Distrital de Integración Social.

ANÁLISIS TÉCNICO

Deben pronunciarse las Secretarías Distritales de Integración Social, Salud y la Secretaría de Educación del Distrito.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

La propuesta se compone de 11 artículos con los cuales pretende que el Gobierno Nacional a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, promueva la creación de los Comités Territoriales para la coordinación, implementación y monitoreo, así como facilitar la coordinación interinstitucional, que permitan un mayor logro de resultados en la prevención y protección de la niñez, incluida la niñez indígena, frente a situaciones establecidas en este proyecto de ley.

Así mismo, se crean y conforman las siguientes instancias y dependencias:

- ✓ Comisión interinstitucional de alto nivel.
- ✓ Implementación y Administración de los módulos sobre mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado, trata de personas y étnico en el sistema de información de restablecimiento de derechos.
- ✓ Grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección.
- ✓ Dirección Nacional y Subdirecciones Territoriales contra la trata de personas, el trabajo forzado, la indigencia y mendicidad de niños y niñas y la Defensoría de la Niñez, en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF.

Comentarios

Conviene indicar que a nivel distrital existe disposición relacionada con la protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en el marco de la Política Pública de Infancia y Adolescencia – Decreto 520¹ de 2011, por lo que se sugiere que las Secretarías Distritales de Integración Social y Salud, la Secretaría Jurídica Distrital y la Secretaría de Educación del Distrito, evalúen el impacto y la conveniencia para el Distrito Capital de esta propuesta legislativa, de conformidad con las atribuciones establecidas por el Acuerdo 257² de 2006 y sus modificatorios.

Impacto Fiscal

Revisado el Proyecto de Ley se evidencia que en la Exposición de Motivos no se mencionan los costos fiscales de la iniciativa, ni la fuente de ingreso con la que se financiaría dicho costo, análisis que debe contener todo Proyecto de Ley según lo establecido en el Artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

"(...) el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser

¹ "Por medio del cual se adopta la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, D.C."
² "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones"

compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo"; además, de que se deben incluir expresamente "(...) los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo". Se requiere incluir en la Exposición de Motivos el análisis de Impacto Fiscal.

GENERA GASTOS ADICIONALES?

Si No

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

Las Secretarías Distrital de Integración Social, Salud y Educación del Distrito, son las entidades competentes, para determinar si la propuesta genera o no gastos.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector.

Si No

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa:

Le corresponde determinarlo a las Secretarías Distrital de Integración Social, Salud y Educación del Distrito.

NO

SI

TOTAL _____ PARCIAL: _____

Cordialmente,



JUAN MAURICIO RAMÍREZ CORTÉS
 SECRETARIO DISTRITAL DE HACIENDA
 jramirez@shd.gov.co

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los nueve (09) días del mes de septiembre 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: SECRETARÍA DE GOBIERNO - ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
REFRENDADO POR: DOCTOR LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO- SECRETARIO DE GOBIERNO.
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 167/2019 SENADO.
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA FRENTE A LA MENDICIDAD, INDIGENCIA, TRATA DE PERSONAS Y TRABAJO FORZADO, INCLUYENDO ENFOQUE DIFERENCIAL PARA POBLACIÓN ÉTNICA".

NÚMERO DE FOLIOS: SESENTA Y DOS (62) FOLIOS

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: MARTES OCHO (08) DE SEPTIEMBRE DE 2020.
HORA: 8.39 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 MARÍA ESPAÑA VERGARA
 SECRETARIO
 Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONCEPTO JURÍDICO ASOCIACIÓN COLOMBIANA EMPRESAS DE MEDICINA INTEGRAL DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones orientadas a garantizar el derecho fundamental a la salud dentro del Sistema General de Seguridad Social, de conformidad con la Ley 1751 de 2015, y la sostenibilidad del sistema de salud.

Bogotá, septiembre 8 de 2020

Senador
FABIAN CASTILLA
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 E. S.D.

Ref: Comentarios de ACEMI (Asociación de Empresas de Medicina Integral), al proyecto de ley No 10/2020 Senado, por el cual "Por medio de la cual se dictan disposiciones orientadas a garantizar el Derecho Fundamental a la Salud dentro del Sistema General de Seguridad Social, de conformidad con la ley 1751 de 2015, y la sostenibilidad del Sistema de Salud"

Honorable Senador:

Me dirijo a usted en su calidad de Coordinador Ponente del proyecto de la referencia y, por su conducto, me dirijo también a los demás miembros de la comisión de ponentes, para compartir con usted y con ellos los comentarios del sector del aseguramiento en salud representado por ACEMI a esa iniciativa legislativa.

Espero que estos comentarios sean de utilidad en el ejercicio de la función de preparación de la respectiva ponencia, que la Comisión Séptima del Senado les ha encomendado.

1. El proyecto y su relación con la pandemia

Antes de entrar a revisar el contenido específico del proyecto, en ACEMI estamos convencidos que, dadas las circunstancias bien conocidas, derivadas de la pandemia del 2020, cualquier iniciativa de reforma al sistema de salud, en cualquier país del mundo, debe someterse, antes del inicio de la discusión sobre dicho contenido específico, a preguntas tales como: ¿Recoge esta reforma las lecciones aprendidas durante la pandemia? ¿Las vulnerabilidades que pone de presente la emergencia se abordan de manera prioritaria en su texto? ¿El proyecto fortalece o debilita los rasgos del actual sistema que han permitido a Colombia sortear con relativo éxito, en términos de vidas salvadas, semejante crisis global sin precedentes?

Es probable que algunos artículos del proyecto puedan ahora leerse como adecuados y pertinentes frente a lo que hemos aprendido de la pandemia. Pero, si tal es el caso, ello será por feliz coincidencia, pues bien se sabe que el grueso del articulado del proyecto

<p>10 es semejante a un proyecto que se presentó también en el período legislativo pasado, antes de la pandemia.</p> <p>Nuestra convicción en ACEMI es que sería imperdonable que el momento político y anímico en el país en favor de una reforma al sistema de salud se desperdiciara en aprobar un extenso articulado que no incorporó las evidencias, los aprendizajes y las tendencias que la pandemia reveló, puso de presente, hizo visibles o aceleró.</p> <p>Un ejemplo puntual ilustra esta inquietud: El capítulo de <i>salud pública</i> del proyecto incluye modificaciones que en principio suenan, en abstracto, razonables. Pero ese capítulo es casi similar al de proyectos presentados en legislaturas anteriores, lo que significa que no incorporó soluciones a problemas teóricos y conceptuales que la pandemia hizo visibles, angustiosos, a saber: ¿De qué instrumentos puede dotar al sistema el legislador para tener un inventario latente, permanente y suficiente de medicamentos, equipos médicos y de protección personal, talento humano y logística, para enfrentar futuras pandemias? ¿No sería este un momento adecuado para definir con precisión los roles que en materia de emergencias de salud pública deben cumplir las agencias nacionales, las de las entidades territoriales, los prestadores públicos, y los actores privados del sistema? En definitiva, ¿Resuelve el proyecto las actuales ambigüedades en materia de responsabilidades en lo que tiene que ver con la salud colectiva, con las capacidades logísticas, y con la conformación de redes de servicios para atender urgencias de salud pública?</p> <p>Bien quedó expuesto durante los últimos meses el hecho de que todos esos actores han hecho, frente al Covid-19, un esfuerzo extraordinario, pero todo dentro de un contexto de ambigüedades normativas, duplicidades en materia de competencias y funciones, e indefinición de responsabilidades. Este proyecto sería una buena oportunidad para que el legislador redefina ese mapa, a la luz de esta experiencia reciente.</p> <p>La pandemia puso de presente que todos los sistemas de salud del mundo quedaron sujetos a unas tendencias globales, que o bien los pueden arrasar y dejar obsoletos e incapaces de atender a sus usuarios, o bien los pueden llevar a niveles de mayor eficiencia y mejoras en la calidad, según si su armazón regulatoria y legal los inclina hacia lo primero o hacia lo segundo. Quizá algunos de los artículos del proyecto apunten hacia lo segundo, pero sería ideal que todos sus capítulos, y cada uno de sus incisos, obedeciera a la misma lógica: la de preparar al sistema para la próxima crisis, que con seguridad vendrá, y entre tanto, la de dinamizar y potenciar aquellos aspectos que la pandemia parece haber señalado como el futuro de los sistemas de salud.</p> <p>Así, por ejemplo, existe un consenso académico y técnico, universal, en el sentido de que la telemedicina llegó para quedarse, y que las redes de prestación, los sistemas en general, van a reconfigurarse en torno a esta nueva tecnología. Si bien el proyecto alude a la telemedicina, sigue tratándola como algo marginal y complementario, no como el nuevo centro en torno al cual brotarán las nuevas arquitecturas institucionales y físicas</p>	<p>de los sistemas de salud en el mundo. En particular, la figura del médico familiar que parece ser el centro del proyecto, luce desconectada en el texto de esta nueva realidad tecnológica, que, de nuevo, no va a ser un herramienta más, sino <i>el</i> instrumento esencial de la atención en salud a los pacientes, y será también la puerta de entrada principalísima a todos los servicios. En estos temas, el proyecto parece tener una cierta obsolescencia conceptual, justamente porque no se sometió a la necesaria revisión post pandemia. Incluso, podría decirse que el modelo de atención que propone el proyecto (más allá de sus bondades, y de la conveniencia o no de que un determinado modelo quede cristalizado en ley como el único posible), debería al menos partir de la llegada disruptiva y masiva de la telemedicina, y no considerarla como una floritura accesoría, prescindible y opcional.</p> <p>En el mismo sentido, está claro que la pandemia puso de presente el anacronismo que padecen la mayoría de las instituciones prestadoras de servicios de salud al basar sus modelos de ingreso en el cobro de cada servicio individual prestado. Si bien el proyecto promueve nuevos modelos de contratación y pago, sigue partiendo de la premisa de que las instituciones prestadoras serán, en lo esencial, iguales a las que hoy en día conocemos. La pandemia nos puso en un nuevo mundo, donde el centro de la prestación no girará en torno a las grandes infraestructuras prestadoras que hoy conocemos, sino en torno a organizaciones esencialmente virtuales, que requieren pocos ladrillos, y mucha ingeniería electrónica y virtual. No parece que el proyecto de cuenta de esa cambio sísmico, en el cual las entidades prestadoras tendrán que funcionar en torno a los datos y a la interacción directa con el afiliado.</p> <p>¿Dice algo el proyecto sobre la articulación entre el sistema de salud y las políticas públicas sobre tecnologías de la información y sobre redes de transmisión de datos? ¿Una empresa de tecnología debe someterse a los requisitos de habilitación sanitaria tradicionales, teniendo en cuenta que sus servicios serán tan esenciales como los propios servicios médicos en la provisión del acceso? ¿Apple, Amazon, Google y demás entidades afines deberían considerarse actores del sistema de salud, y por lo tanto sometidos a su regulación y a sus autoridades rectoras, o seguiremos considerándolas meros proveedores de tecnologías, ajenas al alcance de la regulación y la supervisión sanitaria? En ACEMI no tenemos aún respuestas a esas complejas preguntas, pero sí tenemos la certeza de que esta es la oportunidad para abordarlas en el nivel legislativo. El llamado es a no dejar pasar esa oportunidad.</p> <p>El llamado es, entonces, a que en los debates legislativos que se avecinan, se haga el mayor esfuerzo para incorporar el hecho notorio de la pandemia, y sus múltiples moralejas y lecciones, en el espíritu y el texto del proyecto. Eso quizá obligue a una revisión de cada uno de sus artículos, así sea para reconfirmar la conveniencia de su permanencia en el articulado.</p>
<p>2. El proyecto y el aseguramiento en salud</p> <p>Un aspecto positivo del proyecto es que organiza e incluye dentro del concepto de sistema de salud, a la <i>seguridad social</i> en salud, como herramienta para garantizar las acciones individuales, y a la <i>salud pública</i> como enfocada en lo colectivo, a los <i>regímenes exceptuados</i> y a los <i>determinantes de la salud</i>, para dar una visión general e integradora del sector. Así mismo aborda temas de vital importancia como son el talento humano y el fortalecimiento de la red pública.</p> <p>Ahora bien, en el tema específico del modelo de seguridad social en salud, entendemos que el objetivo es profundizar en el modelo de aseguramiento social en desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política y en el marco de los lineamientos consagrados en la Ley Estatutaria de Salud. Así parece deducirse de la exposición de motivos, de los textos de los artículos iniciales del proyecto, y de hechos simbólicamente significativos, como la transformación conceptual y nominal de las actuales EPS en auténticas aseguradoras en salud.</p> <p>Sin embargo, ese propósito explícito y visible en la superficie -el de fortalecer el aseguramiento social en salud, a través de la adopción de los principios generales de la actividad aseguradora tradicional aplicada al riesgo en salud-, se va desdibujando a medida que uno se sumerge en la lectura integral del articulado, pues los elementos característicos del aseguramiento se sujetan a una regulación que termina, vista integralmente, debilitando, y no fortaleciendo, el concepto de aseguramiento social en salud.</p> <p>Los elementos básicos y fundamentales que permiten garantizar la implementación del aseguramiento son (i) el plan de salud; (ii) la unidad de pago por capitación; (iii) la gestión del riesgo en salud y (iv) la gestión del riesgo financiero. El tratamiento que el proyecto le da a cada uno de estos cuatro conceptos, visto todo en su integridad, desvirtúa radicalmente el concepto de seguro social, por las razones que expondremos a continuación.</p> <p>Pero antes de abordar el análisis de cada uno de estos elementos, tal y como lo trata el proyecto, quisiéramos llamar la atención en relación con un importante punto de técnica legislativa: via interpretación, se puede entender que varios de los postulados del proyecto están derogando normas anteriores que han regido por años el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Esta situación, dificulta entender con claridad, la transición y cambios sustanciales que el proyecto estaría proponiendo, razón por la cual sugerimos que se realicen derogatorias expresas.</p>	<p>2.1 Elementos básicos de un modelo de seguro social</p> <p>Uno de los principales objetivos en materia de seguridad social, es lograr la protección <i>económica</i> para todos los individuos de tal suerte que puedan acceder a los servicios de salud cubiertos cuando así lo requieran o en el ámbito de acciones de promoción y prevención de la salud, sin arruinarse financieramente por ello. A continuación analizaremos la forma como el proyecto aborda cada uno de los elementos esenciales de un seguro de salud:</p> <p>-Plan de salud</p> <p>En la norma propuesta no hay una definición precisa sobre el plan de salud, ni la metodología, ni los criterios de inclusión o exclusión, lo cual genera incertidumbre a los afiliados en relación con el alcance de sus derechos y produce confusión en las entidades que participan en el sistema frente al alcance de sus responsabilidades. De igual manera, la indefinición podría afectar de manera grave la viabilidad del sistema propuesto.</p> <p>En el proyecto se alude a los beneficios individuales o al plan único de salud, en tres ocasiones:</p> <p>-En la exposición de motivos, en relación con la garantía a los afiliados de todas las tecnologías en salud disponibles en el país;</p> <p>-En el artículo 5, cuando señala que el derecho fundamental se garantiza a través de una política pública que incluye el modelo de atención primaria y un esquema de operación del aseguramiento y de prestación de servicios para proveer el plan único de salud (PLUS), y</p> <p>-En el artículo 19 en el que se señala la unificación de planes.</p> <p>En el artículo 5 del proyecto se señala que Minsalud actualizará los mecanismos (entendemos que se refiere al plan) de acuerdo al comportamiento epidemiológico y las condiciones específicas respecto a la población y la disposición de nuevas tecnologías en salud.</p> <p>Este es un replanteamiento radical en relación con lo que viene operando en la actualidad, en donde la garantía del derecho en lo que a acciones individuales se refiere, se garantiza mediante una serie de herramientas. Vale la pena recordarlas:</p>

1. Plan de beneficios: conformado por una lista explícita de tecnologías y unos criterios para coberturas implícitas, asegurado y garantizado por las EPS, financiado por la prima UPC. Se garantiza a todos los afiliados al sistema. Se actualiza, teniendo en cuenta los cambios en la estructura demográfica de la población, el perfil epidemiológico nacional, la tecnología apropiada disponible en el país y las condiciones financieras del sistema (art 162, ley 100 de 1993).
2. Lista de beneficios conformado por lista de tecnologías, complementada con criterios generales para su inclusión, financiado actualmente mediante la figura de techos o presupuestos máximos, asemejándose a una prima, siendo responsable de su garantía la EPS. Se garantiza a todos los afiliados al sistema. Es lo que hoy se conoce como lo NO-PBS, es decir, lo que está por fuera del plan de beneficios mencionado en el punto 1.
 - a. Otras tecnologías no cubiertas en los planes anteriores y que se requieren, de acuerdo con los criterios constitucionales, siendo deber del Estado garantizarlos. Se utiliza a la EPS como herramienta para la organización del servicio requerido y se financia con los recursos de la ADRES y se utiliza el mecanismo de reembolso o pago.

Teniendo en cuenta los anteriores comentarios, al leer el proyecto de ley puede entenderse:

- a. Que los criterios a utilizar que señalaba la ley 100 de 1993, quedarían derogados cuando este proyecto se vuelva ley de la república
- b. Que desaparece la definición de una lista negativa, pues es suficiente que la tecnología esté disponible en el país, para que sea cubierta por el sistema (Esto es problemático, porque la lista negativa o de exclusiones está prevista en la ley estatutaria, que en principio esta norma no podría derogar)
- c. Que hay incorporación automática de tecnologías en salud, sin evaluación previa.
- d. Que en consecuencia no existe la posibilidad de ampliación gradual de beneficios considerando las capacidades del país (recurso humano, infraestructura, recursos financieros), pues toda tecnología disponible en el país se entiende, según el proyecto, que está contenida en el plan a cubrir.

De no ser esta la intención, que rompa de entrada con la posibilidad de mantener un modelo de aseguramiento social, es fundamental consagrar en la norma lo siguiente:

1. ¿Cómo se define el PLUS y cómo se elabora el listado de exclusiones desarrollando los criterios señalados en la Ley Estatutaria en Salud?

2. ¿Cuál es la política de ampliación gradual de beneficios dependiendo de la capacidad del país?
3. ¿Cuál es la política de incorporación de nuevas tecnologías que ya hayan ingresado al país y que de acuerdo con los estudios técnicos realizados por el Minsalud se ha optado por su no inclusión?
4. ¿Cuál es la política en materia de ingreso de tecnologías y definición de precios en canal institucional adoptando medidas que impidan el desabastecimiento?
5. ¿Cuál va a ser el papel del IETS y del INVIMA en relación con el ingreso de nuevas tecnologías?

Ahora bien en relación con el PLUS (Plan Único en Salud), es necesario definir si se excluyen patologías que de acuerdo con la literatura no deberían ser asegurables, debiendo en este caso prever un esquema de protección diferente, como podrían ser compras centralizadas, o centros de excelencia, por ejemplo. (La literatura suele usar como ejemplo de patologías no asegurables las llamadas “enfermedades huérfanas”).

De otra parte, entendemos que el PLUS incluye solo tecnologías en salud. Es indispensable ver de qué manera se garantizan servicios sociales complementarios cuando la población así lo requiera dadas sus condiciones, ya sea para el acceso a servicios de salud, o para su mantenimiento o para efectos de procurar su autonomía personal y su dignidad (Ejemplos típicos de esta categoría son, por ejemplo, los costos asociados a pañales, a transporte, a alojamiento de familiares mientras dura una hospitalización). Hemos insistido desde hace varios años en la necesidad de crear un sistema de protección social para efectos de garantizar un mayor bienestar a la población colombiana, con recursos diferentes de los de la salud y que complementen y potencien los esfuerzos realizados desde este sector.

Definición de la UPC

Uno de los elementos fundamentales del aseguramiento es la prima que se reconoce al asegurador para que este asuma todos los riesgos y garantice de manera efectiva la protección, en este caso, de los afiliados al sistema de salud, bajo las condiciones y coberturas definidas en el PLUS.

Entendemos que con esta propuesta se deroga la definición de UPC contenida en el artículo 182 de la ley 100 de 1993, en la medida en que se define el reconocimiento a la EPS. Veamos:

Ley 100 de 1993	Proyecto de ley 010
ARTÍCULO 182. DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD. Las cotizaciones que recauden las Entidades Promotoras de Salud pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud.	Artículo 20. Unidad de Pago por Capitación. La Unidad de Pago por Capitación (UPC) será reconocida a las AS en función de un componente fijo, establecido de acuerdo a su riesgo individual y otro componente variable con

<p>Por la organización y garantía de la prestación de los servicios incluidos en el Plan de Salud Obligatorio para cada afiliado, el Sistema General de Seguridad Social en Salud reconocerá a cada Entidad Promotora de Salud un valor percápita, que se denominará Unidad de Pago por Capitación UPC. Esta Unidad se establecerá en función del perfil epidemiológico de la población relevante, de los riesgos cubiertos y de los costos de prestación del servicio en condiciones medias de calidad, tecnología y hotelería, y será definida por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con los estudios técnicos del Ministerio de Salud.</p> <p>PARÁGRAFO 10. Las Entidades Promotoras de Salud manejarán los recursos de la seguridad social originados en las cotizaciones de los afiliados al sistema en cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad.</p>	<p>base en el cumplimiento de resultados en salud, basado como mínimo en un sistema de información, seguimiento y monitoreo a indicadores trazadores, que serán definidos y actualizados por el Ministerio de Salud y Protección Social, en un lapso no mayor a 6 meses después de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1. En el componente variable, el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la ADRES, podrá hacer ajustes de forma ex post por concentración de riesgos derivados de patologías de alto costo y enfermedades huérfanas.</p> <p>Parágrafo 2. El Ministerio de Salud y Protección Social, en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, definirán las bases del modelo de análisis actuarial para el financiamiento del Plan Único de Salud con el cual se realizarán las actualizaciones anuales.</p>
--	---

Sería fundamental para efectos de seguridad jurídica definir claramente que la UPC es la prima del seguro social que el Estado a través del sistema de seguridad social en salud, reconoce y paga de manera mensual al asegurador por cada uno de sus asegurados por la transferencia del riesgo bajo las coberturas del PLUS y que constituye el ingreso de la EPS.

Esto es, que se defina de una vez por todas, que la prima es un ingreso del asegurador, con el cual ha de cumplir su misión legal, y cerrar así la ambigüedad estratégica con la que el estado ha operado en relación con la naturaleza jurídica de la UPC, a la cual a veces le da el tratamiento de prima, es decir de ingreso de la EPS para efectos de ejercer actividad aseguradora, y obligar a las entidades a asumir los déficit que presenta la prima, pero en otras ocasiones la trata como un mero depósito fiduciario, en el que el estado mantiene la propiedad del recurso, y la EPS funge como mera custodia o administradora, todo lo cual implica que el recurso es enteramente público, las EPS no pueden aportar al sistema toda su capacidad innovadora, de introducción de eficiencias. En esta segunda hipótesis, no habría ninguna diferencia entre una EPS y un ministerio, un establecimiento público o una alcaldía. Se las considera centros de gasto de un recurso público.

Pero esa no es la idea. De lo que se trata es justamente de que los afiliados del sistema se beneficien de las eficiencias de lo privado en los modelos de atención en salud, de la capacidad de transformación e innovación que se predica del ámbito privado, y de la competencia que sólo es posible cuando los privados, varios, se someten a las mismas reglas. No tiene sentido que la ley acuda al concurso de los agentes privados para la prestación del servicio, y a renglón seguido los despoje de todo lo que los hace auténticamente privados, sometiéndolos a los controles previos y a las exigencias de lo público. De ahí la importancia de que el ingreso que perciben las AS para gestionar el PLUS quede definido como lo que es, es decir una prima de seguros, esto es, un ingreso para la AS, sometido, por supuesto, a toda la regulación prudencial propia de la supervisión financiera de la actividad aseguradora, pero no a los controles típicos de lo público. El proyecto no es claro en este punto.

De otra parte, es muy importante que la definición de la prima corresponda de manera directa a las coberturas incluidas, lo que nos lleva nuevamente a señalar la imposibilidad de permitir la inclusión automática de la nueva tecnología que ingrese al país.

La UPC ha venido perdiendo poder adquisitivo y en consecuencia no tiene ninguna capacidad para absorber ni siquiera parcialmente, la incorporación de tecnología. Un reciente estudio realizado por NUMERIS, firma de actuarios contratada por ACEMI, encontró un desfase al comparar la estimación de la UPC que se hace con información de uso de servicios y costos con dos años de anterioridad, con la observación real de estas mismas variables en el año en que se paga. Según este estudio “El monto promedio del déficit de ingresos destinados respecto a los costos de atención a cargo de las EPS incluidas en los respectivos Estudios de Suficiencia ha sido de \$482 mil millones promedio anual y haciendo la suma simple de la diferencia entre los ingresos y los costos calculados, para el conjunto de los años analizados el déficit ha sido de \$3.38 billones de pesos colombianos” Esta situación conlleva a que de una parte todas las instituciones que participan en el sistema (Aseguradores, prestadores y proveedores) hagan mayores esfuerzos por generar eficiencias, pero de otra, también puede llevar a situaciones de limitación del flujo de recursos y afectación de carteras.

Teniendo en cuenta este déficit acumulado de la UPC, preocupa la forma general y abstracta en la que se plantea el componente variable. Consideramos que debe darse un trato cuidadoso, pues podría generar desfinanciación del Plus a aquellas entidades que están cerca de la meta pero que por condiciones particulares, como accesibilidad geográfica o determinantes de la salud, no cumplen a cabalidad. El ajuste de riesgo por diagnóstico o condición de salud, tiene que ir en la misma línea de lo que se tiene hoy en la cuenta de alto costo. Es importante que su aplicación sea fácil, permita garantizar la

¹ Numeris, Estudio Técnico Evaluación de la Suficiencia de Ingresos por UPC en el Régimen Contributivo de Salud 2010-2017, 2020

<p>transparencia, evalúe realmente la gestión de la aseguradora y no la de terceros y cuente con los incentivos adecuados.</p> <p>Se propone:</p> <p>Artículo 20. Unidad de Pago por Capitación. <u>La Unidad de Pago por Capitación es el ingreso de la AS, constituye el pago de la prima que el sistema reconoce por cada uno de sus afiliados, para efectos de asumir el riesgo de su población afiliada y garantizar las coberturas contenidas en el PLUS.</u></p> <p>La Unidad de Pago por Capitación (UPC) será reconocida a las AS en función de un componente fijo, establecido de acuerdo a su riesgo individual y otro componente variable con base en el cumplimiento de resultados en salud, basado como mínimo en un sistema de información, seguimiento y monitoreo a indicadores trazadores, que serán definidos y actualizados por el Ministerio de Salud y Protección Social, en un lapso no mayor a 6 meses después de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1. En el componente variable, el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la ADRES, podrá hacer ajustes de forma ex post por concentración de riesgos derivados de patologías de alto costo y enfermedades huérfanas, <u>a través de la Cuenta de Alto Costo (CAC). En ningún caso estos ajustes podrán desfinanciar las actividades del PLUS.</u></p> <p>Parágrafo 2. <u>Para efectos de definir el valor de la prima, el Ministerio de Salud y Protección Social aplicará los mejores estándares actuariales internacionales y tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes criterios: (1) coniugar el principio técnico de equidad económica entendido como la correlación positiva que debe existir entre la prima y el plan (2) sujetarse al principio de suficiencia, entendido como aquél en que la tarifa cubre razonablemente la tasa de riesgo y los costos propios de la operación, tales</u></p>	<p><u>como los de adquisición, administrativos, médico asistenciales y la posible utilidad; (3) ser el producto de la utilización de información estadística que cumpla la exigencia de homogeneidad; (4) ser el producto de la utilización de información estadística que cumpla la exigencia de representatividad</u></p> <p>-UPC gasto administrativo</p> <p>El artículo 22 del proyecto señala que “El Ministerio de Salud y Protección Social definirá el porcentaje de la prima de aseguramiento que podrá ser usada en gastos de administración, basado en criterios de eficiencia, estudios actuariales, financieros y criterios técnicos, así como los conceptos que conforman dicho gasto. Este porcentaje no podrá superar el 8% de la prima de aseguramiento”.</p> <p>Desconocemos los estudios técnicos realizados que soportan la redacción de este artículo y nos encantaría poder acceder a ellos. No nos cabe la menor duda de que en un sistema como el nuestro, debemos procurar la mayor eficiencia en el manejo de los recursos. Sin embargo, es necesario precisar cómo se calcula este gasto administrativo y qué conceptos deben incluirse dentro del mismo. Mientras no se conozcan esos estudios, nuestra petición es que se deje el porcentaje tal y cómo está en la actual legislación. Modificar estos porcentajes en la propia ley, sin un fundamento técnico adecuado, y a sabiendas de las ya señaladas insuficiencias de la UPC, es muy peligroso.</p> <p>Consideramos fundamental que se elimine el tope máximo, pues este deberá ser fijado de acuerdo con la estructura de costos del plan único de beneficios, atendiendo las necesidades que desde la operación son consideradas indispensables considerando coberturas, modelos de atención, accesibilidad, entre otros, pudiendo ser en ocasiones inferior a lo planteado en la ley y en otras superior.</p> <p>En general, no es buena idea que en la ley se fijen porcentajes rígidos en temas tan fluidos y variables como éste. Es mejor que la ley fije los criterios técnicos, para que la autoridad administrativa vaya fijando estos porcentajes o límites según las circunstancias. Puede bien ser, por ejemplo, que dados los avances tecnológicos, las mayores eficiencias, y demás, el porcentaje de gastos de administración se reduzca aún más, y el 8% que propone la ley quedaría como un monumento a una ineficiencia bendecida por el legislador. O, por el contrario, puede suceder que en un año determinado, las presiones tecnológicas o las necesidades puntuales de salud de la población (una pandemia, por ejemplo), hagan que sea necesario, para una mejor protección a los usuarios, hacer inversiones tecnológicas, logísticas y administrativas que justifiquen aumentar transitoriamente ese porcentaje de gastos de administración.</p> <p>Así las cosas, proponemos que, en ausencia de estudios técnicos, se elimine este artículo y se deje la norma tal y como está.</p>
<p>-Flujo de recursos -giro directo a IPS, proveedores, operadores logísticos</p> <p>El artículo 54 de proyecto define, para todos los casos, el giro directo de la UPC, así: “Giro directo de la UPC. Los recursos provenientes de la liquidación de la UPC serán girados directamente por la ADRES a los prestadores, proveedores, operadores logísticos y otros agentes del sistema y bajo las reglas que defina el Ministerio de Salud y Protección Social. El giro se realizará teniendo en cuenta la facturación conciliada y reportada mediante el mecanismo de facturación electrónica dispuesto por la DIAN”.</p> <p>Este artículo, así como los que mencionaremos a continuación, desvirtúa por completo el modelo de seguro social. De una parte, se enuncia que el asegurador debe asumir el riesgo en salud y el riesgo financiero, el cual se le delega por parte del Estado, recibiendo para el efecto una prima, y de otro, se suprimen en la ley la casi totalidad de herramientas que le permitirían adelantar esta labor.</p> <p>Los requisitos de habilitación financiera tienen como propósito garantizar el cumplimiento del objeto misional de una empresa, el margen de solvencia, establece los fondos que garantizan la estabilidad de la empresa y las reservas para el pago de siniestros avisados y no avisados, permiten garantizar el pago a los prestadores y demás proveedores de servicios y tecnologías en salud. De otra parte, se cuenta con herramientas normativas que regulan los tiempos para pago en el sistema y se conocen las diferentes causales de inconsistencia en la presentación de facturas y actualización de estados financieros sobre todo en la red pública. De otra parte, el Congreso de la República acaba de aprobar en la ley 2024 recientemente aprobada, contempla la obligación de pago en plazos justos y regula de manera especial, al sector de la salud.</p> <p>Como ya hemos dicho en este documento, este proyecto es la oportunidad para, de una vez por todas, dejar la ambigüedad sobre la naturaleza de la actividad a cargo de las Aseguradoras y definir con claridad si deben o no asumir los riesgos propios de un seguro social. Los beneficios para el país de un esquema en el que las aseguradoras en salud asumen los riesgos propios de ese seguro social han sido enormes, no solo desde el punto de vista de ampliación de coberturas y protección económica, sino también en materia de resultados: Colombia ha logrado disminuir la mortalidad infantil, materna y por enfermedades infecciosas, entre otros importantes resultados: la tasa de mortalidad infantil se redujo 14 % en los últimos 10 años y se ubicó en el año 2017 en 11 muertes de menores de 1 año por cada 1.000 nacidos vivos, que evidencia la calidad de los servicios de atención materno-infantiles; en este mismo sentido, adicionalmente Colombia fue señalada como uno de los países con una de las más bajas tasas de mortalidad evitable asociada a mala calidad de los sistemas de salud (Kruk y otros, 2018) y con la mayor cobertura de medicamentos para hemofilia en Latinoamérica (The Lancet Haematology, 2018). Esto para mencionar tan sólo unos ejemplos puntuales.</p>	<p>El giro directo como principio general es, por principio, un mecanismo contrario al aseguramiento, por cuanto no tiene sentido conferir a agentes privados la delicada responsabilidad de asumir el riesgo financiero propio de la gestión del riesgo en salud de los afiliados, y al tiempo quitarle el instrumento con el que se realiza esa gestión, que es la prima, elemento esencial del seguro. El giro directo es el mecanismo que de manera más directa comprueba lo que arriba se dijo: los redactores del artículo parecen haberse comprometido en la superficie con el aseguramiento, pero a cada paso -a cada artículo-, lo van demoliendo, hasta el punto en que, con la generalización del giro directo del estado a los prestadores, despojan a las aseguradoras del instrumento para la gestión del riesgo, tornándolas insidiosamente, y en perjuicio de sus millones de afiliados, en una mera autorizadora de pagos. Si tal es el caso, no se justifica su existencia.</p> <p>En este sentido, la prima debe pagarse al asegurador, quien debe cumplir con sus obligaciones en los términos previstos en las normas sanitarias, y cumplir con la regulación prudencial financiera propia de su condición de compañía de seguros. Si las incumplen deben ser sancionadas, con la obligación de un mayor patrimonio o incluso con la revocatoria de la habilitación, dependiendo del grado de incumplimiento. Pero no tiene sentido llamarlas “aseguradoras”, y no pagarles la prima para que realicen su labor. Es la contradicción esencial de este proyecto.</p> <p>Por las anteriores razones solicitamos la supresión de este artículo.</p> <p>-Redes integradas e integrales</p> <p>Si bien se hace alusión en algunos artículos que la AS conformará la red dentro del Área Territorial de Salud, un examen detallado del texto genera las siguientes inquietudes:</p> <p>En el artículo 16 se plantea que la aseguradora debe garantizar el acceso a los servicios a través de redes integradas de servicios y en el artículo 28, entendemos que se define la integración como la articulación de la red bajo un modelo de atención, un plan único de salud y la interoperabilidad de la información sanitaria a lo largo del Sistema. De acuerdo con lo que se deduce de otros apartes del proyecto, podemos concluir que la integralidad (red integral) hace alusión a la completitud de oferta de los servicios incluidos en el PLUS y la integración (red integrada) se refiere a la articulación de la red bajo un mismo modelo o varios en función del perfil de la población asegurada.</p> <p>No obstante esta claridad, en el mismo artículo 16, se señala, de una parte que el Ministerio va a reglamentar las condiciones de <u>asociación</u> entre los integrantes de la red y de otra se señala que será <u>excepcional la contratación</u> con los prestadores <u>en forma individual</u>. Esto nos plantea desde el punto de vista de jurídico una realidad diferente a la integralidad e integración, señalada anteriormente, e incluso genera grandes</p>

<p>inquietudes en relación con la constitución de entidades asociadas que tendrían posición de dominio en el mercado.</p> <p>1. Un contrato por red.</p> <p>Aquí entonces, surgen una serie de inquietudes en relación con la forma en que se debe contratar con la red, generando posición dominante de ésta, entre otros problemas. Cada IPS deberá asociarse con otro conjunto de IPS para efectos de que la aseguradora pueda habilitar la red y en todo caso esa IPS podrá asociarse con otras IPS para conformar otras redes. ¿Quién determina con quién debe asociarse la IPS? ¿El asegurador que es quien debe responder por la integralidad y la integración? ¿La IPS decide autónomamente con quién se asocia? ¿En este caso, quién responde por que la red se conforme de acuerdo con las necesidades puntuales de la población afiliada a una aseguradora? ¿Está obligada una IPS a asociarse con otras por determinación del asegurador? ¿Cuál es el alcance del concepto de asociación y quien define quién se asocia con quién? ¿Qué efectos tendría esta asociación en temas de responsabilidad? Para efectos de la asociación, presumimos de acuerdo con las normas generales que no se modifican en el proyecto, deberán solicitar las correspondientes autorizaciones a sus órganos de dirección, concejos municipales o asambleas en el caso de las públicas e incluso a las Superintendencias correspondientes, generando de manera evidente dificultades en los procesos de conformación de redes y de ajuste de las mismas. No podemos olvidar que cada IPS se compromete con unas metas específicas y frente a su incumplimiento reiterado pues deberá la AS buscar otras alternativas, o la misma IPS en aras de su autonomía podría decidir la terminación o no renovación del contrato con una AS.</p> <p>Entendemos que, una vez asociadas y habilitadas como red, de acuerdo con los reglamentos que expida el Ministerio, la negociación y contratación de niveles de servicio se debe hacer en forma agrupada, un solo contrato por red, en la medida en que se señala que la contratación individual solo operará de manera excepcional. Se pregunta entonces si el vocero de la red definirá tarifas, modelo de contratación unificado y resultados en salud.</p> <p>Este modelo haría inviable una adecuada administración de riesgo y además elimina por completo la competencia en el sistema de salud.</p> <p>Consideramos que es mejor que cada AS integre su red de acuerdo con sus criterios teniendo en cuenta el perfil epidemiológico de sus afiliados, y al estado lo que le debe importar es que esa red sea más que suficiente para garantizar los servicios del PLUS a su población en el territorio, y por lo tanto, el estado debería medir los resultados en salud. La forma contractual de esa red le debería ser indiferente al estado. La excesiva intromisión del legislador en la libertad contractual, termina favoreciendo a cierto tipo de entidades sobre otras, ciertos tipos de contratación sobre otros, aplastando la</p>	<p>innovación y la creatividad, que es, a la larga, lo que más beneficia a los afiliados al sistema de salud.</p> <p>2. Intervención total en la forma de contratar y pagar a la red.</p> <p>Adicionalmente, en el párrafo del mismo artículo, se señala que será el Ministerio el que regule los "... mecanismos de compra y pago de intervenciones, insumos y medicamentos que conduzcan a asegurar la cobertura, acceso y manejo eficiente en el uso de los recursos del SGSSS". Es decir, que el proyecto propone que el gobierno sea el que establezca, no sólo la forma cómo ha de asociarse la red, son lo forma como la AS debe negociar de manera unificada con ella, definiendo el mecanismo de compra y de pago. De nuevo, como en varios otros artículos, se convierte al estado en el gestor del riesgo. En tal caso, carece de sentido la existencia misma de las AS. Si es el estado el que ha de definir los mecanismos de compra y pago de insumos, medicamentos e intervenciones, ¿Qué le queda a la AS para efectos de gestionar el riesgo?</p> <p>De nuevo, el proyecto aquí cae en la trampa de invocar el principio del aseguramiento en salud a cargo de entidades privadas que, por invitación del estado, gestionan el riesgo, pero a renglón seguido, amarrarles las manos para que no puedan hacer lo que se les pide en esa invitación.</p> <p>Este exceso de intervención, se convierte en una coadministración por parte del Ministerio lo que no solo lo hace corresponsable de los resultados sino que acaba con los incentivos a un manejo eficiente y el logro de resultados en salud. Si es el Ministerio el que lo define, no tiene sentido tampoco la definición de un componente de la UPC por resultados. En este sentido, se desvirtúa uno de los conceptos fundamentales del aseguramiento y de la delegación que hace el Estado en el manejo del riesgo.</p> <p>De otra parte, y más grave aún, no solo elimina la competencia sino que anula por completo la iniciativa e implementación de modelos innovadores de atención y pago, como son los que se realizan por generación de valor, que han sido ratificados como uno de los pilares en que deben avanzar los sistemas de salud con el objeto de mejorar los desenlaces en salud, la experiencia de los pacientes y la sostenibilidad en el tiempo, así como todos aquellos que se vayan definiendo con base en la experiencia, orientados a mejorar los resultados en salud de la población afiliada. Si es la burocracia del Ministerio la que va a definir esos modelos, ¿en qué sentido van a competir las AS entre sí? Recordemos que es la posibilidad de competir, la que tienen los afiliados de cambiar su respectiva AS, la que incentiva el mejor servicio posible, dado que en un aseguramiento social es imposible competir vía prima o vía plan de beneficios.</p> <p>-Habilitación de redes.</p>
<p>De acuerdo con lo señalado en el artículo 33, "...El Ministerio de Salud y Protección Social definirá la capacidad instalada básica de los servicios primarios y complementarios que debe tener cada red integrada en salud, para operar en el municipio, departamento y ATS y las habilitará, previo visto bueno de las respectivas Entidades Territoriales, las cuales serán vigiladas y controladas por parte de la Superintendencia Nacional de Salud".</p> <p>Ha sido una preocupación constante de este gremio, contar con un diagnóstico sobre la capacidad instalada real de servicios de salud, para el sistema de seguridad social y la definición de políticas que incentiven y, en última instancia, obliguen la creación de oferta que se requiere para garantizar una adecuada atención. En este sentido, consideramos necesario complementar la función del Ministerio, pues no solo debe establecer la capacidad instalada básica que se requiere para cada red, sino también, cuando evidencie la falta de oferta de servicios, definir una política pública que permita garantizar, en un periodo razonable, la creación de la oferta requerida.</p> <p>Ahora bien, es clara la competencia del Ministerio como regulador para establecer, a priori y en abstracto, la capacidad instalada básica que debe tener cada red, así como los demás requisitos para efectos de su habilitación, pero no es razonable que dicho Ministerio entre a asumir competencias que deberían estar en la esfera de la Superintendencia Nacional de Salud para efectos de habilitar entidades y revocar dichas habilitaciones cuando dentro de su ejercicio de inspección, vigilancia y control evidencia que no se está cumpliendo con los preceptos normativos.</p> <p>Por último, la experiencia actual en materia de redes, ha demostrado la dificultad de asignar en cabeza de dos entidades, la verificación de cumplimiento de requisitos. ¿Si la Superintendencia verifica que hay cumplimiento de la red y el ente territorial cree que no, qué debe prevalecer? Y ¿en dónde estaría la autonomía de la Superintendencia?</p> <p>En el sistema es muy importante diferenciar los roles. En este sentido consideramos que el artículo debe ser modificado, ampliando la competencia del Ministerio en la definición de políticas, trasladando la función de habilitación a la Supersalud quien además deberá ejercer sus funciones de IVC y eliminando la participación del ente territorial en la evaluación de la red.</p> <p>-Falta de claridad en el alcance y límite de las responsabilidades del ente territorial - AS</p> <p>Es un avance muy importante generar mecanismos que permitan garantizar de manera efectiva la complementariedad de las acciones colectivas con las individuales y la coordinación de las intervenciones que deben realizarse frente a los determinantes de la salud. Sin embargo, nos preocupan algunos temas puntuales del proyecto, que deberían, a nuestro juicio, ser precisados de mejor manera.</p>	<p>Se trata de coordinación y complementación de las acciones. No puede entenderse como corresponsabilidad del Asegurador la realización de las acciones colectivas por parte de los entes territoriales. La ambigüedad y superposición de responsabilidades no claras en la ley es fuente de tremendos dolores de cabeza más adelante. Veamos:</p> <p>En el artículo 8, se señala que cada 5 años, se formulará "el Plan Nacional de Salud Pública -PNSP" que contendrá todas las acciones dirigidas a fomentar los factores protectores, e intervenir los determinantes sociales y ambientales que afectan la salud, impulsar las acciones de promoción y prevención dirigidas a la reducción de los riesgos poblacionales de salud acorde con las necesidades y problemas de salud de la poblaciones a nivel nacional y territorial. De acuerdo con los modelos de atención se especificarán metas de resultado y de impacto, a nivel nacional y por territorio". De la redacción del artículo 8, se concluye que las acciones de protección específica y detección temprana y gestión de riesgos colectivos, incluidas en el Plan básico son aquellas orientadas a la reducción de los riesgos poblacionales, enmarcándose dentro del concepto de acciones colectivas (art 8). Sin embargo en el artículo noveno se señala que los contenidos del Plan Básico de Promoción y Prevención y Gestión de riesgos colectivos no excluye la corresponsabilidad de las AS.</p> <p>Dado que los límites entre los entes Territoriales, las Aseguradoras en Salud y los otros Sectores responsables de la gestión en determinantes sociales de la salud han generado algunos conflictos por la ambigüedad de las normas, se sugiere una mayor precisión, destacando que son complementarios y no que las AS son corresponsables de estas acciones.</p> <p>Se sugiere sustituir la corresponsabilidad por complementariedad, en el artículo 9, así</p> <p>Lo anterior no excluye la corresponsabilidad complementariedad de las acciones individuales a cargo de las AS, soportadas por el perfil epidemiológico y desviación del costo.</p> <p>De igual manera, debe eliminarse el conflicto de interés que se genera al definir al ente territorial como evaluador de las acciones adelantadas por el Asegurador, no debemos olvidar que el ente territorial no solo tiene el papel de dirección del sistema a nivel local, sino también funge como prestador en la mayor parte de los casos y en algunos como Asegurador.</p> <p>La evaluación la debe realizar una entidad imparcial como la Superintendencia Nacional de Salud, que además está constituida para hacer la Inspección, Vigilancia y Control del sector salud. Ser director de la política, prestador, con frecuencia asegurador, y además supervisor, no tiene lógica alguna.</p>

<p>-Otras medidas de intervención excesiva</p> <p>Debe discutirse en qué casos debe intervenir el Estado sin que termine co-administrando y siendo corresponsable de la operación del sistema de seguridad social en salud.</p> <p>Algunos ejemplos, de lo que a nuestro juicio, constituye una intervención excesiva del estado en la operación del sistema, pueden encontrarse en los siguientes artículos:</p> <p>1. Art. 23 párrafo 1. Establece un proceso de asignación de afiliados cuando una AS no cumple con los requisitos para operar dentro de un área territorial de salud y define un pago por cada afiliado recibido durante este proceso.</p> <p>Este pago es excesivo teniendo en cuenta que cuando una aseguradora recibe de manera masiva traslados de otra aseguradora debe:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Aumentar el margen de solvencia o patrimonio mínimo en un equivalente del 8% de los nuevos ingresos recibidos por la UPC de los afiliados trasladados ✓ Cubrir los déficit por el represamiento que seguramente tienen los afiliados lo cual, por lo menos al comienzo de su vinculación, le genera mayores costos de manera inmediata. La entidad que recibe los afiliados debe desarrollar un plan de emergencia para la ampliación sin la debida planeación por la premura del tiempo, de los contratos con la red disponible o con nueva red en caso que haga falta ✓ Incurrir en mayores costos administrativos derivados de la recopilación y organización de la información de caracterización socioeconómica y de salud de los nuevos afiliados, necesaria para planear la gestión de riesgo. Muchas veces estos costos se pierden porque, las normas permiten que los usuarios cambien una vez mas de entidad. ✓ Asumir un mayor riesgo jurídico en relación con servicios y tratamientos que se venían brindando vía tutela <p>Por lo anterior, no estamos de acuerdo con el pago, a cargo de la AS, que debe efectuarse por cada afiliado asignado de manera obligatoria y menos para cubrir la mala gestión que ha tenido la entidad que se va a liquidar. Esta entidad debió tener las reservas necesarias para pagar y así debe garantizarse en el proceso de IVC.</p> <p>Si desean mantener el pago por afiliado para efectos de saldar pasivos anteriores, sugerimos que esta asignación sea un proceso en el cual participen de manera voluntaria las aseguradoras y que en los eventos en que se les obligue a recibir, no exista este pago por afiliado.</p>	<p>Otro ejemplo:</p> <p>2. Art. 26. Cuando no haya oferta necesaria y suficiente para la atención complementaria en el ATS, de acuerdo con certificación expedida por la respectiva autoridad sanitaria, se garantizará la atención en el Área más costo efectiva.</p> <p>Es fundamental definir quién es la autoridad sanitaria en estos casos y sus conflictos de interés, en la medida en que responden igualmente por los resultados de su red propia. No debemos olvidar la experiencia del país en relación con estas certificaciones en el tema de contratación obligatoria con la red pública, en donde se ha observado que se desdibuja el bienestar del afiliado, primando la sostenibilidad financiera de la institución, congestionando servicios afectando la oportunidad.</p> <p>De otra parte no es claro si es la misma autoridad sanitaria, quien debe definir cuál es el área más costo efectiva, o si es la aseguradora. Consideramos que esta definición debe ser de la aseguradora, pues hay una serie de variables que pueden hacer que un área sea más costo efectiva que otra para una AS y viceversa.</p> <p>Un tercer ejemplo de excesiva intromisión, no positiva, del estado, según el proyecto:</p> <p>3. Art 30. Párrafo 2. Allí se señala que las Entidades territoriales, las AS y los prestadores primarios deben concertar y concurrir en modelos de atención primaria extramural de acuerdo al modelo territorial en consonancia con los de aseguramiento y agrega que en caso de que no se logre dicha concertación la entidad territorial determinará la forma de operación y financiación de este modelo.</p> <p>Esta última medida, resaltada en negrita, no solo es totalmente arbitraria sino que contraría la misma competencia del Ministerio para definir el valor de la prima y afecta de manera directa la responsabilidad del Asegurador. Acaso esto quiere decir, ¿qué es desde el punto de vista territorial, mejor no llegar a acuerdos sobre los modelos, pues éste puede tomar de la UPC el porcentaje que quiera para financiar un modelo territorial?</p> <p>¿Con qué criterio se afecta la UPC en este caso? ¿Qué pasa si se dejan desfinanciadas las demás actividades correspondientes al manejo de riesgo individual? ¿Se sanciona al ente territorial que tomó el porcentaje de la UPC de manera unilateral?</p>
<p>4. Art. 37 Política Nacional de Alianzas Público Privadas en Salud- Minsalud las reglamentará</p> <p>Las alianzas público privadas han sido definidas por la Ley 1508 de 2012. Frente a este artículo 37, cabe preguntarse si esto significa que las normas allí contenidas no aplicarían para el sector salud, sino la regulación que del tema realice el Ministerio de Salud y Protección Social. De ser así, no parece muy razonable desde el punto de estabilidad jurídica dejar este tipo de alianzas a las modificaciones que por vía de resolución realice un Ministerio. La Ley 1508 es una norma general que ha servido bien a distintos sectores de la economía para promover en ellos las alianzas públicos privadas, y no se ve necesario un régimen distinto para promoverlas en el sector salud.</p> <p>Un ejemplo final de intromisión excesiva del estado, a partir del proyecto, en el funcionamiento de los actores privados del sistema:</p> <p>5. Art. 41 Contratación Obligatoria con la red pública.</p> <p>El artículo señala que Minsalud definirá condiciones y porcentajes de los ingresos de las AS diferentes de las cotizaciones, que deben contratar con la red pública. De igual manera señala que cuando el prestador público sea monopólico, Minsalud reglamentará porcentajes de contratación asociados a la oferta de servicios, la frecuencia de uso, el cumplimiento de metas de promoción y prevención, indicadores de calidad y resultados en salud. Cuando por efecto de las condiciones particulares, la venta de servicios no soporte la sostenibilidad financiera, el Estado concurrirá, con subsidio de oferta.</p> <p>En relación con este artículo, debemos mencionar lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Genera coadministración y no permite al asegurador responder por los resultados en salud de su población afiliada en la medida en que no puede conformar su red atendiendo parámetros de calidad y negociación de niveles de servicios y reportes de información ✓ No se fija con criterios de protección del derecho de los afiliados, desvirtuando el objeto mismo de la ley, que no es otro que garantizar la efectividad de derecho fundamental y genera inequidades en el acceso, teniendo las EPS dos tipos de afiliados, los que deben ir obligatoriamente a la red pública y los que se mueven libremente entre la red sin atender su naturaleza, sino el nivel de servicio ✓ Genera inseguridad jurídica en la medida en que no es claro con qué recursos debe contratarse de manera obligatoria 	<p>Quedamos atentos para la ampliación o profundización de los temas expuestos y de aquellos que ustedes consideren convenientes.</p> <p>Cordialmente,</p> <p></p> <p>GUSTAVO MORALES COBO Presidente Ejecutivo</p> <p>Copia Ponentes:</p> <p>HS Laura Fortich. HS Nadia Blel Scaff, HS Aydee Lizarazo HS José Aulo Polo HS Alberto Castilla Salazar HS Manuel Bitervo Palchucán HS Honorio Henríquez Pinedo HS José Ritter López HS Carlos Fernando Moota HS Victoria Sandino.</p>

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los nueve (09) días del mes de septiembre 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: ASOCIACIÓN COLOMBIANA EMPRESAS DE MEDICINA INTEGRAL -ACEMI

REFRENDADO POR: DOCTOR GUSTAVO MORALES COBO- PRESIDENTE EJECUTIVO.

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 10/2020 SENADO.

TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES ORIENTADAS A GARANTIZAR EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD DENTRO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL, DE CONFORMIDAD CON LA LEY 1751 DE 2015, Y LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE SALUD"

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTIUNO (21) FOLIOS

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL

DÍA: MARTES OCHO (08) DE SEPTIEMBRE DE 2020.

HORA: 8.46 A.M.

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

El Secretario,


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

CONCEPTO JURÍDICO ASOCIACIÓN COLOMBIANA EMPRESAS DE MEDICINA INTEGRAL DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 79 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 169 de la Ley 100 de 1993, se establece la obligatoriedad de adquirir un plan adicional de salud para personas con ingresos medios altos y altos, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, septiembre 09 de 2020.

Honorable Senador
HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO
COMISIÓN SÉPTIMA
SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Ciudad

Ref. Comentarios al Proyecto de Ley 79 de 2020 Senado "Por medio de la cual se modifica el artículo 169 de la ley 100 de 1993, se establece la obligatoriedad de adquirir un plan adicional de salud para personas con ingresos medios altos y altos, y se dictan otras disposiciones".

Honorable Senador:

Con el objeto de brindar apoyo a la labor legislativa y en representación de algunas de las más importantes entidades que ofrecen Planes Voluntarios de Salud en Colombia, de la manera más respetuosa, ACEMI se permite presentar las siguientes inquietudes, reflexiones y comentarios al proyecto de ley de la referencia.

Para empezar, quisiéramos poner de presente la importancia que este tipo de planes ha representado para el país, por cuanto han brindado a la población alternativas totalmente voluntarias, innovadoras y competitivas, en la modalidad de seguros privados de salud, con grandes beneficios para quienes acceden a ellos en términos de calidad, coberturas, accesibilidad, hotelería, mayor libertad de elección al escoger profesionales de la salud e instituciones que prestan los servicios, todo esto como producto de grandes esfuerzos por parte del sector privado, dentro del marco de la libre competencia y responsabilidad social.

Adicional a lo anterior, esta industria ha sido positiva para la economía toda vez que actualmente representa miles de puestos de trabajo, ha procurado ofrecer planes de diferentes coberturas y precios para que sean más cercanos a las capacidades económicas de las personas mediante esquemas especiales de financiación (individuales, grupales y colectivos), pero además, indudablemente ha descargado de muchas formas la utilización de los servicios del Sistema General de Seguridad Social en salud, por cuanto los usuarios de los mismos acuden generalmente primero al seguro privado antes de utilizar su EPS, a la cual en todo caso aportan, gracias al principio de solidaridad que gobierna nuestro sistema de salud.

La normatividad hasta ahora, ha permitido y procurado la libre competencia entre ellas, dentro de un marco de libertad económica y libre empresa, según lo dicta nuestra Constitución Política.

Las opciones señaladas actualmente en la Ley 100 de 1993 y la 1438 de 2011, plantean tres grandes modalidades de los planes voluntarios: Medicina Prepagada, Planes de Atención Complementaria (PAC) y Pólizas de seguros, en un esquema de *igualdad jurídica* en el cual, la decisión de tomar una opción u otra, está basada en la *voluntariedad y libre determinación del ciudadano*, quien individualmente evalúa el abanico de opciones y toma su decisión según sus necesidades y posibilidades, es decir, la normas hasta el momento de ninguna manera han generado que se incentive más el uso de uno u otro plan, ni mucho menos que se obligue a tomarlo, y esto indudablemente ha permitido mayor equidad, equilibrio en la regulación y en el desarrollo histórico de los mismos.

Con base en todo lo anterior, consideramos que, dada su relevancia y beneficio social, es bueno para los Planes Voluntarios que existan normas que los impulsen, que apoyen su diversificación y faciliten su puesta en el mercado sin trabas innecesarias, pero respetando siempre la voluntad y la libre elección de quienes acceden a ellos. Con el anterior preámbulo, nos permitimos realizar algunos comentarios y reflexiones frente al articulado del proyecto en los siguientes aspectos:

1. Preocupación frente a la obligatoriedad, la vulneración de la autonomía de la voluntad y el derecho de la libre elección.

Una característica innata de estos planes es su voluntariedad. No obstante, el proyecto pretende volver obligatorios algunos de ellos para cierto segmento de la población. Con este cambio, se abre la puerta para pasar de un mercado regido por el principio de la autonomía de la voluntad, la libertad empresarial y la libre competencia, a un mercado regido por el principio de la regulación estatal, con el peligro y ambigüedad de que, en la medida en que se haga obligatoria la contratación de estos productos para un grupo específico de la población, y con una destinación específica, estos recursos podrían percibirse como contribuciones parafiscales o tributos.

De esta manera, este proyecto de Ley, en caso de ser aprobado, implicaría en el corto y mediano plazo, una mayor intervención del Estado (a la ya existente) en el sector de planes voluntarios de salud (Art. 334 CP), no sólo por tratarse de un servicio público cuya organización, dirección, control y vigilancia le corresponde expresamente (Arts. 49 y 365 CP), sino porque la afiliación de las personas con ingresos medios altos y altos a este tipo de servicios, pasaría de ser una decisión de su autonomía de la voluntad al cumplimiento de un deber legal.

El Gobierno, en aras de garantizar una prestación eficiente del servicio de salud de esta población (CP art. 365), y de disponer así de mayores recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud para las personas de menores ingresos, tendría que ejercer un control adicional al ya existente, y quizás innecesario, en cuanto a coberturas, exclusiones y principalmente tarifas, las cuales se construyen sobre la base de unos principios técnicos (artículo 2.2.4.1.29 del Decreto 780 de 2016) en el marco de una libertad vigilada.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud, por su universalidad y obligatoriedad, está, como tiene que ser, fuertemente regulado e intervenido por el Estado; en cambio, el subsector de planes voluntarios, tiene la regulación justa necesaria para proteger a los consumidores, garantizar la calidad y promover la competencia, pero su rasgo característico es justamente la autonomía privada que promueve la abundancia de opciones a los consumidores. La obligatoriedad que propone el proyecto acaba con ese rasgo característico.

Esta obligatoriedad genera en la práctica mayores dudas y múltiples reflexiones tales como: ¿Sería obligatorio sólo para el cotizante? ¿Sería obligatorio para todo su grupo familiar? ¿Qué pasa si el cotizante tiene varias personas a su cargo (multiplicidad de hijos) y esta obligatoriedad le termina afectando su mínimo vital? ¿Se está considerando qué pasa cuando, por ejemplo, el cotizante tiene a su cargo el pago de la salud de sus padres de la tercera edad, para quienes la prima de estos planes es más costosa por el nivel de riesgo y grupo etario, situación que le representaría una grave afectación a su capacidad económica, cuando los padres podrían seguir siendo atendidos por su EPS? ¿De dónde sale la regla de que todos los que devengan algunos ingresos les sobra el dinero para invertir de manera obligatoria en este tipo de planes? ¿Es realmente constitucional que se obligue a este grupo poblacional a adquirir estos servicios?

Adicionalmente, se debe considerar desde el punto de vista de los usuarios que el pago de dos seguros (público y privado), con la restricción legal de usar sólo uno de ellos, (independientemente del descuento de un punto en la cotización), está limitando de manera directa su derecho a la *libre elección*, atendiendo a que muchas personas utilizan muchos servicios de su plan voluntario para unas atenciones, pero para otras, tales como patologías congénitas o preexistentes, medicamentos para tratamientos ambulatorios, prótesis u órtesis, que son exclusiones expresadas de la mayoría de los planes voluntarios (por citar algunos ejemplos), utilizan el servicio que brinda su EPS. Actualmente los usuarios tienen el derecho de elegir y usar cualquiera de ellos, derecho que es totalmente legítimo considerando que pagan por los dos seguros.

En conclusión, consideramos que la obligatoriedad que este proyecto crea, abre un espacio de mayor intervención estatal en un ámbito de seguros privados en donde realmente no se necesita. Lo anterior sin contar que, al final de cuentas, esta iniciativa vendría en la adquisición de un producto que terminaría convirtiéndose en un impuesto para un segmento de la población, vulnerando una serie de derechos. Dado que la obligatoriedad es el rasgo que le da sentido a este proyecto, y esa obligatoriedad produce los daños que acabamos de describir, sugerimos respetuosamente su archivo. Dicho esto, y si el Congreso de la República insiste en el error de tramitarlo, presentamos a continuación observaciones particulares al articulado.

2. La exclusión injustificada de los Planes de Atención Complementaria, representa en la práctica acabar con los mismos.

El texto del proyecto excluye de la obligatoriedad a los Planes de Atención Complementaria (PAC), situación que no sólo los discrimina sin justificación aparente,

sino que afecta de manera sustancial la existencia y permanencia de los mismos, considerando que, gran parte los PAC, tienen como mercado a estas personas de medianos y altos ingresos. Una norma que los obligue a tomar otro tipo de seguro privado generará, por un lado, que los que ya tenían un Plan de Atención Complementaria lo cancelen y, por otro, que los potenciales adquirentes de un PAC no puedan hacerlo considerando la obligación legal.

No es claro el criterio de exclusión de estos planes en la norma, aspecto que va en contra de la libre competencia porque genera una situación de desventaja de estos frente a la Medicina Prepagada y Pólizas de salud.

3. Algunas características de la población aproximada objetivo del Proyecto de Ley.

El proyecto de Ley tiene como mercado objetivo un segmento poblacional para quienes sería obligatorio adquirir planes de medicina prepagada o pólizas de salud; esta población es la que en teoría tiene ingresos medio altos y altos, a partir de 10 salarios mínimos.

Para poder tener medianamente un "aproximado" de la población objetivo, podríamos tomar como referente la cantidad de las personas que hacen parte de los estratos 5 y 6, considerando además que, en los últimos años, la población de estos estratos no ha subido o bajado significativamente.

Con base en un estudio hecho por ACEMI que fue publicado en 2017¹, en el cual se tuvo en cuenta la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2015, se encontró que, aproximadamente 959 mil personas en el país hacían parte de los estratos 5 y 6. De estos, 467 mil no tenían un Plan Voluntario de Salud en cualquiera de sus modalidades.

Tabla 1. Población nacional con plan voluntario de salud. 2015

Estrato Energía Eléctrica	Población Total País	% por estrato	Población sin PVS	Población con PVS	% PVS total población	% Población PVS por estrato
1	15.527.830	33,7%	15.304.094	223.736	1,4%	10%
2	18.545.179	40,2%	17.868.663	676.516	3,6%	29%
3	8.934.330	19,4%	8.448.256	486.072	5,4%	23%
4	2.132.972	4,6%	1.711.951	421.021	19,7%	18%
5	604.460	1,3%	368.518	235.942	39,0%	10%
6	355.090	0,8%	98.672	256.418	72,2%	11%
TOTAL Estrato declarado	46.099.861	100,0%	43.800.156	2.299.705	5,0%	100%
0 Sin Estrato /servicio Pirata	1.127.596		1.117.810	9.786	0,9%	
Planta Eléctrica	156.516		155.796	720	0,5%	
No conoce el estrato	280.782		258.698	22.084	5,8%	
TOTAL PAÍS	47.764.775		45.632.600	2.323.905	4,9%	

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2015, Departamento Administrativo Nacional de Estadística

¹ Revista Conexión #15. Planes Voluntarios de Salud. ACEMI. Artículo "La caracterización de la población afiliada a planes voluntarios de salud y su efecto sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud". Andrés Barrera Suárez. Páginas 34- 47. Agosto de 2017.

Igualmente se indicó en este estudio, que la población con PAC de estratos 5 y 6 eran aproximadamente 75 mil personas y las que usaban Servicios de Ambulancias Prepagados (SAP) eran 65 mil personas.

Como se anotó, si se tiene en cuenta que estas cifras no tienen cambios representativos, podría concluirse de lo anterior que, en primer lugar, el proyecto le estaría apuntando realmente a 467 mil personas clasificadas en estratos 5 y 6 que no tienen un plan voluntario de salud (sin considerar si son cotizantes o beneficiarios) y, en segundo lugar, es claro que servicios tales como los PAC y los SAP podrían llegar a perder una población cercana a 140 mil personas que tendrían que cambiar su plan actual por el que la norma les obliga a tomar, situación que pone a las entidades que los ofrecen en una desventaja competitiva.

Finalmente, no se observa que haya existido alguna metodología o rigurosidad técnica en la selección de la población objeto del proyecto, por cuanto no es claro que se hayan analizado aspectos que podrían revisarse como por ejemplo, los registros administrativos de la DIAN haciendo una definición de ingreso per cápita neto que contemple incluso escalas de equivalencia, si se quiere ser técnicamente riguroso. Si estos elementos no se tienen en cuenta, la política como está planteada puede terminar siendo regresiva para algunos segmentos de la población.

4. Inconveniencia de normas que le resten recursos al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El proyecto de ley propone, para la población objetivo del mismo, la reducción de las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en un punto porcentual.

Consideramos que este punto no se compadece con la crisis que atraviesa el SGSSS a raíz de la pandemia, toda vez que, una mayor reducción de los ingresos perjudicaría seriamente las finanzas ya afectadas por esta situación imprevista al nivel mundial.

Ahora bien, si el proyecto de ley quiere ser más preciso, se debería primero hacer una estimación del ahorro que generan las compañías de medicina prepagada y las pólizas al SGSSS, y conforme a ello, establecer de cuánto sería la reducción en las cotizaciones. Esto, con el fin de asegurar que no se desfinancie el sistema.

5. Preocupación frente al contenido mínimo que podría generar planes más costosos, que además imposibilitan la capacidad de innovar.

Preocupa mucho que el proyecto indique que el Ministerio de Salud reglamentaría el contenido mínimo de estos planes adicionales que se deben adquirir, al señalar que "estos planes que cubra como mínimo: atención en salud, atención con especialistas, accidentes, algunas enfermedades severas, hospitalización, ayudas diagnósticas, imagenología o exámenes radiológicos, terapias, urgencias ilimitadas, entre otras.

En la actualidad, bajo el cumplimiento de los requisitos de ley, las entidades que ofrecen planes voluntarios tienen autonomía para definir los servicios que ofrecen en diferentes agrupaciones y modalidades.

No es bueno que la regulación del Ministerio llegue a apuntar hacia planes integrales, aspecto que haría que la prima de los mismos fuera excesivamente costosa, con lo cual se verían altamente afectados el bienestar de los hogares quienes podrían terminar reasignando recursos que hoy destinan para otros fines. Más grave aún, esta propuesta amordaza a las empresas que ofrecen estos planes, impidiéndoles ofrecer planes que estén orientados a atender necesidades en salud específicas, y no necesariamente integrales. Esta norma acabaría con los planes voluntarios en salud enfocados exclusivamente, por ejemplo, en cáncer, o en diabetes, o en salud infantil. De nuevo, la obsesión por homogeneizar termina reduciendo las opciones para los usuarios.

Esta afectación del Estado a la libre empresa bajo una regulación estricta por parte del Ministerio de Salud, perjudica además no sólo la facultad de innovar, sino que también restringe la capacidad que han tenido estas empresas de adaptarse en tiempo real a las necesidades del mercado y en ese sentido orientar sus productos.

6. La financiación de la Atención en Salud planteada en el artículo 7 podría vulnerar el derecho fundamental a la salud de los sujetos obligados.

Señala este artículo que "los gastos derivados de la atención en salud de un paciente que tenga Plan Adicional de Salud deberán ser asumidos hasta el monto de lo pactado o asegurado en el Plan, por la entidad de Medicina Prepagada, Compañía de Seguros o la entidad con la que se haya adquirido el Plan, en ningún caso estos gastos podrán ser cargados al Sistema de Seguridad Social en Salud". (Resaltado propio)

En primer lugar, la redacción no es clara en cuanto a si los gastos que no podrán ser cargados al Sistema son los que están cubiertos o los que exceden el monto pactado en el plan voluntario.

Y, por otro lado, aunque la intención de no cargar al Sistema de Seguridad Social en Salud es buena, no se está contemplando quién cubre lo que exceda el monto de lo pactado, y se podría estar limitando el derecho a la salud de las personas que deben tomarlos toda vez que, agotadas las coberturas del Plan, ¿Quién entraría a asumir dichos costos?, ¿Le tocaría pagar esos vacíos o excesos en los topes al usuario, sin consideración a la afectación de sus ingresos familiares?, ¿A quién se le recobrarían los servicios que en un marco de fallo de tutela por integralidad, llegará a ordenar que se cubran cosas que excedan las coberturas del plan?

7. Personas exceptuadas por pre existencias.

Señala el artículo 4 del proyecto que estarían exceptuadas de adquirir estos planes adicionales, las personas que tengan pre existencias y que por su estado de salud no sean admitidas por las entidades que ofrecen Planes Adicionales de Salud.

Al respecto es preciso aclarar que, las entidades que ofrecen planes voluntarios de salud, en la actualidad pueden llegar a recibir una persona que tenga preexistencias, lo que pasa en la práctica es que dichas patologías, quedan por fuera de las coberturas, pero adicional a eso, las personas pueden utilizar una gran cantidad de servicios adicionales sobre otros diagnósticos o servicios de salud que sean requeridos durante la vigencia de los contratos.

Comentarios finales

Aunque estamos convencidos de que la intención que originó el proyecto de ley es totalmente loable, creemos que el proyecto no es conveniente por cuanto en la práctica tendría efectos nefastos sobre el mercado de planes voluntarios de salud. No solo acaba injustificadamente con una de las modalidades actualmente permitidas por ley dentro de este subsector (Planes de Atención Complementaria), sino que, al introducir la obligatoriedad, desnaturaliza uno de los rasgos más positivos de este mercado, como es la prevalencia de la autonomía de la voluntad y la posibilidad de innovar en la oferta de productos.

Por lo anterior, sugerimos respetuosamente que el proyecto sea archivado o en su defecto totalmente replanteado y que, en un posible nuevo escenario, en lo posible busque impulsar los Planes Voluntarios de Salud en esquemas de incentivar su adquisición (no obligarla), sin menoscabo de la seguridad jurídica, la libertad de empresa y la libre competencia.

Cordialmente,


Gustavo Morales
Presidente Ejecutivo

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los nueve (09) días del mes de septiembre 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: ASOCIACIÓN COLOMBIANA EMPRESAS DE MEDICINA INTEGRAL-ACEMI
REFRENDADO POR: DOCTOR GUSTAVO MOERALE COBO- PRESIDENTE EJECUTIVO.

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 79/2020 SENADO.
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 169 DE LA LEY 100 DE 1993, SE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE ADQUIRIR UN PLAN ADICIONAL DE SALUD PARA PERSONAS CON INGRESOS MEDIOS ALTOS Y ALTOS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"
NÚMERO DE FOLIOS: SIETE (07) FOLIOS
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: MIÉRCOLES NUEVE (09) DE SEPTIEMBRE DE 2020.
HORA: 12:59 P.M.

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

El Secretario,


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

CONTENIDO

Gaceta número 889 - jueves, 10 de septiembre de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA**Págs.****CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate del proyecto de ley número 220 de 2019 Senado, por medio de la cual se crean becas deportivas para el acceso a programas de educación superior en instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas o universidades	1
Concepto jurídico Alcaldía Mayor de Bogotá al proyecto de ley número 167 de 2019 Senado, por la cual se establecen medidas para la prevención y protección de la niñez y adolescencia frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluyendo enfoque diferencial para población étnica.....	2
Concepto jurídico Asociación Colombiana Empresas de Medicina Integral del proyecto de ley número 10 de 2020 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones orientadas a garantizar el derecho fundamental a la salud dentro del Sistema General de Seguridad Social, de conformidad con la Ley 1751 de 2015, y la sostenibilidad del sistema de salud	17
Concepto jurídico Asociación Colombiana Empresas de Medicina Integral del proyecto de ley número 79 de 2020 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 169 de la Ley 100 de 1993, se establece la obligatoriedad de adquirir un plan adicional de salud para personas con ingresos medios altos y altos, y se dictan otras disposiciones	23