



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 84

Bogotá, D. C., viernes, 26 de febrero de 2021

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 313 DE 2020 SENADO

*por la cual se reglamenta el ejercicio de la  
alergología clínica, sus procedimientos y se dictan  
otras disposiciones.*

Bogotá D.C., 04 de febrero de 2021

Doctor

**JOSÉ RITTER LÓPEZ**

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente Senado de la República

E. S. D.

**Asunto:** Ponencia para primer debate proyecto de ley número 313 de 2020 Senado, "por la cual se reglamenta el ejercicio de la alergología clínica, sus procedimientos y se dictan otras disposiciones"

Respetado Presidente

De conformidad con lo dispuesto en la ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la mesa directiva de la Comisión Séptima de Senado, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir informe de ponencia **POSITIVA** para primer debate en mención de los siguientes términos.

1. Antecedentes de la Iniciativa
2. Objeto y Justificación del Proyecto
3. Consideraciones y exposición de motivos.
4. Modificaciones al Texto.
5. Conflicto de Interés
6. Texto Propuesto para Primer Debate
7. Proposición

#### 1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley número 313 – 2020 Senado fue radicado el 05 de Octubre de 2020 ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador Gabriel Velasco Ocampo y el texto original fue publicado en la gaceta del Congreso número 1097 de 2020.

Su reparto estableció que debía debatirse en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República en donde por medio de la mesa directiva de la corporación se designó como ponente único para primer debate al Honorable Senador Gabriel Jaime Velasco Ocampo.

Al momento de la presentación de esta ponencia no se han recibido conceptos por parte de las entidades, si durante el transcurso del trámite de la iniciativa se allegan conceptos se estudiarán en orden a analizar los cambios propuestos y la viabilidad de los mismos.

Este proyecto tiene antecedentes en el Congreso de la República, en el pasado esta iniciativa fue radicada por el H.S Gabriel Velasco Ocampo el 20 de Julio de 2020 bajo el número 004 de 2020 Senado y fue retirado debido a problemas de trámite. Este también fue presentado el 28 de noviembre de 2019, bajo el número 265 de 2019 de Senado por el H.S Gabriel Velasco, el mismo no fue tramitado debido a tiempos legislativos.

Previo a estas iniciativas, proyectos similares fueron radicados por el ex senador Antonio José Correa bajo el número 196/2016, la cual fue aprobada en primer debate por la comisión séptima de Senado, sin embargo el mismo no fue tramitado por la plenaria de Senado debido a tiempos legislativos.

#### 2. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de ley busca regular el ejercicio de la alergología clínica con fines de prevención para los pacientes de nuestro país que sean objeto de la práctica de esta especialidad médica. Los alergólogos son formados en el uso de alérgenos y otros componentes de alta complejidad, que necesitan una formación especializada para garantizar una buena praxis médica. En el pasado hemos visto problemas de salud en pacientes colombianos derivados del uso de alérgenos o similares usados por personal sin la capacitación adecuada, causando problemas de salud en pacientes. Por esta razón buscamos generar las condiciones necesarias para la práctica de esta especialidad.

#### 3. CONSIDERACIONES Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los factores determinantes de la demanda médica de una población son: el perfil demográfico, el perfil epidemiológico, los factores culturales, las barreras de acceso, el nivel de formación, el nivel de ingreso y el sistema de salud. A continuación, se presenta el análisis de estos factores y la forma en

<p>cómo justifican la existencia de los programas de Alergología Clínica (Alergología).</p> <p><i>1. Las Alergias en Colombia</i></p> <p>Existe una tendencia mundial al incremento de las enfermedades alérgicas y Colombia no es la excepción (1). Colombia es un país con una altísima prevalencia de enfermedades alérgicas en el contexto mundial: como ejemplo, en rinoconjuntivitis es el quinto país del mundo en adolescentes y el octavo en población infantil (Estudio ISAAC) (2). Se estima que las alergias afectan a la tercera parte de la población mundial (3-5). La rinitis, el asma y la dermatitis son las enfermedades crónicas más frecuentes de la infancia y su falta de control lleva a un deterioro progresivo de la salud de los pacientes y pérdida de días escolares/laborales, lo que tiene como consecuencia un alto costo económico sin contar los recursos requeridos para su tratamiento y diagnóstico. La rinitis afecta alrededor de 30% de la población (4, 6) y ha sido reconocida como un importante factor de riesgo para el asma. Se estima que 11% de los colombianos tienen asma, siendo más frecuente en la infancia con 20% de los niños presentando sibilancias recurrentes. Aunque las muertes por asma parecen ir en descenso, la frecuencia actual de 1.7 muertes por cada 10.000 habitantes en Colombia aún sigue siendo alta si la comparamos con otros países de Latinoamérica y del mundo (7, 8). La dermatitis atópica afecta al 5% de la población y es considerada la enfermedad cutánea crónica más frecuente. En sus presentaciones más severas afecta la calidad de vida del paciente y su familia, incluso más que otras enfermedades crónicas como la diabetes o la hipertensión (9). También se ha asociado a una alta tasa de ideación suicida. Un punto importante y de alto impacto para el paciente es que las enfermedades alérgicas suelen presentarse de manera conjunta ya que comparten mecanismos fisiopatológicos: alrededor del 80% de los pacientes con asma padecen rinitis y además 20% dermatitis atópica lo que hace que su manejo y tratamiento tenga un alto costo tanto para el paciente como para el estado ya que deben tener múltiples controles por diversas especialidades. Estos pacientes con varias alergias pueden ser manejados de forma integral por la especialidad o subespecialidad de Alergología Clínica (Alergología) lo que reduciría las necesidades de consulta a diversas especialidades con el consecuente ahorro de tiempo, dinero y recursos tanto para el paciente como para el Estado. Adicionalmente, la sobrecarga de pacientes en las múltiples especialidades que manejan por separado cada una de las alergias, limita su capacidad de atención y aumenta el costo económico para el sistema de salud.</p> <p>La Alergología Clínica (Alergología) surge en Europa y Estados Unidos como una especialización transversal enfocada en el manejo diagnóstico y terapéutico de las reacciones de hipersensibilidad, sea cual fuere el órgano o sistema afectado, permitiendo al paciente un manejo integral. En Estados Unidos y en España, existen escuelas de Alergología desde hace más de 50 años. La presencia de alergólogos en estos países ha demostrado tener como consecuencia un manejo integral del paciente alérgico, mejorando su control de síntomas y reduciendo el uso de medicamentos farmacológicos, el</p>	<p>número de consultas médicas, con el consecuente ahorro económico y de tiempo para el paciente y sistema de salud (10)(11).</p> <p>2. Impacto de la Alergología en el sistema de salud de Colombia</p> <p>La Seguridad Social en Colombia es un servicio público obligatorio. El Sistema general de seguridad social en salud (SGSSS) se creó mediante la Ley 100 del 23 de diciembre de 1993, con el objeto de dotar de una nueva organización al sector salud, de modo que se hiciera posible la gradual y progresiva ampliación de coberturas y el acceso a la salud para toda la población del país. A su vez, esta transformación implicó el rediseño de la estructura existente hasta el momento, en gran parte definida por la Ley 10 de 1990, la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001. Esta organización del sistema implica que el estado asume buena parte de los costos de las enfermedades de su población, por lo que es necesario desarrollar medidas tendientes a mejorar la eficacia en los tratamientos pero a su vez reducir los costos para el estado.</p> <p>En Colombia, en los últimos 20 años varios estudios han mostrado que, al igual que el resto del mundo, las alergias vienen en aumento generando un alto costo para los colombianos ya sea de forma directa (paciente) o indirecta (aportantes al sistema contributivo). En la búsqueda de soluciones a las necesidades de la población, la Universidad de Antioquia en cabeza del Dr. Ricardo Cardona Villa asumió la responsabilidad social de abrir el programa en Alergología Clínica hace 14 años con el cual, a partir de la formación de médicos especialistas en alergias, buscaba enfrentar de forma integral la creciente frecuencia de alergias y de forma secundaria, reducir los costos económicos y de tiempo para el paciente y el sistema de salud. Al igual que en otros países de Latinoamérica, la organización del programa en Alergología Clínica en Colombia se hizo utilizando como referentes los programas de Alergología en España. Aunque existen diferencias curriculares, todas las instituciones académicas deben cumplir unos requisitos mínimos en el programa que varía según la especialización o subespecializaciones. Así mismo en la actualidad se están abriendo otros programas en Alergología.</p> <p>Los objetivos formativos de esta especialidad o subespecialidad son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formar integralmente un especialista o subespecialista en Alergología con un enfoque bio-psicosocial sensibilizado y comprometido con la promoción de hábitos de vida saludable, prevención de la enfermedad, el mantenimiento y la recuperación de la salud del niño y el adulto.</li> <li>2. Promover en el estudiante el aprendizaje autónomo que le permita su permanente actualización y participación en reuniones científicas y tecnológicas de su especialidad y la evaluación crítica de las innovaciones de su campo.</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Formar un especialista o subespecialista con disposición intelectual y capacidades para desarrollar investigaciones sobre la epidemiología y patogénesis de las enfermedades alérgicas.</li> <li>4. Proporcionar al estudiante los espacios para la educación que le faciliten su rol en la formulación de diseños educativos comunitarios y asistenciales.</li> <li>5. Propiciar el desarrollo de competencias administrativas y gerenciales que le permitan el diseño y ejecución de programas preventivos en el marco de la legislación vigente en salud.</li> <li>6. Velar para que el estudiante, en lo personal y en lo profesional, se desempeñe en un marco ético y bioético.</li> <li>7. Adquirir los conocimientos teóricos necesarios para comprender la estructura y funcionamiento del sistema inmunológico, sus mecanismos de control y su papel en la defensa biológica del individuo.</li> <li>8. Conocer e identificar las diversas enfermedades alérgicas, los mecanismos de hipersensibilidad y la fisiopatología.</li> <li>9. Conocer el fundamento y manejo de la terapéutica empleada convencional y de inmunomodulación avanzada, así como el seguimiento y evolución de los enfermos con procesos alérgicos.</li> <li>10. Impactar en la morbilidad y mortalidad de la enfermedad alérgica al ser enfocada desde una especialidad apta y lograr disminuir los riesgos de procedimientos de alta complejidad.</li> </ol> <p>3. Impacto de la Alergología Clínica en Colombia</p> <p>La enseñanza formal de la Alergología Clínica en Colombia inició en el 2002 en la Universidad de Antioquia, con la creación de la especialidad. Este programa ha permitido aportar al país varias promociones de alergólogos que se han destacado también como científicos y profesores, ejerciendo en prestigiosos centros de investigación y universidades del país y a nivel internacional. Con la creación de este posgrado, se ha formalizado la práctica de la Alergología Clínica, permitiendo la creación de servicios de alergia en la red de salud del país, con el consecuente beneficio para la población. Previo a la formación del programa, los médicos que practicaban la alergología en el país se habían formado en el extranjero, otros realizaban su haber de forma empírica o con conocimientos limitados, lo que en muchas ocasiones generaba una mala práctica médica con costos directos en la salud del paciente y también a nivel económico para el estado. Con la creación del programa formal,</p>	<p>los médicos interesados en el campo han tenido acceso a una preparación dentro del territorio nacional de calidad y además esto representa una gran ventaja para la población al haber más facilidad en el acceso a los alergólogos con una certificación adecuada.</p> <p>A nivel nacional y gremial, los profesionales de la alergología se han organizado hace más de 60 años alrededor de la Asociación Colombiana de Alergia, Asma e Inmunología (ACAAI), la cual ha participado de forma activa en la sociedad divulgando información pertinente para el acceso a los especialistas, la aplicación de medidas de prevención y control en alergias y además, asesorando a varias entidades tanto públicas como privadas en la evitación de prácticas que generen riesgos a la población.</p> <p>Lo anterior ha generado un impacto favorable entre la comunidad médica y científica del país por sus aportes en la formación de profesionales de diferentes disciplinas; de igual manera entre las autoridades de salud nacionales a través de investigaciones que han dado a conocer la importancia de las enfermedades alérgicas en Colombia y en el mundo. Así mismo los hospitales con servicio de alergología se han visto beneficiados en el desarrollo de la prestación de servicios de salud de los pacientes alérgicos, reduciendo costos en comparación a los que se generaban por una evaluación no integral por diferentes especialistas, lo que resalta la importancia de la creación de nuevos servicios de alergia hospitalarios a nivel nacional.</p> <p>4. Por qué se requiere una ley de los programas de Alergología Clínica (Alergología) en la República de Colombia</p> <p>Anteriormente se han implementado leyes que rigen el ejercicio de otras especialidades médicas, este es el caso de la Ley 6 de 1991 y Ley 657 de Junio 7 de 2001 por las cuales se reglamenta la especialidad médica de anestesiología y de la radiología e imágenes diagnósticas respectivamente, por medio de las cuales se mejoró el ejercicio de la práctica de estas especialidades, lo cual se ve reflejado en una mejor atención al paciente, por parte de personal capacitado, y disminución de los eventos adversos con la consiguiente mejoría en la seguridad del paciente y disminución de los costos para el sistema de salud.</p> <p>Existen además procedimientos propios del área de alergología clínica que, de no practicarse con el suficiente entrenamiento y conocimiento, pueden poner en peligro la vida de los pacientes y/o ponerlos a reacciones adversas prevenibles graves potencialmente fatales, tal es el caso de las desensibilizaciones a medicamentos, por citar un ejemplo.</p> <p>Debido a que las enfermedades alérgicas están en aumento y en varias ciudades de Colombia aún se sigue manejando de forma fragmentada por varias especialidades, los pacientes no tienen un manejo integral, lo que genera un mayor costo económico y menor efectividad de su tratamiento. Adicionalmente, la falta de regulación en el uso de extractos alérgicos tanto diagnósticos como</p>

terapéuticos hace que su uso sea potencialmente mal empleado con el riesgo directo para el paciente en quien es aplicado y los sobrecostos mencionados.

Una normatividad clara en el hacer de los programas en Alergología Clínica (Alergología) genera una mejor atención y un compromiso social, tanto del estado como de los profesionales en salud, para la mejor atención del paciente con enfermedad alérgica. Así mismo este compromiso implica una mayor vinculación de los alergólogos al sistema de salud hospitalario, lo que permite un acceso más fácil a técnicas diagnósticas y de tratamiento en este campo para el paciente, y además un mejor control en el hacer profesional que en la actualidad pocos hospitales poseen.

REFERENCIAS

- Cooper PJ, Rodrigues LC, Cruz AA, Barreto ML. Asthma in Latin America: a public health challenge and research opportunity. *Allergy*. 2009;64(1):5-17.
- Ait-Khaled N, Pearce N, Anderson HR, Ellwood P, Montefort S, Shah J, and the ISAAC Phase Three Study Group. Global of the prevalence of symptoms of rhinoconjunctivitis in children: The International Study of Asthma and Allergies in Childhood (ISAAC) Phase Three. *Allergy*. 2009;64:12-148
- Dennis RJ, Caraballo L, García E, Rojas MX, Rondon MA, Pérez A, et al. Prevalence of asthma and other allergic conditions in Colombia 2009-2010: a cross-sectional study. *BMC Pulm Med*. 2012;12:17.
- Chong Neto HJ, Rosário NA, Solé D, Group LAI. Asthma and Rhinitis in South America: How Different They are From Other Parts of the World. *Allergy Asthma Immunol Res*. 2012;4(2):62-7.
- Dennis R, Caraballo L, García E, Caballero A, Aristizabal G, Cordoba H, et al. Asthma and other allergic conditions in Colombia: a study in 6 cities. *Ann Allergy Asthma Immunol*. 2004;93(6):568-74.
- Desalu OO, Salami AK, Iseh KR, Oluboyo PO. Prevalence of self reported allergic rhinitis and its relationship with asthma among adult Nigerians. *J Investig Allergol Clin Immunol*. 2009;19(6):474-80.
- Vergara C, Caraballo L. Asthma mortality in Columbia. *Ann Allergy Asthma Immunol*. 1998;80(1):55-60.
- Neffen H, Baena-Cagnani CE, Malka S, Sole D, Sepulveda R, Caraballo L, et al. Asthma mortality in Latin America. *J Investig Allergol Clin Immunol*. 1997;7(4):249-53.

- Solé D, Mallol J, Wandalsen GF, Aguirre V, Group LAIPS. Prevalence of symptoms of eczema in Latin America: results of the International Study of Asthma and Allergies in Childhood (ISAAC) Phase 3. *J Investig Allergol Clin Immunol*. 2010;20(4):311-23.
- Marshall GD, American Academy of Allergy AtalWC. The status of US allergy/immunology physicians in the 21st century: a report from the American Academy of Allergy, Asthma & Immunology Workforce Committee. *J Allergy Clin Immunol*. 2007;119(4):802-7.
- Simoens S. The cost-effectiveness of immunotherapy for respiratory allergy: a review. *Allergy*. 2012;67(9):1087-105.
- Global Initiative for Asthma(GINA). Global Strategy for Asthma Management and Prevention. Updated 2020 Disponible en: <http://www.ginasthma.com/>

4. MODIFICACIONES AL TEXTO

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO
<b>Título:</b> "por la cual se reglamenta el ejercicio de la alergología clínica, sus procedimientos y se dictan otras disposiciones"	<b>Título:</b> "por la cual se reglamenta el ejercicio de la alergología clínica, sus procedimientos y se dictan otras disposiciones"
Artículo 1° Definición. Se entiende por Alergología Clínica (Alergología) la especialidad de la medicina que de manera transversal a otras especialidades se enfoca en el diagnóstico y tratamiento de la enfermedad alérgica producida por mecanismos inflamatorios, especialmente de hipersensibilidad, con las técnicas que le son propias. El especialista en Alergología Clínica (Alergología) se integra en una forma multidisciplinaria con las otras especialidades médicas en el manejo integral de la salud.	<b>Sin Cambios</b>
Artículo 2° Objeto. La Alergología Clínica (Alergología) estudia los principios, procedimientos, instrumentos y materiales necesarios para diagnosticar y tratar enfermedades alérgicas y afines, con	<b>Sin Cambios</b>

fundamento en un método científico, académico e investigativo.	
Artículo 3° Competencias. El Alergólogo Clínico es aquel especialista, que luego de haber cursado un programa académico según regulaciones universitarias o instituciones de educación superior específicas para el programa, puede diagnosticar, tratar, y expedir certificados y conceptos sobre el área de su especialidad.  Parágrafo: Entre las competencias del Alergólogo clínico incluye la confirmación diagnóstica de enfermedades alérgicas a través de pruebas in vivo como pruebas cutáneas, y pruebas de provocación conjuntival, nasal, bronquial u oral. Incluye además los procedimientos terapéuticos como inducción de tolerancia antígeno específica, desensibilización a alimentos, medicamentos, biológicos y otros, y el uso de antígenos y/o alérgenos para la manipulación del sistema inmune del paciente con enfermedad alérgica.	<b>Sin Cambios</b>
Artículo 4° Ejercicio: El medico titulado como especialista en Alergología Clínica es el profesional idóneo para el manejo del paciente alérgico en los lugares del Territorio Nacional donde esté disponible.  Parágrafo: En lugares del territorio nacional donde no esté disponible este profesional, la atención primaria del paciente alérgico puede ser realizada por un médico. De ser necesarios la realización de procedimientos de alta complejidad que competen a la especialidad en Alergología Clínica, el paciente deberá ser remitido.	<b>Sin Cambios</b>

Artículo 5°. : Pertinencia de contar con especialistas. Las instituciones pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y prestadores independientes que oferten consulta ambulatoria u hospitalaria, o que utilicen métodos diagnósticos o terapéuticos de Alergología, deberán contar con un médico especialista en Alergología Clínica (Alergología), quien será el encargado de realizar estos procedimientos de diagnóstico y tratamiento con los extractos alérgicos. En el caso de que estas instituciones no cuenten con un alergólogo de planta se recomienda solicitar una interconsulta con un alergólogo externo.  Parágrafo 1: La adquisición y manejo de los extractos alérgicos o similares para pruebas cutáneas, pruebas epicutáneas e inmunoterapia alérgico específica deben ser del ámbito profesional solo del Alergólogo clínico o Alergólogo.  Parágrafo 2: Las pruebas cutáneas, las pruebas de exposición controlada con alimentos, medicamentos, desensibilizaciones con alimentos o medicamentos u otro tipo de alérgenos y/o antígenos deben ser realizadas por un Alergólogo clínico o Alergólogo, para la aplicación de los mismos por personal del área de la salud debidamente entrenado y supervisado, o acudir a telemedicina si no hay acceso a alergólogo.  Parágrafo 3: Sin perjuicio de lo anterior, los anteriores procedimientos a los que hacen referencia los parágrafos 1 y 2, pueden ser realizados por profesionales de la salud con especializaciones o subespecializaciones afines, con la autorización y vigilancia expresa del profesional Alergólogo clínico o Alergólogo, o si	<b>Sin Cambios</b>
--	--------------------

<p>no hay acceso a alergólogo acudir a telemedicina</p> <p>Parágrafo 4: Las instituciones que oferten estos servicios deberán cumplir los requisitos técnicos y de infraestructura de seguridad reglamentados por el Ministerio de Salud y contar con un especialista o subespecialista en Alergología Clínica (Alergología) para su realización, manejo y vigilancia</p>		<p>c. Investigativa: realizando un programa y estudios que contribuyan al avance de la tecnología y de la práctica de la Alergología, de su proyección en otros campos de la salud y en el desarrollo de la especialidad misma.</p>	<p>e- b. Investigativa: realizando un programa y estudios que contribuyan al avance de la tecnología y de la práctica de la Alergología, de su proyección en otros campos de la salud y en el desarrollo de la especialidad misma.</p>
<p>Artículo 6° Permisos transitorios. Artículo 7° Permisos transitorios. Los especialistas en Alergología Clínica (Alergología) que visiten el país en misión científica o académica y de consultoría serán regulados por el Colegio Médico Colombiano y en ausencia de este por el Ministerio de Salud y Protección Social</p>	<p><b>Sin Cambios</b></p>	<p>Artículo 8° Derechos. El médico especialista o subespecialista en Alergología Clínica (Alergología) al servicio de entidades pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud tendrá derecho a:</p>	<p><b>Sin Cambios</b></p>
<p>Artículo 7° Modalidad de ejercicio. De acuerdo a la naturaleza de la Alergología Clínica (Alergología) enunciada en el artículo 1, el médico especialista o subespecialista en Alergología Clínica (Alergología), podrá ejercer las siguientes funciones de manera individual y/o colectiva, en el ámbito privado o como servidor público y/o empleado particular:</p> <p>a. Asistenciales: Evaluar situaciones de salud propias del ejercicio medico como especialista relacionadas con la enfermedad alérgica, planeando y ejecutando la atención integral del paciente, la familia y la comunidad en relación con exposiciones ambientales y/o individuales que estén influyendo en su condición de salud desde el punto de vista alérgico.</p>	<p>Artículo 7° Modalidad de ejercicio. De acuerdo a la naturaleza de la Alergología Clínica (Alergología) enunciada en el artículo 1, el médico especialista o subespecialista en Alergología Clínica (Alergología), podrá ejercer las siguientes funciones de manera individual y/o colectiva, en el ámbito privado o como servidor público y/o empleado particular:</p> <p>a. Asistenciales: Evaluar situaciones de salud propias del ejercicio medico como especialista relacionadas con la enfermedad alérgica, planeando y ejecutando la atención integral del paciente, la familia y la comunidad en relación con exposiciones ambientales y/o individuales que estén influyendo en su condición de salud desde el punto de vista alérgico.</p>	<p>a. Acceder al desempeño de funciones y cargos de dirección, conducción y orientación institucionales, manejo y asesoría dentro de la estructura orgánica del sistema de Seguridad Social Integral.</p> <p>b. Recibir los elementos básicos de trabajo de parte de los órganos que conforman el sistema de Seguridad Social Integral, para garantizar un ejercicio idóneo y digno de la especialidad o la subespecialidad en Alergología Clínica (Alergología).</p> <p>c. Ser clasificado como profesional universitario con título de especialista o subespecialista y recibir la asignación salarial correspondiente a su clasificación.</p>	<p><b>Sin Cambios</b></p>
		<p>Artículo 9° Responsabilidad profesional. En materia de responsabilidad profesional, los médicos con especialidad o subespecialista en Alergología Clínica (Alergología) a que hace referencia la presente Ley, estarán sometidos a los principios generales de responsabilidad de los profesionales de la salud. Las conductas éticas, legales, disciplinarias, fiscales o administrativas, serán las establecidas para</p>	<p><b>Sin cambios</b></p>
<p>todos los profesionales de la salud y las normas generales.</p> <p>Artículo 10° Normas complementarias. Lo no previsto en la presente Ley, se regirá por normas generales para el ejercicio de las profesiones de la salud.</p> <p>Artículo 11° Vigencia. Esta Ley regirá a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Sin cambios</b></p> <p><b>Sin cambios</b></p>	<p><b>7. Texto Propuesto Para Primer Debate</b></p> <p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 313 DE 2020 SENADO</b></p> <p>“por el cual se reglamenta el ejercicio de la alergología clínica, sus procedimientos y se dictan otras disposiciones”</p> <p>El Congreso de la República de Colombia</p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p>Artículo 1° Definición. Se entiende por Alergología Clínica (Alergología) la especialidad de la medicina que de manera transversal a otras especialidades se enfoca en el diagnóstico y tratamiento de la enfermedad alérgica producida por mecanismos inflamatorios, especialmente de hipersensibilidad, con las técnicas que le son propias. El especialista en Alergología Clínica (Alergología) se integra en una forma multidisciplinaria con las otras especialidades médicas en el manejo integral de la salud.</p> <p>Artículo 2° Objeto. La Alergología Clínica (Alergología) estudia los principios, procedimientos, instrumentos y materiales necesarios para diagnosticar y tratar enfermedades alérgicas y afines, con fundamento en un método científico, académico e investigativo.</p> <p>Artículo 3° Competencias. El Alergólogo Clínico es aquel especialista, que luego de haber cursado un programa académico según regulaciones universitarias o instituciones de educación superior específicas para el programa, puede diagnosticar, tratar, y expedir certificados y conceptos sobre el área de su especialidad.</p> <p>Parágrafo: Entre las competencias del Alergólogo clínico incluye la confirmación diagnóstica de enfermedades alérgicas a través de pruebas in vivo como pruebas cutáneas, y pruebas de provocación conjuntival, nasal, bronquial u oral. Incluye además los procedimientos terapéuticos como inducción de tolerancia antígeno específica, desensibilización a alimentos, medicamentos, biológicos y otros, y el uso de antígenos y/o alérgenos para la manipulación del sistema inmune del paciente con enfermedad alérgica.</p> <p>Artículo 4° Ejercicio: El medico titulado como especialista en Alergología Clínica es el profesional idóneo para el manejo del paciente alérgico en los lugares del Territorio Nacional donde esté disponible.</p> <p>Parágrafo: En lugares del territorio nacional donde no esté disponible este profesional, la atención primaria del paciente alérgico puede ser realizada por un médico. De ser necesarios la realización de procedimientos de alta complejidad que competan a la especialidad en Alergología Clínica, el paciente deberá ser remitido.</p>	
<p><b>5. CONFLICTOS DE INTERÉS</b></p> <p>En atención a lo dispuesto por la Ley 2003 de 2019, se establece que podrán estar en condición de conflicto de interés aquellos Senadores que, previo a la discusión del presente proyecto de ley, reciban algún beneficio particular actual o directo, con ocasión a las modificaciones que puedan derivarse de las normas que regulan el presente proyecto de ley, en especial las que regulan la prestación de los servicios de alergología clínica.</p> <p>Se hace la salvedad que puede encontrarse en la esfera privada de cada uno de los Senadores de la República que examinen el presente proyecto de ley, otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés, razón por cual, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los senadores de examinar minuciosamente la habilitación ética para conocer y votar este proyecto de ley, y en caso de existir, ponerlos de presente a la célula legislativa que conoce del mismo.</p> <p><b>6. PROPOSICIÓN</b></p> <p>En virtud de las consideraciones expuestas, solicitamos respetuosamente a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República votar esta iniciativa legislativa de manera <b>POSITIVA</b> y dar <b>PRIMER DEBATE</b> al proyecto de ley número 313 de 2020 “por la cual se reglamenta el ejercicio de la alergología clínica, sus procedimientos y se dictan otras disposiciones”</p> <p>  <b>GABRIEL JAIME VELASCO OCAMPO</b>          SENADOR DE LA REPÚBLICA</p>			

Artículo 5°. : Pertinencia de contar con especialistas. Las instituciones pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y prestadores independientes que oferten consulta ambulatoria u hospitalaria, o que utilicen métodos diagnósticos o terapéuticos de Alergología, deberán contar con un médico especialista en Alergología Clínica (Alergología), quien será el encargado de realizar estos procedimientos de diagnóstico y tratamiento con los extractos alérgicos. En el caso de que estas instituciones no cuenten con un alergólogo de planta se recomienda solicitar una interconsulta con un alergólogo externo.

Parágrafo 1: La adquisición y manejo de los extractos alérgicos o similares para pruebas cutáneas, pruebas epicutáneas e inmunoterapia alérgica específica deben ser del ámbito profesional solo del Alergólogo clínico o Alergólogo.

Parágrafo 2: Las pruebas cutáneas, las pruebas de exposición controlada con alimentos, medicamentos, desensibilizaciones con alimentos o medicamentos u otro tipo de alérgenos y/o antígenos deben ser realizadas por un Alergólogo clínico o Alergólogo, para la aplicación de los mismos por personal del área de la salud debidamente entrenado y supervisado, o acudir a telemedicina si no hay acceso a alergólogo.

Parágrafo 3: Sin perjuicio de lo anterior, los anteriores procedimientos a los que hacen referencia los parágrafos 1 y 2, pueden ser realizados por profesionales de la salud con especializaciones o subespecializaciones afines, con la autorización y vigilancia expresa del profesional Alergólogo clínico o Alergólogo, o si no hay acceso a alergólogo acudir a telemedicina

Parágrafo 4: Las instituciones que oferten estos servicios deberán cumplir los requisitos técnicos y de infraestructura de seguridad reglamentados por el Ministerio de Salud y contar con un especialista o subespecialista en Alergología Clínica (Alergología) para su realización, manejo y vigilancia

Artículo 6° Permisos transitorios. Artículo 7° Permisos transitorios. Los especialistas en Alergología Clínica (Alergología) que visiten el país en misión científica o académica y de consultoría serán regulados por el Colegio Médico Colombiano y en ausencia de este por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 7° Modalidad de ejercicio. De acuerdo a la naturaleza de la Alergología Clínica (Alergología) enunciada en el artículo 1, el médico especialista o subespecialista en Alergología Clínica (Alergología), podrá ejercer las siguientes funciones de manera individual y/o colectiva, en el ámbito privado o como servidor público y/o empleado particular:

a. Asistenciales: Evaluar situaciones de salud propias del ejercicio médico como especialista relacionadas con la enfermedad alérgica, planeando y ejecutando la atención integral del paciente, la familia y la comunidad en relación con exposiciones ambientales y/o individuales que estén influyendo en su condición de salud desde el punto de vista alérgico.

b. Investigativa: realizando un programa y estudios que contribuyan al avance de la tecnología y de la práctica de la Alergología, de su proyección en otros campos de la salud y en el desarrollo de la especialidad misma.

Artículo 8° Derechos. El médico especialista o subespecialista en Alergología Clínica (Alergología) al servicio de entidades pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud tendrá derecho a:

a. Acceder al desempeño de funciones y cargos de dirección, conducción y orientación institucionales, manejo y asesoría dentro de la estructura orgánica del sistema de Seguridad Social Integral.

b. Recibir los elementos básicos de trabajo de parte de los órganos que conforman el sistema de Seguridad Social Integral, para garantizar un ejercicio idóneo y digno de la especialidad o la subespecialidad en Alergología Clínica (Alergología).

c. Ser clasificado como profesional universitario con título de especialista o subespecialista y recibir la asignación salarial correspondiente a su clasificación.

Artículo 9° Responsabilidad profesional. En materia de responsabilidad profesional, los médicos con especialidad o subespecialista en Alergología Clínica (Alergología) a que hace referencia la presente Ley, estarán sometidos a los principios generales de responsabilidad de los profesionales de la salud. Las conductas éticas, legales, disciplinarias, fiscales o administrativas, serán las establecidas para todos los profesionales de la salud y las normas generales.

Artículo 10° Normas complementarias. Lo no previsto en la presente Ley, se regirá por normas generales para el ejercicio de las profesiones de la salud.

Artículo 11° Vigencia. Esta Ley regirá a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
GABRIEL JAIME VELASCO OCAMPO  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 316 DE 2020 SENADO, 089 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes.*

### 1. Antecedentes

Los congresistas Enrique Cabrales Baquero Álvaro Uribe Vélez, Oscar Leonardo Villamizar Meneses, Jairo Giovanni Cristiancho Tarache, Ricardo Alfonso Ferro Lozano, Juan David Vélez Trujillo, Jennifer Kristin Arias Falla, Edward David Rodríguez Rodríguez, John Jairo Berrío López, Juan Manuel Daza Iguarán, Gabriel Santos García, José Jaime Uscategui Pastrana, Christian Munir Garcés Aljure, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, José Vicente Carreño Castro, Esteban Quintero Cardona, Hernán Humberto Garzón Rodríguez, Yenica Sugein Acosta Infante, Juan Fernando Espinal Ramírez, Juan Carlos Wills Ospina, Jorge Méndez Hernández, Wadith Alberto Manzur, Edwin Gilberto Ballesteros Archila, radicaron ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el 24 de julio de 2019, el Proyecto de ley número 089 de 2019 Cámara, "Por medio del cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes".

Una vez radicado, por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dentro del marco del Procedimiento Legislativo, el representante Esteban Quintero fue designado como ponente para primer y segundo debate del mencionado proyecto de ley en la Cámara de Representantes. El proyecto de ley fue discutido y aprobado en la Cámara de Representantes. Posteriormente fue repartido a la Comisión VI del Senado para primer debate donde se asignó como ponente a la honorable senadora Ruby Helena Chagüi Spath. El proyecto fue aprobado en Comisión VI de senado el 14 de diciembre de 2020.

### 2. Consideraciones

El sistema educativo colombiano carece de una verdadera política dirigida a fortalecer la exploración de intereses, inteligencias múltiples, talentos y el descubrimiento de aptitudes de los estudiantes de educación básica secundaria y educación media, con lo cual, se avance en el desarrollo de creatividad e ingenio de los alumnos, llevándolos a

un escenario donde se puedan dedicar a aquello que les gusta y a aquello que mejor saben hacer, de acuerdo con sus capacidades.

Es evidente la necesidad de crear un programa que contribuya al descubrimiento de talentos y vocaciones, para una escogencia más acertada y un enfoque claro por parte de los estudiantes, permitiéndoles construir una visión y un proyecto de vida; evitando así evitar la deserción escolar.

Este proyecto de ley se enfoca en potencializar niveles de educación, para permitir que el trabajo, más que un sustento, se convierta en una oportunidad de vida tomada con conciencia y pleno conocimiento de las potencialidades que tenemos como seres humanos individuales, como un camino para el desarrollo integral.

El ordenamiento jurídico colombiano regula la protección del derecho al trabajo, estableciendo un camino de empleo digno para los jóvenes. En este sentido, la educación es un elemento crucial al obrar de puente para una inserción favorable al mercado laboral desde la preparación en competencias, habilidades y aprendizajes teórico-prácticos.

La Constitución Política de Colombia establece diferentes caminos con relación al derecho al trabajo y a los derechos de los adolescentes y jóvenes. El artículo 45 de dicha normatividad estableció que: "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."<sup>1</sup> Por otra parte, el artículo 25 dicta: "El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas."<sup>2</sup>

Por ende, es de vital importancia fortalecer la adquisición de habilidades, herramientas y competencias en la educación media, que permita hacer más amigable, comprensible y útil el ingreso al mercado laboral a los jóvenes colombianos, tal y como lo ha venido destacando la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Finalmente cabe resaltar, que es de gran relevancia brindar herramientas para fortalecer la exploración de intereses, talentos y el descubrimiento de aptitudes en los jóvenes, para que puedan tomar decisiones más informadas, conscientes y claras dentro de su visión y proyección de futuro, ligadas a las necesidades del mercado y a la búsqueda del fortalecimiento de la productividad y el desarrollo del país.

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia. Art 45. Pg. 2 Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr001.html#45](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#45)

<sup>2</sup> Ibid. Pg. 1

**3. Justificación**

La presente iniciativa está encaminada a garantizar el fortalecimiento de la conciencia educativa para el trabajo, el derecho al trabajo y la educación; con el fin de robustecer, la exploración de intereses, talentos y el descubrimiento de aptitudes para los estudiantes de educación básica secundaria y educación media; y promover el desarrollo de incentivos dirigidos al fortalecimiento de la inserción laboral de los jóvenes entre los 18 y 28 años de edad a nivel nacional.

La iniciativa se fundamenta en la situación actual de los jóvenes en el mercado laboral. Según el DANE, actualmente existe una tasa de desempleo (junio – agosto 2020) de la población joven (entre los 14 y 28 años) de 27,9%, registrando un aumento de 10,2 puntos porcentuales frente al trimestre junio - agosto 2019 (17,7%). La tasa de desempleo juvenil es crítica y aún más es el caso de las mujeres jóvenes y jóvenes rurales. Según de DANE para las mujeres esta tasa se ubicó en 36,2% aumentando 13,4 puntos porcentuales frente al trimestre junio - agosto 2019 (22,8%). Para los hombres la tasa de desempleo fue del 22,1%, aumentando 8,2 puntos porcentuales respecto al mismo periodo del año anterior (13,9%). Lo anterior, se debe en gran medida debido a la pandemia ocasionada por el COVID19.

Conviene mencionar igualmente, que durante el trimestre mayo - julio 2020, la tasa de ocupación (TO) para el total de personas entre 14 y 28 años fue 34,9%. Para los hombres esta tasa se ubicó en 44,2% y para las mujeres fue 25,5%.<sup>3</sup> Por su parte, la tasa de desempleo de la población joven en el trimestre mayo y julio de 2020 se ubicó en 29,7%, registrando un aumento de 12,2 puntos porcentuales frente al trimestre móvil mayo - julio 2019 (17,5%). Para las mujeres esta tasa se ubicó en 37,7% aumentando 15,4 puntos porcentuales frente al mismo trimestre (22,3%). La tasa de desempleo de los hombres fue 24,1%, aumentando 10,2 puntos porcentuales respecto al mismo periodo del año anterior (13,9%).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> DANE (2020). Indicadores y comportamiento del mercado laboral de la juventud (14 a 28 años) en el total nacional. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol\\_eje\\_juventud\\_may20\\_jul20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_may20_jul20.pdf)

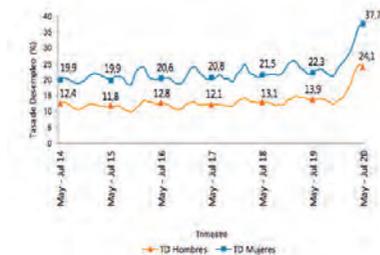
<sup>4</sup> Ibid.

Tasa de ocupación de la población joven según sexo. Total nacional . Trimestre móvil mayo - julio (2014-2020).



Fuente: DANE, 2020.

Tasa de desempleo de la población joven según sexo. Total nacional . Trimestre móvil mayo - julio (2014-2020).



Fuente: DANE, 2020.

Existe una necesidad inminente de fomentar una acción conjunta, así como alianzas

estratégicas con el objetivo de asegurar una mejor inserción al mercado laboral. Es de vital importancia generar una política articulada que permita la formalización del empleo juvenil haciendo énfasis en la vocación, el talento de los jóvenes y las necesidades del mercado.

**4. Marco constitucional**

La Constitución Política de Colombia establece sendos caminos con relación al derecho al trabajo y a los derechos de los adolescentes y jóvenes. El artículo 45 de dicha normatividad estableció que: "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." Por otra parte, el artículo 25 dicta: "El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas."<sup>5</sup>

La Constitución Política de Colombia en su artículo 67 hace énfasis en esta cuestión al anotar: "[...] La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. [...]". Desde la educación media, la ley 115 de 1994 en su artículo 27 comenta: "La educación media constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende dos grados, el décimo (10o) y el undécimo (11o). Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo."<sup>6</sup>

**5. Marco legal**

El Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, en su Convenio sobre la edad Mínima de 1973, que fue aprobado por Colombia por medio de la ley 515 de 1999 establece como edad mínima para trabajar los 15 años. La ley 1098 de 2006 "por medio de la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia" en su artículo 35 señaló:

"La edad mínima de admisión al trabajo es los quince (15) años. Para trabajar, los adolescentes entre los 15 y 17 años requieren la respectiva autorización expedida por el Inspector de Trabajo o, en su defecto, por el Ente Territorial Local y gozarán de las protecciones laborales consagrados en el régimen laboral colombiano, las normas que lo complementan, los tratados y convenios

<sup>5</sup> [http://www.secretariassenado.gov.co/senador/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr001.html#45](http://www.secretariassenado.gov.co/senador/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#45)

<sup>6</sup> Ibid. Pg. 1

<sup>7</sup> Congreso de la República. (1994). Ley 115 de 1994. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senador/basedoc/ley\\_0115\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senador/basedoc/ley_0115_1994.html)

internacionales ratificados por Colombia, la Constitución Política y los derechos y garantías consagrados en este código.

Los adolescentes autorizados para trabajar tienen derecho a la formación y especialización que los habilite para ejercer libremente una ocupación, arte, oficio o profesión y a recibirla durante el ejercicio de su actividad laboral.

**PARÁGRAFO.** Excepcionalmente, los niños y niñas menores de 15 años podrán recibir autorización de la Inspección de Trabajo, o en su defecto del Ente Territorial Local, para desempeñar actividades remuneradas de tipo artístico, cultural, recreativo y deportivo. La autorización establecerá el número de horas máximas y prescribirá las condiciones en que esta actividad debe llevarse a cabo. En ningún caso el permiso excederá las catorce (14) horas semanales. [...]"

El ordenamiento jurídico colombiano regula la protección del derecho al trabajo, estableciendo un camino de empleo digno para los jóvenes. De esta forma, la educación es un elemento crucial al obrar de puente para una inserción favorable al mercado laboral desde la preparación en competencias, habilidades y aprendizajes teórico-prácticos.

La falta de una normatividad, que regule la orientación educativa, nos muestra una clara necesidad, en relación con la toma de decisiones de los jóvenes con respecto a su futuro educativo, laboral u ocupacional, donde se ponga en consideración lo que saben hacer, sus aptitudes; así como también lo que quieren hacer, sus expectativas; tal y como lo destaca la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico:

Colombia debe reformar la educación media para crear una experiencia de aprendizaje que cumpla con las diversas necesidades de todos los estudiantes en una sociedad y economía que cambian con rapidez. Para ello, será necesario ampliar significativamente el acceso, a la vez que se modifique la calidad y la importancia de la educación media. Un enfoque general de la educación media será de vital importancia para consolidar las competencias básicas, mientras que un amplio aprendizaje con base en el trabajo y una orientación profesional más eficaz mejorarán la importancia de la educación media y una transición más sencilla de los estudiantes al mercado laboral<sup>7</sup>.

Como bien lo describe el Ministerio de Educación en respuesta al derecho de petición No.2018-ER241396:

<sup>7</sup> Congreso de la República. (2006). Código de la Infancia y la Adolescencia. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senador/basedoc/ley\\_1098\\_2006.html#6](http://www.secretariassenado.gov.co/senador/basedoc/ley_1098_2006.html#6)

<sup>8</sup> Ibid. Pg. 215

"Lo más eficiente, según la evidencia recopilada por esta Cartera Ministerial, implica, por ejemplo, la creación de pasantías o experiencias vivenciales en grados 10º y 11º en lugares de trabajo que respondan a sus intereses y a un proceso de orientación vocacional intencionado, con el propósito de acercar el conocimiento a la vida profesional y que también facilite la información de oferta de educación terciaria a los educadores y a los estudiantes. Esto se puede enmarcar desde el servicio social estudiantil obligatorio y sería una oportunidad para realizar convenios entre establecimientos educativos y el SENA, así como distintas empresas del sector público y privado para realizar prácticas que contribuyan a la generación de procesos que promuevan la innovación y los emprendimientos

La acción conjunta y el fomento de alianzas estratégicas como una medida para asegurar una mejor inserción al mercado laboral y la producción de opciones de empleo formal es de vital importancia y debe ser articulada dentro de una política que permita la formalización del empleo juvenil haciendo un énfasis en la vocación, el talento de los jóvenes y las necesidades del mercado. Tal como lo expresa la OIT con relación a los proyectos conjuntos ejecutados en Colombia: "[...] Jesús y otros centenares de jóvenes evidencian el alcance e impacto que puede tener una alianza estratégica entre el sector público, el sector empresarial y un organismo como la OIT para promover la formación vocacional y adaptarlas a las necesidades de las empresas mientras se promueve la inclusión de los jóvenes en situación vulnerable en el mercado laboral [...]".

Como expone el documento de la OCDE Revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia sobre este tema: "La mayoría de los cursos técnicos ofrecidos a los estudiantes de educación media en Colombia son brindados por instituciones de educación superior y el SENA. Esto ha permitido a Colombia diversificar los programas ofrecidos por los colegios que anteriormente se habían esforzado mucho para brindar opciones de educación técnica, debido a la falta de profesores especializados y a los limitados recursos (Nieto et al., 2013). Existen indicios de que dichas alianzas deberían estar mejor estructuradas para mejorar la empleabilidad de los estudiantes. Tal y como se ha mencionado en el Capítulo 5, las instituciones de educación superior, en particular, solo tienen vínculos débiles con las empresas y empleadores, y el valor del mercado laboral de muchos programas técnicos de educación superior ha demostrado ser limitado".

"La evaluación de los programas de bachillerato técnico de la educación media en los programas de la OCDE señala algunas medidas que Colombia podría tomar para mejorar la calidad e importancia de los cursos técnicos (OCDE,

<sup>9</sup> Organización Internacional del Trabajo. (2018). Colombia: Superar las barreras para encontrar una oportunidad. Recuperado de: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS\\_647431/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_647431/lang-es/index.htm)  
<sup>10</sup> Ibid. Pg. 238

habilidades que propicien el acceso en condiciones de igualdad y equidad a la oferta de la educación superior y a oportunidades en los ámbitos empresarial y laboral, con especial énfasis en los departamentos que tengan bajos niveles de cobertura en educación."<sup>11</sup> (Subraya y negrilla fuera de texto).

<sup>11</sup> Congreso de la República de Colombia. (1994). Por la cual se expide la ley General de Educación. DO No. 41.214 del 8 de febrero de 1994. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0115\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html)

2010). Una medida efectiva para mejorar la educación media es mediante la experiencia en el área laboral, la cual puede estar o no vinculada a los cursos técnicos y que también es importante para aquellos que eligen más opciones académicas. En el contexto del sistema integral propuesto, dicha experiencia podría tomar muchas formas, pero puede incluir visitas a las áreas de trabajo, aproximadamente una semana de observación profesional o más prácticas sustantivas y puestos de trabajo para el verano, particularmente para aquellos que buscan cursos técnicos particulares que se enfocan en una carrera determinada. Dichas experiencias pueden cumplir múltiples funciones, pero en la mayoría de los casos su papel dentro del sistema general es formar a los estudiantes respecto al mundo laboral y cómo este funciona, y brindarles conocimientos prácticos y experiencias que puedan orientarles en su decisión final al seleccionar una carrera". (Subrayado fuera del texto original).

Con respecto a la relevancia de la conciencia educativa para el trabajo y el desarrollo de competencias y habilidades que contribuyan a un mejor estado para acceder a oportunidades a nivel laboral, la ley 115 de 1994 en su artículo 13 establece como objetivos comunes de todos los niveles:

"Es objetivo primordial de todos y cada uno de los niveles educativos el desarrollo integral de los educandos mediante acciones estructuradas encaminadas a:

- a) Formar la personalidad y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos y deberes; b) Proporcionar una sólida formación ética y moral, y fomentar la práctica del respeto a los derechos humanos; c) Fomentar en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad; d) Desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y prepararse para una vida familiar armónica y responsable; e) Crear y fomentar una conciencia de solidaridad internacional; f) Desarrollar acciones de orientación escolar, profesional y ocupacional; g) Formar una conciencia educativa para el esfuerzo y el trabajo; y h) Fomentar el interés y el respeto por la identidad cultural de los grupos étnicos. i) <Literal adicionado por el artículo 4 de la Ley 1503 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El Ministerio de Educación Nacional, mediante un trabajo coordinado con el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Salud y Protección Social y con apoyo del Fondo de Prevención Vial, orientará y apoyará el desarrollo de los programas pedagógicos para la implementación de la enseñanza en educación vial en todos los niveles de la educación básica y media. j) <Literal adicionado por el artículo 1 de la Ley 1651 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> Desarrollar competencias y

**6. Proposición**

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, presentamos ponencia favorable al Proyecto de Ley No. proyecto de Ley 316 de 2020 – Senado (089 de 2019 – Cámara) "Por medio del cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes" y proponemos a la Honorable Plenaria del Senado de la República darle debate al Proyecto de Ley.

De los honorables Congresistas,



**RUBY HELENA CHAGÜI SPATH**  
 Senadora de la República  
 Partido Centro Democrático

<p style="text-align: center;"><b>Texto propuesto para segundo debate en Senado del proyecto de Ley 316 de 2020 – Senado (089 de 2019 – Cámara)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“Por medio de la cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes”</b></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">Decreta:</p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto fortalecer la exploración de intereses, talentos y el descubrimiento de aptitudes para los estudiantes de educación básica secundaria y educación media; y promover el desarrollo de incentivos dirigidos al fortalecimiento de la inserción laboral de los jóvenes entre los 18 y 28 años de edad a nivel nacional.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO I</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PRÁCTICAS LABORALES</b></p> <p><b>Artículo 2. Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral.</b> Adiciónese un párrafo al artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así: <b>Parágrafo 4o.</b> Si las actividades que se desarrollan no están directamente relacionadas con el área de estudio la práctica laboral mutará a relación laboral con sus implicaciones legales.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>FORTALECIMIENTO DE LA CONCIENCIA EDUCATIVA PARA EL TRABAJO DESDE LA EDUCACIÓN BÁSICA SECUNDARIA Y EDUCACIÓN MEDIA</b></p> <p><b>Artículo 3. Promoción de alianzas estratégicas para la transición hacia el trabajo.</b> El Gobierno nacional desarrollará y reglamentará, en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, una política dirigida al establecimiento de alianzas estratégicas para el fortalecimiento de la exploración de intereses, talentos y el descubrimiento de aptitudes de los estudiantes de educación básica secundaria y educación media. Igualmente, de la formación en capacidades especializadas, formación técnica y tecnológica, y las demás figuras integradas establecidas en la legislación colombiana como elementos fundamentales para su</p>	<p>inserción en el mercado laboral, fundamentado en el bienestar y desarrollo socioeconómico, con la participación activa de los sectores público, privado y la sociedad civil.</p> <p>El Gobierno nacional desarrollará y reglamentará, en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, una política dirigida a fortalecer la exploración de intereses, talentos y el descubrimiento de aptitudes de los estudiantes de educación básica secundaria y educación media, generando escenarios pedagógicos para el desarrollo de ejercicios prácticos o experiencias vivenciales que les permitan poner en práctica los conocimientos y competencias teóricas adquiridas y, finalmente, lograr una transición más consciente e informada al mercado laboral y la educación superior.</p> <p>Como lineamientos transversales, se fomentará el emprendimiento, la innovación, la creatividad y la tecnología, brindando el conocimiento teórico- práctico para el desarrollo de estas iniciativas.</p> <p><b>Artículo 4. Estrategia de orientación socio ocupacional y laboral para estudiantes pertenecientes a Población Vulnerable.</b> El Gobierno nacional formulará desarrollará y reglamentará, en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, los lineamientos de la estrategia para el fortalecimiento de la exploración de intereses, talentos y el descubrimiento de aptitudes, de orientación socio ocupacional y laboral en estudiantes de educación básica secundaria y educación media, que se encuentren catalogados como población en condición de vulnerabilidad. La implementación de la estrategia y lineamientos estará a cargo de las entidades territoriales. La estrategia referida en el inciso precedente deberá aplicarse, sin desmedro de los derechos de los demás grupos en situación de vulnerabilidad, a aquellos estudiantes de educación básica secundaria y educación media:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acreditados como víctimas en el registro que lleva la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o quien haga sus veces.</li> <li>- En situación de discapacidad.</li> <li>- Domiciliadas en los municipios con más altos índices de pobreza, afectados por la violencia o con presencia de cultivos ilícitos y economías ilegales.</li> <li>- Pertenecientes a minorías étnicas o raciales.</li> <li>- Que hagan parte de los procesos que implementa la Agencia para la Reinserción y la Normalización (ARN) o quien haga sus veces.</li> </ul> <p><b>Parágrafo 1.</b> El diseño de esta estrategia y lineamientos tendrá un especial enfoque de desarrollo rural y de inclusión laboral y emprendimiento para estudiantes de educación básica secundaria y educación media que se encuentra en los criterios diferenciadores.</p>
<p><b>Parágrafo 2.</b> Socializar información sobre la oferta programática orientada a facilitar la inclusión en la ruta de empleabilidad o emprendimiento, de tal manera que la población objetivo tenga conocimiento y pueda acceder a esta una vez culmine su período de formación.</p> <p><b>Artículo 5. Política de competencias laborales para la Cuarta Revolución Industrial.</b> Los establecimientos educativos promoverán en los jóvenes de la educación básica secundaria y educación media las habilidades para el desarrollo laboral futuro, de cara a los retos del siglo XXI y la era digital, tales como: liderazgo, flexibilidad cognitiva, negociación, toma de decisiones, orientación al servicio, inteligencia emocional, relaciones interpersonales, manejo de personas, creatividad, pensamiento crítico, resolución de problemas complejos, curiosidad, iniciativa, colaboración, adaptación al cambio, entre otras, a través de diversas herramientas tradicionales o de realidad virtual que permitan una participación interactiva y práctica. Para esto, las instituciones educativas podrán desarrollar convenios o alianzas estratégicas que les permitan actuar conforme a los principios eficiencia, eficacia y transparencia.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>INCENTIVOS PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES ENTRE 18 Y 28 AÑOS DE EDAD EN EL SECTOR PRIVADO</b></p> <p><b>Artículo 6. Incentivo para la inserción laboral de jóvenes en el sector privado.</b> El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y sus entidades adscritas y/o vinculadas, reglamentarán la creación de un incentivo o puntuación adicional en los procesos que se desarrollen dentro de las distintas modalidades de contratación pública establecidas en la ley y sobre las cuales haya criterios de evaluación distintos al económico, para aquellas personas naturales o jurídicas que empleen, al momento de la postulación, un 15% de jóvenes del total de su nómina. Dichos empleados deberán ser parte de la nómina, mínimo seis (6) meses antes de la respectiva postulación en el proceso de selección.</p> <p><b>Parágrafo:</b> El porcentaje establecido en el presente artículo, se certificará con el pago de la seguridad social.</p>	<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO IV</b></p> <p style="text-align: center;"><b>VIGENCIA Y DEROGATORIAS</b></p> <p><b>Artículo 7.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="text-align: right;">  <p><b>RUBY HELENA CHAGÜI SPATH</b> Senadora de la República Partido Centro Democrático</p> </div>

<p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION SEXTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, EN SESION REALIZADA EL DIA 14 DE DICIEMBRE DE 2020, DEL PROYECTO DE LEY No. 316 DE 2020 SENADO, No. 089 de 2019 CÁMARA</b></p> <p><b>“Por medio de la cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes”</b></p> <p><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p><b>Decreta:</b></p> <p><b>Artículo 2. Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral.</b> Adiciónese un parágrafo al artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo 4o.</b> Si las actividades que se desarrollan no están directamente relacionadas con el área de estudio la práctica laboral mutará a relación laboral con sus implicaciones legales.</p> <p><b>TÍTULO II</b></p> <p><b>FORTALECIMIENTO DE LA CONCIENCIA EDUCATIVA PARA EL TRABAJO DESDE LA EDUCACIÓN BÁSICA SECUNDARIA Y EDUCACIÓN MEDIA</b></p> <p><b>Artículo 3. Promoción de alianzas estratégicas para la transición hacia el trabajo.</b> El Gobierno nacional desarrollará y reglamentará, en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, una política dirigida al establecimiento de alianzas estratégicas para el fortalecimiento de la exploración de intereses, talentos y el descubrimiento de aptitudes de los estudiantes de educación básica secundaria y educación media. Igualmente, de la formación en capacidades especializadas, formación técnica y tecnológica, y las demás figuras integradas establecidas en la legislación colombiana como elementos fundamentales para su inserción en el mercado laboral, fundamentado en el bienestar y desarrollo socioeconómico, con la participación activa de los sectores público, privado y la sociedad civil.</p> <p>El Gobierno nacional desarrollará y reglamentará, en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, una política dirigida a fortalecer la exploración de intereses, talentos y el descubrimiento de aptitudes de los estudiantes de educación básica secundaria y educación media, generando escenarios pedagógicos para el desarrollo de ejercicios prácticos o experiencias</p>	<p>vivenciales que les permitan poner en práctica los conocimientos y competencias teóricas adquiridas y, finalmente, lograr una transición más consciente e informada al mercado laboral y la educación superior.</p> <p>Como lineamientos transversales, se fomentará el emprendimiento, la innovación, la creatividad y la tecnología, brindando el conocimiento teórico- práctico para el desarrollo de estas iniciativas.</p> <p><b>Artículo 4. Estrategia de orientación socio ocupacional y laboral para estudiantes pertenecientes a Población Vulnerable</b> El Gobierno nacional formulará y reglamentará, en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, los lineamientos de la estrategia para el fortalecimiento de la exploración de intereses, talentos y el descubrimiento de aptitudes, de orientación socio ocupacional y laboral en estudiantes de educación básica secundaria y educación media, que se encuentren catalogados como población en condición de vulnerabilidad. La implementación de la estrategia y lineamientos estará a cargo de las entidades territoriales. La estrategia referida en el inciso precedente deberá aplicarse, sin desmedro de los derechos de los demás grupos en situación de vulnerabilidad, a aquellos estudiantes de educación básica secundaria y educación media:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acreditados como víctimas en el registro que lleva la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o quien haga sus veces.</li> <li>- En situación de discapacidad.</li> <li>- Domiciliados los municipios con más altos índices de pobreza, afectados por la violencia o con presencia de cultivos ilícitos y economías ilegales.</li> <li>- Pertenecientes a minorías étnicas o raciales.</li> <li>- Que hagan parte de los procesos que implementa la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) o quien haga sus veces.</li> </ul> <p><b>Parágrafo 1.</b> El diseño de esta estrategia y lineamientos tendrá un especial enfoque de desarrollo rural y de inclusión laboral y emprendimiento para estudiantes de educación básica secundaria y educación media que se encuentra en los criterios diferenciadores.</p> <p><b>Parágrafo 2. Socializar información sobre la oferta programática orientada a facilitar la inclusión en la ruta de empleabilidad o emprendimiento, de tal manera que la población objetivo tenga conocimiento y pueda acceder a esta una vez culmine su período de formación.</b></p> <p><b>Artículo 5. Política de competencias laborales para la Cuarta Revolución Industrial.</b> Los establecimientos educativos promoverán en los jóvenes de la educación básica secundaria y educación media las habilidades para el desarrollo laboral futuro, de cara a los retos del siglo XXI y la era digital, tales como: liderazgo, flexibilidad cognitiva, negociación, toma de decisiones, orientación al servicio, inteligencia emocional, relaciones interpersonales, manejo de personas, creatividad, pensamiento crítico, resolución de problemas complejos, curiosidad, iniciativa, colaboración, adaptación al cambio, entre otras, a través de diversas herramientas tradicionales o de realidad virtual que permitan una participación interactiva y práctica. Para esto, las instituciones educativas podrán desarrollar convenios o alianzas estratégicas que les permitan actuar conforme a los principios eficiencia, eficacia y transparencia.</p>
<p><b>TÍTULO III</b></p> <p><b>INCENTIVOS PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES ENTRE 18 Y 28 AÑOS DE EDAD EN EL SECTOR PRIVADO</b></p> <p><b>Artículo 6. Incentivo para la inserción laboral de jóvenes en el sector privado.</b> El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y sus entidades adscritas y/o vinculadas, reglamentarán la creación de un incentivo o puntuación adicional en los procesos que se desarrollen dentro de las distintas modalidades de contratación pública establecidas en la ley y sobre las cuales haya criterios de evaluación distintos al económico, para aquellas personas naturales o jurídicas que empleen, al momento de la postulación, un 15% de jóvenes del total de su nómina. Dichos empleados deberán ser parte de la nómina, mínimo seis (6) meses antes de la respectiva postulación en el proceso de selección.</p> <p><b>Parágrafo:</b> El porcentaje establecido en el presente artículo, se certificará con el pago de la seguridad social.</p> <p><b>TÍTULO IV</b></p> <p><b>VIGENCIA Y DEROGATORIAS</b></p> <p><b>Artículo 7.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Comisión Sexta Constitucional Permanente</p> <p><b>AUTO DE SUSTANCIACIÓN</b></p> <p>En los términos anteriores, fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Sexta, en sesión ordinaria realizada el 14 de Diciembre de 2020, el Proyecto de Ley No. 316 DE 2020 SENADO, No. 089 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA FORTALECER LA CONCIENCIA EDUCATIVA PARA EL TRABAJO EN LA EDUCACIÓN BÁSICA SECUNDARIA, EDUCACIÓN MEDIA Y EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE INSERCIÓN LABORAL PARA JÓVENES", según consta en el Acta No. 28, de la misma fecha</p>  <p><b>JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS</b> Secretario General Comisión Sexta del Senado</p>

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2020 SENADO

*por el cual se adoptan medidas para la formalización y la competitividad portuaria del país.*

Bogotá, 13/11/2020  
No. 29202007051 MD-DIMAR-GLEMAR

Favor referirse a este número al responder.

Honorables Senadores  
**HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO**  
**LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ**  
**NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF**  
Comisión VII Constitucional Permanente del Senado de la República  
Carrera 7 No. 8-68 Edificio Nuevo Congreso  
Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto proyecto de Ley 139 de 2020 (Senado) *"Por el cual se adoptan medidas para la formalización y la competitividad portuaria del país"*.

Respetados senadores, de manera atenta y con ocasión a los acercamientos que la Dirección General Marítima ha efectuado respecto al proyecto de ley del asunto, nos permitimos emitir concepto respecto al contenido de la iniciativa legislativa, de acuerdo con los siguientes términos:

1. La formalización y competitividad portuaria del país es un aspecto de especial importancia para la consolidación de Colombia en su proyección marítima. En ese sentido, la finalidad que persigue el proyecto de ley es consecuente con los objetivos que el Gobierno Nacional ha trazado sobre la materia, sin embargo, las disposiciones que establece su contenido resultan negativas para el sector.
2. El concepto de trabajo portuario que dispone el texto, es inconveniente pues su contenido aplica para todas las labores efectuadas en los puertos del país, incluso actividades realizadas fuera de ámbito de las instalaciones portuarias. Esta generalidad implicaría entonces que actividades como el practicaje, el remolque, el dragado y otras análogas a éstas, se entendieran como cobijadas bajo el ámbito eminentemente portuario, cuando son en esencia actividades marítimas.

Además, se considera como trabajo portuario *"la actividad de movilización de mercancías desde o hacia las naves, entre bodegas de las naves y en bahía"*, aspecto que excede el ámbito de lo portuario, ingresando al ámbito del transporte, el cual no se contempla ni se desarrolla en el proyecto de ley.

3. El proyecto define al trabajador portuario como *"aquella persona natural que se encuentra bajo la subordinación del operador portuario"*, lo que en la realidad de la legislación marítima y portuaria es improcedente, pues al tenor del numeral 5.9 del artículo 5° de la Ley 1 de 1991 el Operador Portuario se encarga centralmente de prestar servicios en el puerto relacionados con el *"(...) cargue y descargue, almacenamiento, practicaje, remolque, estiba*

*y desestiba, manejo terrestre o porteo de la carga, dragado, clasificación, reconocimiento y usería"*, actividades éstas que en la actualidad no se encuentran enmarcadas en el ámbito exclusivo de los contratos laborales, sino que gozan efectivamente de otras modalidades como la prestación de servicios, contratos de obra o labor. En ese sentido, desde el punto de vista de competitividad calificar a todos estos sujetos dentro de la relación laboral afectaría claramente en las circunstancias de crisis, las posibilidades de los empresarios para continuar con sus actividades.

4. El proyecto al hacer extensiva la categoría de trabajador portuario a toda la cadena logística portuaria incluyendo el sector marítimo, no tiene en cuenta los Convenios Internacionales que sobre esta materia tiene aprobados el Estado Colombiano como miembro de la Organización Internacional del Trabajo, en donde se establece que cualquier modificación a dicho régimen deberá tener previamente una concertación Tripartita, lo que significa que debe existir un consenso entre el Gobierno, los empleadores y los trabajadores.
5. Por último, el régimen de responsabilidad única a cargo de las sociedades portuarias que imprime el artículo 5° del texto radicado, resulta contraproducente al actual régimen de responsabilidad civil aplicable en el sector portuario, la que dependerá claramente de la actividad, el servicio prestado y la carga obligacional adquirida.

Conforme las anteriores razones de inconveniencia y la afectación que podría ocasionar al desarrollo de las actividades marítimas y portuarias, así como al comercio internacional, la Dirección General Marítima emite concepto negativo, para lo cual recomienda que la iniciativa sea retirada y concertada previamente a través de la convocatoria de mesas técnicas de trabajo con el sector marítimo, portuario y laboral, a fin de construir una propuesta armonizada entre el sector público y privado.

Atentamente,

Comandante JUAN FRANCISCO HERRERA LEAL

Director General Marítimo

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los trece (13) días del mes de noviembre 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 DEFENSA NACIONAL - DIMAR  
**REFRENDADO POR:** CONTRALMIRANTE JUAN FRANCISCO HERRERA LEAL - DIRECTOR GENERAL MARÍTIMO - DIMAR.  
**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 139/2020 SENADO.  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA FORMALIZACIÓN Y LA COMPETITIVIDAD DE LA ACTIVIDAD PORTUARIA DEL PAÍS".  
**NÚMERO DE FOLIOS:** DOS (02) FOLIOS  
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** VIERNES TRECE (13) DE NOVIEMBRE DE 2020.  
**HORA:** 14:44 P.M.

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

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO

Comisión Séptima del H. Senado de la República

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se adoptan medidas de salud pública y salud mental en materia de la adicción al juego o ludopatía y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C.,

Doctor  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
Comisión Séptima Constitucional  
Senado de la República  
Carrera 7ª N° 8 - 68  
Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto sobre el PL 255/20 (S) *"por medio de la cual se adoptan medidas de salud pública y salud mental en materia de la adicción al juego o ludopatía y se dictan otras disposiciones"*.

Cordial saludo,

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 931 de 2020. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

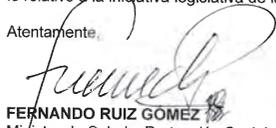
### 1. CONTENIDO

La propuesta dispone:

**Artículo. 1°. Objeto.** El objeto de la presente ley es promover una atención preventiva e integral en materia de salud mental y cuidado psicológico para la población colombiana que sufre de ludopatía como un mecanismo de protección integral para la persona y su entorno familiar y social<sup>1</sup>.

El articulado se compone de ocho (8) preceptos adicionales relativos a: ámbito de aplicación (art. 2°); definición (art. 3°); estrategia de salud mental y juego seguro (art. 4°); medidas de promoción de salud mental en entornos de juegos de azar y apuestas (art. 5°); medidas de salud mental y prevención de ludopatía en entornos digitales (art.

<p>6°); difusión de contenidos pedagógicos en materia de salud mental y atención preventiva en materia de ludopatía (art. 7°); vigilancia y control (art. 8°); y finalmente, vigencia y derogatoria (art. 9°).</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p><b>2.1. Antecedentes y normatividad de base</b></p> <p>La iniciativa que ahora nos ocupa cuenta con antecedentes tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>PL 165/08 (C) – 361/09 (S)</b>, "por la cual se regula la atención integral relativa a la promoción, prevención, detección temprana, tratamiento y rehabilitación de la población adicta al juego patológico o ludopatía".</li> <li>- <b>PL 033/10 (S)</b>, "por la cual se regula la atención integral relativa a la promoción, prevención, detección temprana, tratamiento y rehabilitación de la población adicta al juego patológico o ludopatía".</li> </ul> <p>Esta cartera, en su momento, efectuó comentarios en el sentido de la inconveniencia y desconocimiento al ordenamiento constitucional. Entre los puntos expuestos se aludió a la fragmentación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), aspecto que afectaba las bases para su viabilidad así como la institucionalidad creada con el fin de definir los planes de beneficios e, inclusive, el proceso de adopción de los mismos, teniendo presente lo previsto en la sentencia T-760 de 2008<sup>2</sup></p> <p>Esta razón mantiene su validez en función de dos criterios esenciales en la evolución del sistema de salud:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Por una parte, debe estimarse que actualmente, Colombia ya cuenta con la Ley 1616 de 2013 "por medio de la cual se expide la ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones". En cumplimiento de dicha norma, entre otros, el país está implementando la Política Nacional de Salud Mental (Resolución 4886 de 2018) en articulación con la Política Integral para la Prevención y Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas (Resolución 089 de 2019) y el CONPES 3992 de 2020, "Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia".</li> <li>ii. De otro lado, la Ley Estatutaria 1751 de 2015, recoge la dimensión integral de la protección en salud en sus ámbitos fundamentales, específicamente en el plano de accesibilidad y cobertura en la atención de toda patología (art. 15, por ejemplo).</li> </ol> <p><sup>2</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 1111 de 2010.</p>	<p>De esta manera la norma no sería ni necesaria ni conveniente, observación que se refuerza con el análisis en detalle del articulado <i>sub examine</i>.</p> <p><b>2.2. Comentarios específicos</b></p> <p>Sin perjuicio de lo expresado con antelación, resulta conducente manifestar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Si bien la ludopatía hace parte de los trastornos mentales, las medidas de salud pública y salud mental para su prevención y control, están contempladas en la ley 1616 de 2013.</li> <li>ii. En relación con el objeto (art. 1°), es relevante destacar que, como ya se indicó, Colombia cuenta con la Política Nacional de Salud Mental (Resolución 4886 de 2018) y la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas (Resolución 089 de 2019), que se encuentran en implementación en todo el territorio nacional, de forma articulada por su carácter de complementariedad mutua. Sus objetivos consisten en:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la salud mental y la convivencia garantizando la atención integral como derecho de todas las personas, familias y comunidades.</li> <li>- Reducir los riesgos asociados a los problemas, trastornos mentales, el intento de suicidio y suicidio consumado, violencias interpersonales, epilepsia y el consumo de sustancias psicoactivas.</li> </ul> </li> </ol> <p>Igualmente, en el CONPES 3992 de 2020, "Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia", se determina:</p> <p>5.1. Objetivo General:</p> <p>Promover la salud mental de la población colombiana a través del fortalecimiento de entornos sociales, el desarrollo de capacidades individuales y colectivas, el incremento de la coordinación intersectorial y el mejoramiento de la atención en salud mental, con el fin de reducir la incidencia de problemas o trastornos mentales, el consumo o abuso de SPA, y las víctimas de violencias<sup>3</sup>.</p> <p>En el mismo se definen como objetivos específicos:</p> <p>5.2. Objetivos específicos</p> <p><sup>3</sup> Conpes 3992 de 14 de abril de 2020, pág. 48.</p>
<p>OE 1. Aumentar la coordinación intersectorial para lograr una implementación efectiva de la promoción, la prevención, la atención integral y la inclusión social de las personas con problemas o trastornos mentales, con consumo o abuso de SPA, o víctimas de violencias.</p> <p>OE 2. Fortalecer los entornos en los que se desarrolla la población colombiana, así como sus competencias socioemocionales individuales y colectivas, para prevenir los problemas o trastornos mentales, el consumo o abuso de SPA, y las violencias.</p> <p>OE 3. Mejorar la atención en salud mental y la inclusión social para disminuir el número de personas con problemas o trastornos mentales, con consumo o abuso de SPA y víctimas de violencias<sup>4</sup>.</p> <p>En el plan de acción intersectorial para la implementación de este CONPES durante los próximos 10 años se incluyeron las acciones estratégicas a través de las cuales se realiza la inclusión de niños, niñas adolescentes y jóvenes en programas específicos de promoción y prevención en salud mental, que deberán ejecutarse mediante los establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado, y en instituciones de educación superior públicas y privadas.</p> <p>Por lo anterior, el objeto de la iniciativa no representa un aporte a la normatividad relacionada ya existente.</p> <p>iii. En lo atinente al ámbito de aplicación (art. 2°), la Ley 1616 de 2013 dispone, en su artículo 10°, la responsabilidad en la atención integral e integrada en salud mental como a continuación se describe:</p> <p>[...] El Ministerio de Salud y Protección Social, adoptará en el marco de la Atención Primaria en Salud el modelo de atención integral e integrada, los protocolos de atención y las guías de atención integral en salud mental con la participación ciudadana de los pacientes, sus familias y cuidadores y demás actores relevantes de conformidad con la política nacional de participación social vigente.</p> <p>Dichos protocolos y guías incluirán progresivamente todos los problemas y trastornos así como los procesos y procedimientos para su implementación. Estos protocolos y guías deberán ajustarse periódicamente cada cinco años.</p> <p>Igualmente, asignará prioridad al diseño y ejecución de programas y acciones complementarios de atención y protección a las personas con trastornos mentales severos y a sus familias.</p> <p>Así mismo, en su artículo 11, estipula acciones complementarias para la atención</p> <p><sup>4</sup> <i>Ibid.</i></p>	<p>integral, a saber:</p> <p>[...] La atención integral en salud mental incluirá acciones complementarias al tratamiento tales como la integración familiar, social, laboral y educativa.</p> <p>Para tal efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social, garantizará la incorporación del enfoque promocional de la Calidad de Vida y la acción transectorial e intersectorial necesaria como elementos fundamentales en el diseño, implementación y evaluación de las acciones complementarias para la atención integral en salud mental.</p> <p>En el Capítulo II del Título IV de dicha norma se regula lo concerniente a la red integral de prestación de servicios de salud mental, las modalidades y servicios de atención integral e integrada en salud mental, los prestadores de servicios, la puerta de entrada a la red, entre otros aspectos relevantes para garantizar la accesibilidad.</p> <p>En estas condiciones, se tiene que lo propuesto en el artículo 2° está incorporado en lo definido por la Ley 1616 de 2013 y se encuentra desarrollado en la política Nacional de Salud Mental que se adopta por conducto de la Resolución 4886 de 2018, ya citada.</p> <p>iv. Acerca de la noción de ludopatía, que se prevé en el artículo 3° del proyecto, igualmente, la Ley 1616 de 2013 define el trastorno mental en los siguientes términos:</p> <p>[...] Para los efectos de la presente ley se entiende trastorno mental como una alteración de los procesos cognitivos y afectivos del desenvolvimiento considerado como normal con respecto al grupo social de referencia del cual proviene el individuo. Esta alteración se manifiesta en trastornos del razonamiento, del comportamiento, de la facultad de reconocer la realidad y de adaptarse a las condiciones de la vida.</p> <p>La acepción pretendida de ludopatía, como trastorno, está incluida en el precepto de la norma trascrita.</p> <p>v. Respecto del artículo 4°, estrategia nacional de salud mental y juego seguro, es preciso tener en cuenta el artículo 8° de la Ley 1616 de 2013, en materia de acciones de promoción, el cual se dispone:</p> <p>[...] El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá las acciones de promoción en salud mental a afectar positivamente los determinantes de la salud mental e involucran: inclusión social, eliminación del estigma y la discriminación, buen trato y prevención de las violencias, las prácticas de hostigamiento, acoso o matoneo escolar, prevención del suicidio, prevención del consumo de sustancias psicoactivas, participación social y seguridad económica y alimentaria, entre otras.</p>

<p>Estas acciones incluyen todas las etapas del ciclo vital en los distintos ámbitos de la vida cotidiana, priorizando niños, niñas y adolescentes y personas mayores; y estarán articuladas a las políticas públicas vigentes [...].</p> <p>Por lo anterior, la disposición planteada está incluida en el artículo 8° de la ley 1616 de 2013, dado que incorpora la ludopatía como trastorno mental y el desarrollo de acciones intersectoriales.</p> <p>Así mismo, se tiene que el Decreto-ley 4107 de 2011, determina como funciones de esta Cartera las de formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social, e impone concretamente a la Dirección de Promoción y Prevención proponer normas, políticas, planes, programas y proyectos en materia de promoción en la salud mental. En consecuencia, esta entidad ha venido expidiendo normas y programas para promover la atención en salud mental de la población colombiana.</p> <p>vi. En lo que atañe al artículo 5°, medidas de promoción de salud mental en entornos de juegos de azar y apuestas, se reitera lo contemplado en el artículo 8° de la Ley 1616 de 2013 en el que se estipula que se <i>"incluyen todas las etapas del ciclo vital en los distintos ámbitos de la vida cotidiana, priorizando niños, niñas y adolescentes y personas mayores; y estarán articuladas a las políticas públicas vigentes"</i>.</p> <p>A esto debe agregarse, lo relativo a que:</p> <p>[...] El Ministerio de Educación Nacional en articulación con el Ministerio de Salud y Protección Social, diseñarán acciones intersectoriales para que a través de los proyectos pedagógicos, fomenten en los estudiantes competencias para su desempeño como ciudadanos respetuosos de sí mismos, de los demás y de lo público, que ejerzan los derechos humanos y fomenten la convivencia escolar haciendo énfasis en la promoción de la Salud Mental [...].</p> <p>Y en el marco de la política de salud mental, adoptada mediante la Resolución 4886 de 2018, se determinan acciones de promoción de la salud mental, específicamente en el eje 1.</p> <p>En esa medida, debe reiterarse que el alcance del artículo 5° examinado está incluido en la Ley 1616 de 2013 y la implementación de la mencionada resolución.</p> <p>vii. En cuanto a los artículos 6° y 7° de la iniciativa, es menester señalar que la Ley 1616 de 2013 prevé:</p> <p style="text-align: center;"><b>ARTÍCULO 7°. DE LA PROMOCIÓN DE LA SALUD MENTAL Y PREVENCIÓN DEL</b></p>	<p><b>TRASTORNO MENTAL.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que haga sus veces, establecerá las acciones en promoción en salud mental y prevención del trastorno mental, que deban incluirse en los planes decenales y nacionales para la salud pública, planes territoriales y planes de intervenciones colectivas, garantizando el acceso a todos los ciudadanos y las ciudadanas, dichas acciones serán de obligatoria implementación por parte de los entes territoriales, Entidades Promotoras de Salud, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, Administradoras de Riesgos Profesionales, Empresas Sociales del Estado y tendrán seguimiento y evaluación a través de indicadores en su implementación.</p> <p>Así mismo, el Ministerio tendrá la responsabilidad de promover y concertar con los demás sectores aquellas políticas, planes, programas y proyectos necesarios para garantizar la satisfacción de los derechos fundamentales y el desarrollo y uso de las capacidades mentales para todos los ciudadanos.</p> <p>El Departamento para la Prosperidad Social con la asesoría del Ministerio de Salud tendrá la responsabilidad en la población sujeto de atención, de promover y prevenir las ocurrencias del trastorno mental mediante intervenciones tendientes a impactar los factores de riesgo relacionados con la ocurrencia de los mismos, enfatizando en el reconocimiento temprano de factores protectores y de riesgo.</p> <p>El Departamento de la Prosperidad Social con la asesoría del Ministerio de Salud constituirá y participará en asocio con personas de derecho público o privado, asociaciones, fundaciones o entidades que apoyen o promuevan programas para la atención, tratamiento, promoción y prevención de las enfermedades en salud mental.</p> <p>La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá las acciones de inspección, vigilancia y control respecto de lo ordenado en el presente artículo.</p> <p>De igual manera, en el marco de la política de salud mental, adoptada a través de la Resolución 4886 de 2018, se estipulan acciones de promoción de la salud mental, específicamente en el eje 2.</p> <p>Por lo anterior, el alcance de los artículos 6° y 7° del proyecto está incluido en la implementación del artículo 7° de la ley 1616 de 2013 y la implementación de la Resolución 4886 de 2018.</p> <p>viii. Por último, sobre el artículo 8° de la propuesta surgen dos dudas fundamentales. Por una parte, no es claro a qué se refiere lo "subyacente" cuando se relaciona con el cumplimiento de las medidas. Subyacer consiste en "1. <i>intr. Yacer o estar debajo de algo.</i> 2. <i>intr. Dicho de una cosa: Estar oculta tras otra. Lo que subyace tras su comportamiento es un gran miedo a lo desconocido</i>". En este sentido, el cumplimiento debe ser evidente y claro. De otra parte, el artículo 7° de la Ley 1616 de 2013 tantas veces citada, señala unas autoridades competentes pero, en dicha</p> <p><sup>4</sup> RAE, <a href="https://dle.rae.es/subyacer">https://dle.rae.es/subyacer</a>.</p>
<p>norma, no está incorporando al Ministerio de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones por lo que se puede generar una colisión normativa y una dificultad en la interpretación.</p> <p><b>3. CONCLUSIÓN</b></p> <p>Por las razones expuestas, continuar con el curso del proyecto de ley vendría inconveniente al tiempo que se torna innecesario, toda vez que existe normatividad de base tanto de rango legal como reglamentario que regula la materia. La Ley 1616 de 2013 y sus desarrollos, así como el enfoque contenido en la Ley Estatutaria 1751 de 2015, de garantía integral del derecho fundamental a la salud en sus diferentes dimensiones (art. 2°), recogen el direccionamiento técnico que realiza esta Cartera a todos los habitantes del país a través de las políticas y el marco reglamentario actual.</p> <p>En estos términos se expone la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>FERNANDO RUIZ GÓMEZ</b> Ministro de Salud y Protección Social</p>	<p><b>LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.</b> - Bogotá D.C., a los once (11) días del mes de febrero del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza la <b>publicación en Gaceta del Congreso de la República</b>, las siguientes consideraciones.</p> <p><b>CONCEPTO:</b> MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  <b>REFRENDADO POR:</b> DOCTOR FERNANDO RUIZ GÓMEZ -MINISTRO  <b>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:</b> N° 255/2020 SENADO.  <b>TÍTULO DEL PROYECTO:</b> POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE SALUD PÚBLICA Y SALUD MENTAL EN MATERIA DE LA ADICCIÓN AL JUEGO O LUDOPATIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES "  <b>NÚMERO DE FOLIOS:</b> OCHO (08) FOLIOS  <b>RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:</b> JUEVES ONCE (11) DE FEBRERO DE 2021.  <b>HORA:</b> 15.23 P.M.</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El Secretario,</p>  <p><b>JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA</b> SECRETARIO</p>

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 313 DE 2020 SENADO

*por la cual se reglamenta el ejercicio de la Alergología clínica, sus procedimientos y se dictan otras disposiciones.*

Concepto a proyecto de ley No. 313 de 2020 Senado "Por la cual se reglamenta el ejercicio de la Alergología clínica, sus procedimientos y se dictan otras disposiciones"

### I. CONSIDERACIONES GENERALES

#### • Objeto

La iniciativa tiene por objeto reglamentar el ejercicio de la Alergología Clínica, definida como la rama de la medicina que, de manera transversal a otras especialidades, se enfoca en el diagnóstico y tratamiento de la enfermedad alérgica producida por mecanismos inflamatorios.

En materia educativa, el proyecto busca definir la especialidad médica de la Alergología Clínica, y determinar algunas de sus competencias profesionales.

#### • Análisis de la motivación del proyecto

A partir del análisis de los factores que determinan la demanda progresiva y gradual de esta rama de la medicina, el autor de la iniciativa pone de relieve la necesidad de tratar las enfermedades alérgicas desde un enfoque integral, orientado a reducir las consultas a otras especialidades, y ahorrar tiempo, dinero y recursos para el paciente y el Estado.

Este propósito supone la expedición de una ley que regule los programas de Alergología Clínica (Alergología), pues según se desprende de su justificación, el Estado Colombiano, con motivo de la organización del sector salud que introdujo la Ley 100 de 1993, asume buena parte de los costos derivados de las enfermedades de la población, de ahí que resulte necesario, desarrollar medidas que, además de mejorar la eficacia de los tratamientos médicos, también puedan reducir sus costos prestacionales.

Con relación a la organización del programa educativo de Alergología Clínica en Colombia, la exposición de motivos del proyecto advierte que éstos fueron estructurados utilizando como referente los programas de Alergología en España. Según lo que allí se señala, aunque existen diferencias curriculares, todas las instituciones académicas deben cumplir con unos requisitos mínimos en el programa que varían debido a la especialización o subespecialización correspondiente.

No obstante, en particular, respecto del artículo 3 que desarrolla las competencias del alergólogo clínico, en relación con el requisito de cursar programas académicos en instituciones de Educación Superior, la exposición de motivos del proyecto no contiene explicaciones que, de manera directa, justifiquen la necesidad de establecer las competencias de estos especialistas frente a la terminación de programas académicos específicos.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y TÉCNICAS

Una vez analizado su contenido, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que el artículo 3 del proyecto de ley examinado se refiere al sector educativo, de ahí que estime necesario formular las siguientes observaciones:

#### • Artículo 3 Competencias.

*El Alergólogo Clínico es aquel especialista, que luego de haber cursado un programa académico según regulaciones universitarias o instituciones de educación superior específicas para el programa, puede diagnosticar, tratar, y expedir certificados y conceptos sobre el área de su especialidad.*

**Parágrafo:** *Entre las competencias del Alergólogo clínico incluye la confirmación diagnóstica de enfermedades alérgicas a través de pruebas in vivo como pruebas cutáneas, y pruebas de provocación conjuntival, nasal, bronquial u oral. Incluye además los procedimientos terapéuticos como inducción de tolerancia antígeno específica, desensibilización a alimentos, medicamentos, biológicos y otros, y el uso de antígenos y/o alérgenos para la manipulación del sistema inmune del paciente con enfermedad alérgica.*

El artículo antes descrito hace referencia a las competencias que tendrían aquellos profesionales que, en desarrollo de los programas académicos de educación superior, se gradúen como especialistas o subespecialistas en Alergología Clínica. Asimismo, el parágrafo de dicha disposición menciona una serie de competencias características del ejercicio profesional del Alergólogo clínico.

Al respecto, es preciso indicar que las competencias desarrolladas en los programas académicos hacen parte del perfil profesional o de egreso de los especialistas y/o subespecialistas en Alergología Clínica, el cual es definido por las Instituciones de Educación Superior en el marco del principio constitucional de la autonomía universitaria (art. 69 C.P), desarrollado en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, y en cuya virtud estos establecimientos pueden "...crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional".

En este sentido, las Instituciones de Educación Superior son las llamadas a crear y estructurar sus programas académicos y, por consiguiente, los perfiles profesionales de quienes los cursan, los cuales son definidos con base en la orientación hacia el desarrollo de competencias que determinan las capacidades personales y profesionales de sus graduados. Así las cosas, las competencias señaladas en el artículo propuesto podrían desconocer el principio constitucional de la autonomía universitaria.

A propósito del sentido y alcance de este principio, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente: "La autonomía universitaria tiene por fin garantizar la libertad de cátedra y de investigación, y para ello es necesario que sean los mismos centros de educación superior los que decidan sobre lo relacionado con su personal, con el fin de evitar injerencias externas que podrían hacer mella en la libertad académica que debe prevalecer en las universidades. Este objetivo es valorado muy especialmente por la Constitución, la cual señala de manera precisa, en su artículo 69 que "[l]as universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos", norma que ha sido interpretada por esta Corporación en el sentido de afirmar que los centros universitarios "pueden determinar cuáles [de sus cargos] son de libre nombramiento y remoción." [1] (sentencia C- 368 de 1999, M.P., doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

## II. RECOMENDACIONES

Dadas las anteriores consideraciones técnicas y jurídicas, y reconociendo la importancia de la iniciativa legislativa, el Ministerio de Educación Nacional, de manera respetuosa, recomienda que el artículo 3 sea eliminado de la iniciativa, toda vez que podría desconocer el principio constitucional de la autonomía universitaria previsto en el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia y reglamentado en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, dado que se pretende regular el perfil de los especialistas egresados en alergología clínica.

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los quince (15) días del mes de febrero del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes: consideraciones.

**CONCEPTO:** MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL  
**REFRENDADO POR:** DOCTORA MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ.  
**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 313/2020 SENADO.  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR LA CUAL SE REGLAMENTA EL EJERCICIO DE LA ALERGOLOGÍA CLÍNICA, SUS PROCEDIMIENTOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"  
**NÚMERO DE FOLIOS:** CUATRO (04) FOLIOS  
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** LUNES QUINCE (15) DE FEBRERO DE 2021.  
**HORA:** 9:03 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

## CONCEPTO JURÍDICO SECRETARÍA DE GOBIERNO ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 351 DE 2020 SENADO

*por medio del cual se reconoce estabilidad contractual a las mujeres que se encuentren a 3 años o menos de cumplir el tiempo de servicio a la edad para obtener su pensión, y se encuentren vinculadas por Contrato de Prestación de Servicios en Entidades del Estado.*

Bogotá, D.C.

170

Doctor:  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
 Secretario Comisión Séptima  
 Cámara de Representantes  
[comisionseptima@scs Senado.gov.co](mailto:comisionseptima@scs Senado.gov.co)  
 Carrera 7 No 8-68 - Edificio Nuevo del Congreso  
 Ciudad.

Asunto: Comentarios de la Administración Distrital del Proyecto de Ley 351 de 2020 Senado, "Por medio del cual se reconoce estabilidad contractual a las mujeres que se encuentren a 3 años o menos de cumplir el tiempo de servicio a la edad para obtener su Pensión, y se encuentren vinculadas por Contrato de Prestación de Servicios en Entidades del Estado".

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 la Mujer y la Secretaría Distrital de Hacienda (Anexo).

Sobre el particular, me permito informarle que la Administración Distrital considera viable parcialmente 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 promotores de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se puede comunicar al correo electrónico [fernanda.diaz@gobiernobogota.gov.co](mailto:fernanda.diaz@gobiernobogota.gov.co) o al celular 312 433 0348.

Confidencial  
  
**LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO**  
 Secretario Distrital de Gobierno

Anexo: Leyanexo351(13 folios)

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS  
PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO  
FECHA: Febrero de 2021

SECTOR QUE CONCEPTUÁ: Hacienda

NÚMERO DEL PROYECTO: 351

EN CÁMARA: LEY  ACTO LEGISLATIVO  AÑO:   
 EN SENADO: LEY  ACTO LEGISLATIVO  AÑO: 2020

ORIGEN DEL PROYECTO: Senado FECHA DE RADICACIÓN: 27/01/2021  
COMISION: Séptima

ESTADO DEL PROYECTO: Pendiente Rendir Ponencia para Primer Debate en Senado

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por medio del cual se reconoce estabilidad contractual a las mujeres que se encuentran a 3 años o menos de cumplir el tiempo de servicio o la edad para obtener su Pensión, y se encuentran vinculadas por Contrato de Prestación de servicios en Entidades del Estado"

AUTOR (ES)

Honorables Representantes H.S. Nora García Burgos, Sandra Liliana Ortiz Nova, Esperanza Andrade de Osso, Ana María Castañeda Gómez, Laura Ester Fortich Sánchez, Ruby Helena Changüi Spath, Amanda González Rodríguez, Maritza Martínez Aristizábal, H.R. Jennifer Arias Filla, Karen Cure Corcione, Norma Hurtado Sánchez, Adriana Maliz Vargas, Flora Perdomo Andrade, Angela María Robledo Gómez, Mónica Valencia Montaña, Gloria Betty Zorro Africano, Nubia López Morales.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Brindar estabilidad contractual para las mujeres que se encuentren vinculadas al Estado o a las diferentes Entidades Públicas, y Adscritas, mediante la Modalidad de Contrato de Prestación de Servicios Personales y que estén a tres (3) años o menos de cumplir la edad o el tiempo de servicio para pensionarse.

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

Si  No

ANÁLISIS JURÍDICO

La Secretaría Distrital de la Mujer (Sector Coordinador), la Secretaría Jurídica Distrital y la Secretaría Distrital de Planeación deben pronunciarse frente a este aspecto.

ANÁLISIS TÉCNICO

Deben pronunciarse sobre este aspecto la Secretaría Distrital de la Mujer (Sector Coordinador), la Secretaría Jurídica Distrital y la Secretaría Distrital de Planeación.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

El Proyecto de Ley número 351 de 2020 Senado, "Por medio del cual se reconoce estabilidad contractual a las mujeres que se encuentran a 3 años o menos de cumplir el tiempo de servicio o la edad para obtener su Pensión, y se encuentran vinculadas por Contrato de Prestación de Servicios en Entidades del Estado" se compone de siete artículos a través de los cuales se pretende:

i) Artículo 2. ESTABILIDAD CONTRACTUAL

Gozarán de estabilidad contractual, consistente en que se otorgue la renovación del contrato de prestación de servicios personales en un plazo no mayor a un mes del vencimiento del mismo, este beneficio será para las mujeres que se encuentren vinculadas al Estado en esta modalidad y que les falten 3 años o menos en edad o tiempo de servicio para cumplir sus requisitos de pensión.

PARÁGRAFO 1: Este beneficio ampara únicamente un contrato de Prestación de Servicios Personales

PARÁGRAFO 2: Podrán tener estabilidad contractual las mujeres que tengan la edad de 54 años o les falten 3 años o menos del tiempo de servicio para cumplir los requisitos de pensión.

PARÁGRAFO 3: La estabilidad contractual y la renovación del contrato de prestación de servicios, sólo se garantizará cuando no exista incumplimiento por parte de la contratista en el objeto del contrato.

ii) Artículo 3. LIMITE DE CUANTIA DEL CONTRATO

Para poder acceder a los beneficios de la presente Ley el Contrato de prestación de servicios no podrá superar en honorarios mensuales los siete (7) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.

Comentario

Revisado el texto del Proyecto de Ley, el cual está compuesto de 7 artículos, se puede establecer que este proyecto de ley pretende brindar estabilidad a las mujeres en Colombia protegiendo sus derechos constitucionales al trabajo y la conservación de un empleo digno independientemente de su edad, en su articulado, desde el punto de vista legal, no se encuentran disposiciones que generen impacto fiscal en las finanzas del Distrito.

Impacto Fiscal

En la Exposición de Motivos no se hace alusión al impacto fiscal de la iniciativa, por lo que es pertinente aclarar que el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 establece que "(...) el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."

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.

La Administración Distrital, debe evaluar las medidas frente a las acciones que propone el Proyecto de Ley 351 de 2020 del Senado, a través de las Secretarías Distritales de la Mujer, Planeación y Jurídica (Sectores Coordinadores).

En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos, se deberá indicar ese gasto adicional a que corresponde, de acuerdo con el artículo 25 del Decreto Distrital 714 de 1998

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector.

Si  No

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa (Proyecto de Ley 351 de 2020 Senado)

Le corresponde determinarlo a las Secretarías de la Mujer, Planeación y Jurídica (Sectores Coordinadores), para lo cual deben considerar que la propuesta no impacte el Marco Fiscal de Mediano Plazo de Bogotá D.C.

NO

SI

TOTAL  PARCIAL:

Cordialmente,

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

Bogotá, D.C.

De: **LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO**  
 Secretario  
 Secretaría Distrital de Gobierno  
 Nit: 899990081  
 Calle 11 No. 8-17 Piso 2  
 Bogotá, D.C.

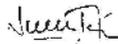
Asunto: Oficio: 20211700199091 - Proyecto de Ley 351/2020 S.  
 Radicado SDH 2021ER011057O1 del 28 de enero de 2021.

Respetado doctor Gómez:

En atención a la solicitud del asunto, mediante la cual la Dirección de Relaciones Políticas solicita los comentarios y observaciones del Proyecto de Ley 351/2020 "Por medio del cual se reconoce estabilidad contractual a las mujeres que se encuentren a 3 años o menos de cumplir el tiempo de servicio o la edad para obtener su Pensión, y se encuentren vinculadas por Contrato de Prestación de servicios en Entidades del Estado" de conformidad con lo establecido en el Decreto Distrital 06 de 2009, de manera atenta remito en el "Formato Único de Emisión de Comentarios", el análisis de la iniciativa legislativa.

Se envía copia a los correos electrónicos [jessica.jimenez@gobiernobogota.gov.co](mailto:jessica.jimenez@gobiernobogota.gov.co) y [eduardo.garcia@gobiernobogota.gov.co](mailto:eduardo.garcia@gobiernobogota.gov.co).

Cordialmente,



JUAN MAURICIO RAMÍREZ CORTÉS  
 SECRETARIO DISTRITAL DE HACIENDA  
[jramirez@shd.gov.co](mailto:jramirez@shd.gov.co)

Anexo: 4 folios

1 "Por el cual se crea el Comité de Seguimiento a las Relaciones con el Congreso de la República, se celebraron unos procedimientos y se dictan otras disposiciones".

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS**

**PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO**  
**DIRECCION DE RELACIONES POLITICAS**

FECHA:

SECTOR QUE CONCEPTEA:

NÚMERO DEL PROYECTO:

EN CÁMARA: LEY  ACTO LEGISLATIVO  AÑO:

EN SENADO: LEY  351 ACTO LEGISLATIVO  AÑO:

ORIGEN DEL PROYECTO:

FECHA DE RADICACIÓN:

ESTADO DEL PROYECTO:

**TÍTULO DEL PROYECTO**

*"Por el cual se reconoce estabilidad contractual a las mujeres que se encuentren a 3 años o menos de cumplir el tiempo de servicio o la edad para obtener su Pensión, y se encuentren Vinculadas por Contrato de Prestación de Servicios en Entidades del Estado"*

**AUTOR (AS)**

- Nora García Burgos (Senadora de la República)
- Esperanza Andrade de Osso (Senadora de la República)
- Jennifer Arias Falla (Representante a la Cámara)
- Ana María Castañeda (Senadora de la República)
- Karen Cere Cercone (Representante a la Cámara)
- Laura Fortich Sánchez (Senadora de la República)
- Ruby Chagüí Spath (Senadora de la República)

Bogotá D.C.,

**\*1-2021-001020\***  
 Al responder cite este Nro.  
 1-2021-001020  
 (Iniciales, 10 de febrero de 2021)

Director  
**Jaimie Andrés Flórez Murcia**  
 Director de Relaciones Políticas  
 Secretaría Distrital de Gobierno  
 Calle 11 No. 8-17  
 Edificio Liévano  
 Código Postal: 111711  
 Correo electrónico:  
[eduardo.garcia@gobiernobogota.gov.co](mailto:eduardo.garcia@gobiernobogota.gov.co)  
[jessica.jimenez@gobiernobogota.gov.co](mailto:jessica.jimenez@gobiernobogota.gov.co)  
[rdj.radicadorS@gobiernobogota.gov.co](mailto:rdj.radicadorS@gobiernobogota.gov.co)  
 Ciudad

Asunto: Concepto Proyecto de Ley No. 351 de 2020  
 Radicado SDMujer: 2-2021-00622 de 28 de enero de 2021  
 Radicado Secretaría Distrital de Gobierno: 20211700199121

Respetado director Flórez,

En referencia al Proyecto de Ley No. 351 de 2020 "Por el cual se reconoce estabilidad contractual a las mujeres que se encuentren a 3 años o menos de cumplir el tiempo de servicio o la edad para obtener su Pensión, y se encuentren Vinculadas por Contrato de Prestación de Servicios en Entidades del Estado", esta Secretaría de conformidad con su misionalidad y funciones a cargo, según lo previsto en el Acuerdo Distrital No. 490 de 2012<sup>1</sup> y el Decreto Distrital No. 428 de 2013<sup>2</sup>, emite los siguientes comentarios:

<sup>1</sup> Acuerdo Distrital No. 490 de 2012, "Por el cual se crean el Sector Administrativo Mujeres y la Secretaría Distrital de la Mujer y se expiden otras disposiciones".

<sup>2</sup> Decreto Distrital No. 428 de 2013, "Por medio del cual se adapta la estructura interna de la Secretaría Distrital de la Mujer, y se dictan otras disposiciones".

- Amanda González Rodríguez (Senadora de la República)
- Norma Hurtado Sánchez (Representante a la Cámara)
- Maritza Martínez Aristizábal (Senadora de la República)
- Adriana Matiz Vargas (Representante a la Cámara)
- Sandra Ortíz nova (Senadora de la República)
- Mónica Valencia Montaña (Representante a la Cámara)
- Angela María Robledo Gómez (Representante a la Cámara)
- Gloria Betty Zorro Africano (Representante a la Cámara)
- Nubia López Morales (Representante a la Cámara)

**OBJETO DEL PROYECTO**

De conformidad con el articulado de la iniciativa, el objeto del proyecto de Ley 351 de 2020 es el siguiente:

*"La presente ley tiene como objeto brindar estabilidad contractual para las mujeres que se encuentren vinculadas al Estado ó a las diferentes Entidades Públicas, y Adscritas. Mediante la Modalidad de Contrato de Prestación de Servicios Personales y que estén a tres (3) años o menos de cumplir la edad o el tiempo de servicio para pensionarse".*

**FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR**

**ES COMPETENTE**  
 Si  No

La competencia del Congreso de la República para presentar y tramitar esta iniciativa se fundamenta en el artículo 150 de la Constitución Política de 1991 que señala:

*"[...] Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*1 Interpretar, reformar y derogar las leyes [...]"*

De igual forma, el artículo 6 de la Ley 5 de 1992, establece lo siguiente:

*"[...]ARTÍCULO 6o. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:*

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación [...].\*

Por tanto existe competencia del Congreso de la República para tramitar la iniciativa.

Unado a lo anterior, la Secretaría Distrital de la Mujer fue creada mediante el Acuerdo Distrital No. 490 de 2012 y su estructura y funciones fueron establecidas por el Decreto Distrital No. 428 de 2013.

De esa manera, la Entidad tiene por objeto liderar, dirigir, coordinar, articular y ejecutar las etapas de diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas para el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos y el fomento de las capacidades y oportunidades de las mujeres.

De ahí que el Sector Mujeres sea competente para analizar el Proyecto de Ley 351 de 2020 pues como se verá en los apartados de análisis técnico y jurídico, esta iniciativa desarrolla la estabilidad contractual a las mujeres que se encuentren a 3 años o menos de cumplir el tiempo de servicio o la edad para obtener su Pensión, y se encuentren vinculadas por Contrato de Prestación de Servicios en Entidades del Estado que se relacionan con el derecho de las mujeres a la estabilidad laboral y por ende al derecho al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad.

ES COMPETENTE  
Sí  No

ANÁLISIS JURÍDICO

La Secretaría Distrital de la Mujer celebra el trámite de iniciativas que promuevan las condiciones de autonomía para las mujeres y promoción de sus derechos, pues es necesario que el Estado diseñe acciones efectivas que permitan eliminar la discriminación contra las mujeres en la generación de ingresos, incluyendo el acceso a la contratación pública.

No obstante, el Proyecto de Ley 351 de 2020 no presenta un marco jurídico, por lo que se sugiere complementar la iniciativa señalando las normas internacionales y nacionales que sustentan las acciones propuestas. Pese a ello, se analizarán las disposiciones normativas en el ámbito internacional, nacional y distrital que fundamentan la protección de los derechos de las mujeres y posibilitan el diseño de acciones afirmativas en la contratación del sector público.

1. Marco normativo internacional:

A continuación se presentan algunas disposiciones del marco normativo internacional de reconocimiento y protección de los derechos humanos que pueden fortalecer la iniciativa, en especial normas internacionales que reconocen el derecho a la igualdad y prohíben la discriminación, señalando la obligación internacional de diseñar medidas para su eliminación.

1.1. Marco general de protección de derecho humanos

a. Declaración Universal de Derechos Humanos: La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece lo siguiente:

"Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternamente los unos con los otros

Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social"

De esa manera, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece el derecho a la igualdad y prohíbe la distinción y discriminación por criterios como la raza, el sexo y situación socioeconómica. La Declaración también indica que el derecho al trabajo sin distinción o discriminación alguna.

b. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

De igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece el derecho al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad, en los siguientes términos:

Artículo 6:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende



el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas apropiadas para garantizar este derecho. (...)

Artículo 7:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto.

c. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también prevé el derecho a la igualdad y la obligación de los estados de garantizarla, por ende, se proscriben cualquier tipo de discriminación o distinción con ocasión a la raza, el sexo, opinión política, entre otros criterios:

Artículo 2: Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (...)

Artículo 26: Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derechos sin discriminación e igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole: origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

d. Convenio 111 de la OIT, ratificado por Colombia el 4 de marzo de 1969

Señala que en materia laboral se entenderá por discriminación lo siguiente:

Oficina Ejecutiva As. al Distrito, Calle 267# 90-79

Tercer 1 (Barr) Piso 9

Tel: 3196001

www.sdmujer.gov.co

Presente en Peticiones, Quejas, Reclamos o Sugerencias al Correo Electrónico:

servicioatendalcliente@sdmujer.gov.co



SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER

"(...) A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende: (a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación (...)

" Así, el artículo 2 del Convenio 111 de la OIT establece que los Estados formularán y llevarán a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.

En consecuencia, los estados deberán:

" (...) b) promulgar leyes y promover programas educativos que por su índole puedan garantizar la aceptación y cumplimiento de esa política;

c) derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones prácticas administrativas que sean incompatibles con dicha política (...)

e) asegurar la aplicación de esta política en las actividades de orientación profesional, de formación profesional y de colocación que dependan de una autoridad nacional (...)"

1.2 Marco normativo internacional de protección de los derechos humanos de las mujeres

Históricamente las mujeres han enfrentado exclusiones y discriminaciones en la generación de ingresos, que se acentúan con la edad. En consecuencia, se han adoptado las siguientes disposiciones normativas que reconocen la igualdad entre hombres y mujeres y determinan que los estados deben generar medidas efectivas para materializar dicha igualdad. A continuación, se presentan las normas y documentos relevantes para fortalecer el proyecto de Ley 351 de 2020 desde los enfoques de género y derechos de las mujeres.

a. Convención para la eliminación de la discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas-CEDAW

La CEDAW fue aprobada mediante la Ley 51 de 1981<sup>3</sup>, refiere en su artículo 1 que la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión y restricción

<sup>3</sup> Ley 51 de 1981, aprobada el 2 de junio de 1981, reglamentada por el Decreto Nacional 1398 de 1990. Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer".

basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

La CEDAW, establece en el artículo 2 que los Estados Parte condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

*"a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;*

*b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;*

*c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;*

*d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;*

*e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;*

*f) Adaptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;*

*g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer".*

Así como a lo anterior, el artículo 11 de la CEDAW busca garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en materia de empleo, en los siguientes términos:

contra la mujer", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980.

El Comité recuerda a los Estados que la legislación, como las leyes generales que prohíben la discriminación, las leyes sobre la igualdad de oportunidades o los decretos sobre la igualdad de la mujer, puede ofrecer orientación respecto del tipo de medidas especiales de carácter temporal que deben aplicarse para lograr el objetivo o los objetivos propuestos en determinados ámbitos. Esa orientación también puede figurar en legislación referente específicamente al empleo o la educación. La legislación pertinente sobre la prohibición de la discriminación y las medidas especiales de carácter temporal debe ser aplicable al sector público y también a las organizaciones o empresas privadas<sup>4</sup>.

- **Recomendación General No. 36:** señala que la educación cumple una función esencial, transformadora y de empoderamiento en la promoción de los valores de los derechos humanos y se considera la vía para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Por lo que se recomienda a los Estados emprender reformas constitucionales o aprobar otras medidas legislativas adecuadas para asegurar la protección y el respeto de los derechos de las niñas y las mujeres a la educación, en la educación y mediante la educación

**b. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer**

Esta Conferencia fue realizada en Beijing en 1995 y en esta se reconoció que la eliminación de la violencia contra la mujer es esencial para la igualdad, el desarrollo y la paz y atribuye por primera vez responsabilidades a los Estados por dichos actos.

La discriminación contra la mujer se definió como *" la manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que han conducido a la dominación de la mujer por el hombre, la discriminación contra la mujer y la interposición de obstáculos contra su pleno desarrollo"*.

En esta Conferencia los Gobiernos participantes reconocieron su compromiso de *"Promover la independencia económica de la mujer, incluido su empleo y erradicar la carga persistente y cada vez mayor de la pobreza que recae sobre las mujeres, combatiendo las causas estructurales de esta pobreza mediante cambios en las estructuras económicas, garantizando la igualdad de acceso a todas las mujeres, incluidas las de las zonas rurales."*

<sup>4</sup> 30º período de sesiones (2004) Recomendación general Nº 25

*"(...) 1. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:*

*a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;*

*b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;*

*c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico;*

*d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo; (...)"*

Además, el **Comité de la CEDAW** ha proferido las siguientes Recomendaciones a los estados, relacionadas con la eliminación de la discriminación contra las mujeres en el ámbito laboral:

- **Recomendación General No 13:** Se alienta a los Estados que aún no lo hayan hecho a que ratifiquen el Convenio N° 100 de la OIT, con el fin de aplicar plenamente la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

- **Recomendación General No. 28:** señala que la discriminación contra las mujeres basada en el género puede ser interseccional, es decir, puede darse simultáneamente con otros factores tales como raza, etnia, religión o creencia, salud, status, edad, clase, casta y orientación sexual. El enfoque interseccional obliga a los Estados a adoptar medidas diferentes para los distintos grupos poblacionales de mujeres que sean sujeto de discriminación.

- **Recomendación No. 31:** consagra que los Estados deberán incluir en sus constituciones o en su legislación nacional disposiciones que permitan adoptar medidas especiales de carácter temporal.

*como agentes vitales del desarrollo, a los recursos productivos, oportunidades y servicios públicos"*

Por lo anterior, se presentaron recomendaciones a los Estados, entre las que se destaca:

*"(...) Elaborar y ejecutar programas contra la pobreza, incluidos programas de empleo, que mejoren el acceso de las mujeres que viven en la pobreza a los alimentos, incluso mediante la utilización de mecanismos adecuados de fijación de precios y de distribución;*

*Introducir medidas para integrar o reintegrar a las mujeres que viven en la pobreza y a las mujeres socialmente marginadas en el empleo productivo y en el entorno económico predominante, y asegurar el acceso pleno de las mujeres internamente desplazadas a las oportunidades económicas, así como el reconocimiento de las calificaciones y aptitudes de las mujeres inmigrantes y refugiadas;*

*Elaborar y aplicar políticas de enseñanza, capacitación y readiestramiento para las mujeres, en particular las jóvenes y las que retornen al mercado de trabajo, para impartirles conocimientos que permitan satisfacer las necesidades de un contexto socioeconómico cambiante, a fin de mejorar sus oportunidades de empleo; (...)"*

**c. Objetivo No. 5 de Desarrollo Sostenible-ODS,** adoptado por la Organización de las Naciones Unidas, busca lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas. Este objetivo tiene entre sus metas para el año 2030: *"5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo (...)"*.

**2. Marco normativo nacional**

La Constitución Política de 1991 señala el derecho a la igualdad y establece la obligación del estado de promover las condiciones para que esta se materialice. Así como a lo anterior, la Constitución Política prevé la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres:

**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 43.** La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

Asimismo, la Ley 823 de 2003, "Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres" y que tiene por objeto establecer el marco institucional y orientar las políticas y acciones por parte del Gobierno para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres, en los ámbitos público y privado, establece que con el fin de promover y fortalecer el acceso de las mujeres al trabajo urbano y rural y a la generación de ingresos en condiciones de igualdad, el Gobierno Nacional deberá:

1. Desarrollar acciones y programas que aseguren la no discriminación de las mujeres en el trabajo y la aplicación del principio de salario igual a trabajo igual. El incumplimiento de este principio dará lugar a la imposición de multas por parte del Ministerio del Trabajo, conforme a lo dispuesto en la legislación laboral.

2. Diseñar programas de formación y capacitación laboral para las mujeres, sin consideración a estereotipos sobre trabajos, específicos de las mujeres. En especial, el Gobierno Nacional promoverá la incorporación de las mujeres al empleo en el sector de la construcción, mediante la sensibilización, la capacitación y el reconocimiento de incentivos a los empresarios del sector.

4. Divulgar, informar y sensibilizar a la sociedad y a las mujeres sobre sus derechos laborales y económicos, y sobre los mecanismos de protección de los mismos.

Aunado a lo anterior, es importante tener en cuenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP, integrado por varias disposiciones que regulan la contratación estatal, entre ellas la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, establecen los principios que edifican el quehacer contractual del Estado. Por su parte, el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, prescribe que la contratación estatal persigue "el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados

que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines". Así mismo, el inciso segundo de esta misma norma, indica que: "Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones."

De igual forma, en la Sentencia C-932 de 2007 la Corte Constitucional analizó la inclusión de acciones afirmativas en contratación pública y señaló lo siguiente:

"La Corte encuentra que el establecimiento del deber de selección objetiva en la rescogencia del contratista, que orienta el proceso de licitación o concurso previsto para la contratación del Estado no configura una omisión legislativa relativa, pues si bien es cierto que en desarrollo de su potestad de configuración, el legislador no estableció en forma expresa acciones afirmativas, no lo es menos que no sólo no las prohibió, sino que las ha autorizado en otras normas que son exigibles en el proceso de selección y adjudicación de contratos estatales mediante licitación y concurso. En efecto, el hecho de que el Estatuto de la Contratación hubiere exigido al administrador la escogencia de las propuestas más favorables o del mejor ofrecimiento al Estado no niega la existencia de acciones afirmativas en la contratación. O dicho de otro modo, la omisión en la regulación de medidas de discriminación positiva en el estatuto de la contratación administrativa no puede entenderse como una prohibición de regulación".

Además, la sentencia en cita indica:

"Esta Corporación ha señalado que una medida afirmativa u de discriminación positiva se ajusta a la Constitución si se logra demostrar que: i) tiene vocación transitoria porque con ella no se pretende perpetuar desigualdades, ii) son medidas para corregir tratos discriminatorios, por lo que consagran tratos desiguales pero con justificación constitucional que intenta terminar con situaciones históricas, culturales o sociales de trato discriminatorio, iii) son medidas de grupo que deben ser expresamente autorizadas por la ley o por actos administrativos, dependiendo de la situación concreta; iv) se presentan en situaciones de escasez de bienes o servicios, y son diseñadas para favorecer un grupo determinado de personas, por lo que no resultan válidas medidas in genere u abiertas con gran margen de discrecionalidad del aplicador jurídico, en tanto que, en aras de proteger un grupo de personas, permitiría establecer tratos arbitrarios o caprichosos".

Por ende, la adopción de acciones afirmativas en el marco de la contratación pública es una medida idónea para eliminar las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres en el acceso a la contratación, barreras que en el mercado laboral remunerado, se acentúan a mayor edad de las mujeres.

**3. Disposiciones distritales relevantes**

En consideración del marco normativo descrito, a nivel distrital se han establecido disposiciones que garantizan los derechos de las mujeres y promueven la eliminación de la discriminación y brechas de género en la generación de ingresos. A continuación, se presentan las disposiciones más relevantes, que si bien no son vinculantes a nivel nacional pueden aportar elementos conceptuales al proyecto de ley 351 de 2020.

Así, el **Acuerdo Distrital 584 de 2015<sup>2</sup>** por medio del cual se adoptan los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y fija como objetivo general de esta política, garantizar los derechos de las mujeres en su diversidad con el fin de contribuir a la eliminación de la discriminación, la desigualdad y la subordinación<sup>3</sup>.

El mencionado Acuerdo establece entre los objetivos específicos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género<sup>4</sup>, superar los estereotipos y prácticas sociales, culturales, religiosas o ideológicas que reproducen discriminación, desigualdad y subordinación en las mujeres y garantizar el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres.

De igual forma, reconociendo las diversidades que constituyen a las mujeres, el artículo 2 del Acuerdo Distrital 584 de 2015 define los enfoques de derechos de las mujeres, de género y diferencial, en el marco de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, de la siguiente manera:

"Los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá D.C., se fundamentan en los siguientes enfoques.

**Enfoque de Derechos de las Mujeres.** Reconocimiento de la igualdad real y efectiva de los derechos de las mujeres; el Distrito los garantiza y restablece en los casos de vulneración.

**Enfoque Diferencial.** Reconocimiento y transformación de las desigualdades que impidan el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres por razones de raza, etnia, ruralidad, cultura, situación socioeconómica, identidad de género y orientación sexual, ubicación geográfica, discapacidad, religión, ideología y edad. Se concreta en la

<sup>2</sup> Acuerdo Distrital 584 de 2015, aprobado el 30 de marzo de 2015, por medio del cual se adoptan los lineamientos de la política pública de mujeres y equidad de género en el distrito capital y se dictan otras disposiciones.  
<sup>3</sup> Artículo 4 del Acuerdo Distrital 584 de 2015.  
<sup>4</sup> Artículo 5 del Acuerdo Distrital 584 de 2015.

incorporación de acciones afirmativas para transformar las condiciones de discriminación, desigualdad y subordinación.

**Enfoque de Género.** Reconocimiento y transformación de las relaciones de poder jerarquizadas que subordinan a las mujeres, producen discriminación y desigualdad de género, lo cual debe eliminarse

Adicionalmente, el Documento CONPES número 14 de 2020, el cual adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género 2020-2030, señala:

"La posibilidad de tener autonomía económica para las mujeres sigue siendo un reto en Bogotá. Las mujeres siguen sufriendo obstáculos de entrada al mercado laboral fruto de la división sexual del trabajo y de los sesgos de género que generan exclusión en el mercado laboral. Por eso, centrar el Derecho al Trabajo de las mujeres sobre su autonomía económica no se restringe a acabar con la inseguridad de ingresos de este segmento poblacional, sino que pretende revisar otras dinámicas que impiden la garantía plena de este derecho".

De esa manera, el documento CONPES 14 de 2020, contempla una serie de herramientas para la garantía de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la disminución de brechas de desigualdad, que inciden de manera negativa en la generación de ingresos y en la autonomía económica de las mujeres.

**4. Conclusiones sobre el Proyecto de Ley 351 de 2020**

El Proyecto de Ley 351 de 2021 busca reconocer **estabilidad contractual** a las mujeres que se encuentren a 3 años o menos de cumplir el tiempo de servicio o la edad para obtener su pensión y que se encuentren vinculadas por contrato de prestación de servicios en Entidades del Estado.

Este fin se adecua a la obligación estatal de erradicar las brechas de género, acentuadas por la edad, en materia de generación de ingresos, incluyendo el acceso a la contratación pública. De esa manera, el objetivo de dicha iniciativa aporta en la materialización de las normas internacionales y nacionales descritas de protección de los derechos de las mujeres. Sin embargo, con el fin de fortalecer la iniciativa se recomienda:

i) Es necesario que se señale de manera precisa cómo se articula la iniciativa con el marco normativo internacional y nacional vigente. En especial la Convención CEDAW. Esto conlleva articular la iniciativa con el marco internacional y nacional de reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres en particular a la generación de ingresos en

<p>condiciones de igualdad.</p> <p>ii) Es importante enmarcar las medidas propuestas en el proyecto de ley como acciones afirmativas, cuyas destinatarias son las mujeres que se encuentren a 3 años o menos de cumplir el tiempo de servicio o la edad para obtener su pensión de vejez.</p> <p>Esto implica hacer énfasis en que el propósito de las acciones afirmativas es alcanzar la igualdad material, eliminar brechas de género que se acentúan con la edad, aportar en la garantía de derechos y de igualdad de oportunidades y no beneficiar a un sector de la población bajo una lógica asistencialista. De esta manera se trae a colación una definición de acciones afirmativas de la Corte Constitucional:</p> <p><i>“Las acciones afirmativas surgieron históricamente con una doble finalidad: (i) para compensar a ciertos grupos discriminados a lo largo de la historia y (ii) para nivelar las condiciones de quienes, por haber sido discriminados, se vieron impedidos de disfrutar sus derechos en las mismas condiciones que los demás. Con el paso del tiempo se concibieron también (iii) para incrementar niveles de participación, especialmente en escenarios políticos. Sin embargo, en una concepción más amplia las acciones afirmativas son producto del Estado Social de Derecho y de la transición de la igualdad formal a la igualdad sustantiva o material, reconocida como componente esencial de aquel y plasmada expresamente en la mayoría de textos del constitucionalismo moderno como ocurre en el caso colombiano (artículo 13 de la Carta)” (Sentencia SU-388 de 2005)</i></p> <p>iii) Si bien el proyecto de ley hace referencia a la estabilidad contractual y no a la estabilidad laboral, teniendo en cuenta que la modalidad de vinculación en la que se centra la iniciativa son los contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión, se recomienda reemplazar la noción de estabilidad contractual por medidas afirmativas en materia de contratación. Además, se sugiere en la exposición de motivos hacer una clara diferencia entre las acciones propuestas y la regulación normativa de la estabilidad laboral reforzada para las personas en condición de pre pensionadas.</p> <p>En ese sentido, es pertinente tener en cuenta el concepto 61631 de 2019 del Departamento Administrativo de la Función Pública en donde se destacó lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-795 de 2009 de la siguiente manera:</p>	<p><i>“En torno a la condición de sujeto prepensionado, la Corte delimitó el concepto para efectos de la protección reforzada reconocida por el legislador, en la sentencia C-795 de 2009:</i></p> <p><i>“(i) [Definición de prepensionado:] (...) tiene la condición de prepensionado para efectos de la protección reforzada reconocida por el legislador a sujetos de especial vulnerabilidad, en el contexto de procesos de renovación de la administración pública, el servidor público próximo a pensionarse al cual le falten tres (3) o menos años para reunir los requisitos de edad y tiempo de servicio o semanas de cotización para obtener el disfrute de la pensión de jubilación o vejez”.</i></p> <p>De esta manera, la calidad de pre pensionados-as en el sector público, únicamente es reconocida para las/os servidores públicos próximas-os a pensionarse. En consecuencia, la protección especial de estabilidad laboral actualmente opera exclusivamente para otros tipos de vinculaciones, exceptuando aquellos denominados como contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, en marcados en el literal h, numeral 4, artículo 2 de la Ley 1150 de 2007:</p> <p><b>4. Contratación directa.</b> La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:</p> <p>(...)</p> <p>h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales.</p> <p>Por ende, se reitera la necesidad de modificar la noción de estabilidad contractual por acciones afirmativas, pues si bien el acceso y permanencia en la contratación pública promueve la generación de ingresos para quienes se vinculan como contratistas, esta vinculación no es de índole laboral.</p> <p>iv) Si bien se destaca el diseño de acciones afirmativas en materia de contratación pública que promuevan la eliminación de brechas de género, se recomienda que la renovación contractual que propone el proyecto de ley este condicionada no solo a que no se presente incumplimiento por la contratista y al monto de la contratación, sino también a que persista la necesidad de la entidad pública para efectuar la contratación y a que se cuente con recursos para ello.</p>
<p><b>ANÁLISIS TÉCNICO</b></p> <p>La actual Administración Distrital, a través del Plan de Desarrollo Distrital, Acuerdo Distrital 761 de 2020 <i>“Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”</i>, tiene como objetivo avanzar hacia la igualdad de oportunidades de todas las personas que habitan Bogotá, y garantizar los derechos de todas aquellas personas que han sido históricamente excluidas como las mujeres. Así, el Plan Distrital de Desarrollo establece de manera clara que la inclusión del enfoque de género, enfoque diferencial y derechos de las mujeres debe hacer parte de todas las acciones desarrolladas por los sectores de la Administración Distrital, de manera que reconozcan y eliminen las relaciones de poder y desigualdad que existen entre mujeres y hombres y que son reproducidas socialmente.</p> <p>La Secretaría Distrital de la Mujer de acuerdo con su misionalidad, y como cabeza del Sector Mujer realiza la transversalización del enfoque de género en los diferentes programas, planes y proyectos del Distrito que contemplan estrategias para aumentar la autonomía económica de las mujeres. En ese contexto, se plantean las siguientes observaciones frente al Proyecto de Ley 351 de 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La exposición de motivos acierta al detallar el contexto de alta vulnerabilidad económica que padecen las mujeres, el cual ha empeorado por la pandemia del Covid-19, así como en a partir de ella plantear acciones, con el objeto de contribuir al cierre de brechas en el acceso y permanencia de las mujeres en la contratación, en el caso de las mujeres que <i>“se encuentren a 3 años o menos de cumplir el tiempo de servicio o la edad para obtener su Pensión”</i>.</li> </ul> <p>Las brechas de género en la generación de ingresos se encuentran identificadas en distintas estadísticas, por ende, es coherente diseñar medidas para su transformación mediante la acción legislativa. Sin embargo, las mujeres en el rango de edad entre los 50 y los 54 años, también afrontan por su género y edad brechas y desventajas en la generación de ingresos y a derechos asociados, como el de acceso a una pensión de vejez en condiciones de dignidad.</p> <p>Así, para fortalecer la exposición de motivos, se sugiere ampliar los datos de contexto involucrando rangos o intervalos de edad donde las mujeres sufren de mayor desempleo de larga duración, como uno de los obstáculos para la realización de aportes a la seguridad social completa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La exposición de motivos señala que los despidos de mujeres en estos rangos de edad con una proximidad a la edad de pensión se realizan por razón de ajustes</li> </ul>	<p>presupuestales, sin embargo, no se señala, en qué sectores, dependencias o en cumplimiento de qué labores u oficios, lo cual se considera como una información relevante, ello considerando que fortalecería los propósitos del Proyecto de Ley y que permitiría evidenciar las brechas persistentes para las mujeres en la generación de ingresos y acceso a pensión de vejez.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asimismo, se considera importante, que en la exposición de motivos se documente el número de mujeres contratistas de entidades estatales, para poder estimar la afectación que se genera al interrumpir su vinculación.</li> <li>- Se sugiere revisar, así como justificar la fórmula empleada, respecto a la definición del tope de salarios mínimos legales vigentes en honorarios, esto considerando que, puede estar excluyendo a mujeres trabajadoras bajo la modalidad de OPS que devengan honorarios superiores a los planteados en el proyecto. Se propone revisar el monto teniendo en cuenta que los aportes de los prestadores de servicios se realizan sobre el 40% de los honorarios devengados.</li> </ul> <p><b>COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO</b></p> <p>A continuación, se presentan las siguientes observaciones al articulado del proyecto de ley 351 de 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Artículo 2: Estabilidad contractual.</b> Si bien el proyecto de ley hace referencia a la estabilidad contractual y no a la estabilidad laboral, teniendo en cuenta que la modalidad de vinculación en la que se centra la iniciativa son los contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión, se recomienda reemplazar la noción de estabilidad contractual por medidas afirmativas en materia de contratación. Además, se sugiere en la exposición de motivos hacer una clara diferencia entre las acciones propuestas y la regulación normativa de la estabilidad laboral reforzada para las personas en condición de pre pensionadas.</li> <li>- Se recomienda incluir un parágrafo en el artículo 2 que condicione la renovación contractual que propone el proyecto de ley a que persista la necesidad de la entidad pública para efectuar la contratación y se cuente con recursos para ello.</li> <li>- <b>Artículo 3. Límite de cuantía del contrato.</b> Se recomienda justificar la fórmula para el tope de SMMMLV teniendo en cuenta que la cotización pensional se realiza sobre el</li> </ul>

40 % sobre los honorarios devengados.

**¿GENERA GASTOS ADICIONALES?**

¿Si  No  Por qué?

La renovación de los contratos de prestación de servicios puede generar un costo adicional para todas las entidades públicas, si la iniciativa no se condiciona a que persista la necesidad de la entidad pública para efectuar la contratación y se cuente con recursos para ello.

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta anterior indique ese gasto adicional a que corresponde. Pueden ser atendidas por el presupuesto del sector.

Si  No  ¿Por qué?

**IMPACTO DEL PROYECTO** (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa:

NO

SI  TOTAL  PARCIAL:  : condicionado a que se tengan en cuenta las observaciones presentadas en el concepto jurídico, técnico y las modificaciones al articulado propuestas.

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS: Las descritas en el apartado de comentarios al articulado.

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS: SI  NO

Atentamente,



**Diana Rodríguez Franco**  
Secretaría Distrital de la Mujer

**LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los veintidós (22) días del mes de febrero del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes: consideraciones.

**COMENTARIOS:** SECRETARÍA DE GOBIERNO DE LA ALCALDÍA DE BOGOTÁ, D.C.

**REFRENDADO POR:** DOCTOR LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO - SECRETARIO DE GOBIERNO.

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 351/2020 SENADO.

**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE ESTABILIDAD CONTRACTUAL A LAS MUJERES QUE SE ENCUENTREN A 3 AÑOS O MENOS DE CUMPLIR EL TIEMPO DE SERVICIO O LA EDAD PARA OBTENER SU PENSIÓN, Y SE ENCUENTREN VINCULADAS POR CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN ENTIDADES DEL ESTADO".

**NÚMERO DE FOLIOS:** VEINTISIETE (27) FOLIOS

**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** LUNES VEINTIDÓS (22) DE FEBRERO DE 2021.

**HORA:** 18:42 P.M.

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

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO

Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONCEPTO JURÍDICO DEPARTAMENTO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 009 DE 2020 SENADO**

*por el cual se garantizan los derechos de los Cuidadores Familiares de personas dependientes y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C.

Doctor  
José Ritter López  
Honorable Senador de la República  
Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Edificio Nuevo del Congreso, Oficina 241B  
PBX: (57)(1) 382 4264  
[comision.septima@senado.gov.co](mailto:comision.septima@senado.gov.co)  
[ritterasistente@gmail.com](mailto:ritterasistente@gmail.com)  
Ciudad

**Asunto:** Observaciones Proyecto de Ley n.º 009 de 2020 Senado, «por el cual se garantizan los derechos de los Cuidadores Familiares de personas dependientes, y se dictan otras disposiciones.»

Honorable Senador:

De manera respetuosa, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a continuación, expone las observaciones realizadas al Proyecto de Ley n.º 009 de 2020 Senado, «por el cual se garantizan los derechos de los Cuidadores Familiares de personas dependientes, y se dictan otras disposiciones.»

**1. Consideraciones generales**

**1.1 Objeto**

El Proyecto de Ley tiene por objeto «reconocer y garantizar los derechos que tienen los cuidadores familiares de las personas que dependen de ellos por su situación física, mental, social, intelectual, sensorial o su vulnerabilidad asociada con la edad, para realizar las actividades esenciales de su vida diaria».<sup>1</sup>

**1.2. Resumen de la propuesta normativa**

La iniciativa legislativa consta de doce artículos de los cuales se extrae de manera resumida lo siguiente:

- El artículo 1° determina el objeto del Proyecto de Ley descrito en el punto anterior. En su artículo 2° define «Cuidador Familiar» como «el cónyuge, compañero permanente de la persona dependiente o a quien, teniendo un parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad, tercero de afinidad o primero civil con la misma, demuestre que es la persona responsable de los cuidados

y ayuda permanente para las actividades de la vida diaria, sin recibir una contraprestación económica por su asistencia», en el parágrafo se establece la prohibición de reconocer más de un cuidador por persona dependiente. El artículo 3° define «Persona dependiente» como «aquella persona que se encuentra limitada en su autonomía e independencia y, por tanto, necesita del apoyo de otra persona para la realización de sus actividades esenciales de la vida diaria. La dependencia puede presentarse en diferentes grados: leve, moderada o severa», se establece en el parágrafo la necesidad del diagnóstico realizado por el médico tratante o el profesional de la salud asignado.

- El artículo 4° precisa los conceptos de «Autonomía y vida digna», el primero como «la capacidad de tomar decisiones de acuerdo con las posibilidades», y el segundo como «la condición que garantiza el ejercicio de los derechos humanos que incluyen la completa satisfacción de las necesidades básicas».
- En el artículo 5° se propone la creación del Sistema de Información de Cuidador Familiar – SICF a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, con el que se busca identificar al cuidador familiar de la persona dependiente, el lugar de residencia, tipo y grado de dependencia del receptor del cuidado, entre otra información relevante, con el fin de que éstos puedan acceder a los programas sociales del Estado; la verificación del cuidador familiar de la persona dependiente se realizará por medio del sistema de información de atención de las EPS.
- En el artículo 6°, como derecho del cuidador familiar establece el acceso gratuito, a cargo del sistema de salud en el cual se encuentre inscrito, a una capacitación y seguimiento dentro de los programas de promoción y prevención para fortalecer permanentemente su competencia, y el apoyo instrumental, emocional, social y espiritual que requiera para garantizarla. Además, consagra definiciones importantes para la interpretación del artículo, como son: competencia de cuidado del cuidador familiar, apoyo instrumental y apoyo psicosocial y/o espiritual.
- El artículo 7°, en cuanto a los derechos en salud del cuidador familiar, propone que, si este no tiene acceso al sistema contributivo, se le de prelación para su inscripción en el sistema subsidiado de salud. Y en los casos en que la persona dependiente pertenezca al sistema contributivo en salud como cotizante y así tenga inscritos beneficiarios mayores de edad, como cónyuge, compañero permanente, padres o hijos estudiantes, podrá inscribirse como beneficiario a su cuidador familiar quedando éste, exento del pago de UPC.
- El artículo 8° propone el «Beneficio económico», esto es, «en el evento en que el cuidador familiar resida en la zona urbana o rural de cualquier municipio no sea pensionado, no cotice al sistema de pensiones y no cuente con un ingreso mínimo vital, tendrá derecho a ser priorizado y beneficiario del programa Ingreso Solidario creado mediante el Decreto Legislativo 518 de 2020».
- El artículo 9° referente a la «Prioridad en los programas sociales del Estado y flexibilidad en horario laboral», determina que «el cuidador familiar y la persona con dependencia no tengan ingresos propios, se garantizará la prelación de éstos para ser inscritos en los programas sociales del Estado. Cuando el cuidador familiar trabaje teniendo que cumplir un horario laboral, tendrá

<sup>1</sup> Artículo 1 proyecto de Ley No. 09 de 2020 Senado.

derecho, previa certificación de su condición, a contar con flexibilidad en dicho horario de manera que se permita y favorezca el cuidado del familiar dependiente».

- En el artículo 10º se consagra la «Ampliación del Plan Obligatorio de Salud – POS para la protección de las personas dependientes». El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, o quien haga sus veces, incluirá en el régimen contributivo como en el régimen subsidiado, los insumos y elementos de carácter clínico, psicosocial, familiar, atención primaria en salud, entre otras, que posibiliten un mejor desarrollo de las actividades del cuidador familiar, respecto al apoyo que deben prestar a las personas con dependencia.
- El artículo 11º trata de la «Capacitación del talento humano en salud», a cargo del Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud y Protección Social, conjuntamente con las instituciones de educación superior, por medio del desarrollo de programas que fortalezcan la capacidad del talento humano en salud frente a la atención del cuidador familiar de la persona dependiente y de su cuidador familiar que debe incluir criterios para la delegación de las responsabilidades de cuidado, según su capacidad.
- Aunado a lo anterior, la Honorable Senadora Milla Patricia Romero Soto, presentó proposición modificativa al texto del artículo 9º, consistente en agregar un segundo inciso que establece: «El gobierno nacional a través del Departamento para la Prosperidad Social reglamentará el procedimiento de inclusión de los cuidadores en el programa Ingreso Solidario de acuerdo a [sic] lo establecido en el presente artículo. Lo anterior, de acuerdo al [sic] marco fiscal de mediano plazo de las entidades correspondientes y a las capacidades presupuestales del programa ingreso solidario[sic]».

**2. Consideraciones**

Una vez analizado el articulado de la iniciativa puesta en consideración, se encuentra que compete a Prosperidad Social el estudio del artículo 8º que trata sobre la priorización del cuidador familiar que no sea pensionado, no cotice al sistema de pensiones y no cuente con un ingreso mínimo vital, como beneficiario del programa Ingreso Solidario; y el artículo 9º, en especial la proposición presentada por la H.S. Milla Patricia Romero Soto, referente a la orden de reglamentar a cargo de la entidad, la inclusión de los cuidadores familiares en el programa Ingreso Solidario.

**2.2. Programa de Ingreso Solidario**

El programa Ingreso Solidario fue creado mediante el Decreto Legislativo 518 del 4 de abril de 2020<sup>2</sup> y su objeto es entregar transferencias monetarias no condicionadas **en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica**, que no sean beneficiarios de los programas Familias

vulnerabilidad definido a partir de los puntajes y categorías de SISBÉN III y SISBÉN IV, en el que se focalizaron los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, articulándose armónicamente con el foco de atención de los programas de la entidad.

Sobre este particular, la Corte Constitucional ha señalado que:

‘(...) la Sala encuentra que la utilización obligatoria del SISBÉN es constitucionalmente admisible, pues se trata de la herramienta estatal por excelencia para la focalización individual de los programas sociales del Estado, y está basada en las condiciones socioeconómicas de las personas y de los hogares.  
(...)  
De hecho, el SISBÉN es utilizado por las agencias gubernamentales del nivel nacional y del nivel local como instrumento de primer orden para definir el universo de individuos y hogares beneficiarios de los distintos programas sociales, teniendo en cuenta el rango de puntajes establecidos para acceder a los mismos, y, en algunos casos, algunos criterios complementarios de focalización: el régimen subsidiado de salud, Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), los subsidios de sostenimiento y de la tasa de interés y la condonación de los créditos del ICETEX, la exención en el pago de la cuota de compensación militar, el programa Atención Integral a la Primera Infancia operado por el ICBF, los programas Vivienda Rural y de Generación de Ingreso y Desarrollo de Capacidades Productivas del Ministerio de Agricultura, Ser Pilo Paga, Colombia Mayor, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Empresa Rural del SENA, y Atención Humanitaria, son algunos de los programas gubernamentales cuyo sistema de focalización utiliza como instrumento de base el SISBÉN. Existiendo una herramienta de focalización individual que sirve al propósito de identificar las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad económica, resulta razonable que el Decreto 518 de 2020 remita a ella.

Además, la Corte toma nota de que esta herramienta ha sido readeuada y reconfigurada a lo largo del tiempo para asegurar la correcta caracterización de la población colombiana, y para minimizar los errores de inclusión y exclusión anotados anteriormente. Según se explica el CONPES 3877 de 2016, el SISBÉN IV surgió de la necesidad de hacer frente a las limitaciones del SISBÉN III: la metodología se había relacionado exclusivamente con el estándar de vida de los hogares, sin tener en cuenta la capacidad de generación de ingresos, la ponderación de las variables que conforman el índice habían sufrido un “desgaste”, no se reconocían las diferencias de pobreza entre territorios, y la calidad de la información se consideró deficiente por su desactualización, susceptibilidad a la manipulación, ausencia de verificación, y falta de interacción entre los sistemas de información y registros administrativos.  
(...)

en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA.

El propósito del programa es **contrarrestar los efectos de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19**, por medio de la entrega de una ayuda monetaria a cerca de tres millones de hogares, quienes fueron identificados previamente por el Departamento Nacional de Planeación- DNP, teniendo en cuenta los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que están registrados en el Sisbén III y IV, y que cumplan con el criterio de ordenamiento del Sisbén, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el precitado decreto y en el manual operativo del programa.

En virtud del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 812 del 04 de junio de 2020 «por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica», en cuyo artículo 5º estipuló que Prosperidad Social sería la entidad encargada de la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno Nacional, entendidos éstos como los aportes que el Estado otorga, en carácter de subsidios directos y monetarios, a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza.

La norma antes citada también estableció en el parágrafo 2º del artículo 5º, que «...el Programa de Ingreso Solidario será administrado y ejecutado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, una vez se realicen todos los procedimientos de entrega de la operación de este programa por parte del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público...».

**2.3. Comentarios Técnicos**

La Resolución No. 1986 del 2020<sup>3</sup>, estableció entre los grupos internos de trabajo- GIT de la entidad, el de Seguimiento a Nuevos Programas como dependencia encargada de los programas de transferencias monetarias administrados por Prosperidad Social de acuerdo con el art. 5º del Decreto Ley 812 de 2020, dependencia que, a solicitud de la Oficina Asesora Jurídica, realizó el siguiente pronunciamiento técnico, en el cual manifiesta los argumentos para justificar, desde el punto de vista técnico, la inviabilidad del artículo 9º del Proyecto de Ley en estudio, así:

**ANÁLISIS DE LA EXPRESIÓN NORMATIVA: “Cuando el cuidador familiar y la persona con dependencia no tengan ingresos propios, se garantizará la prelación de éstos para ser inscritos en los programas sociales del Estado”**

Desde el punto de vista técnico esta postura es **inviabile** como quiera que el criterio focalizador de los programas sociales, por excelencia, es el SISBÉN.

En efecto, la población beneficiaria para los tres programas: Colombia Mayor, Ingreso solidario y Compensación del IVA tienen dentro de sus requisitos de ingreso un criterio de

De esta suerte, la Corte concluye que la remisión al SISBÉN como instrumento de focalización, guarda correspondencia con el objetivo del PIS de entregar ayudas monetarias a las personas y hogares con mayor precariedad económica, para satisfacer sus necesidades vitales más apremiantes.<sup>4</sup>

En este sentido, tal y como se destaca de la misma Sentencia de la Corte Constitucional, el instrumento de focalización idóneo para seleccionar, priorizar y asignar subsidios de la oferta social del Estado es el SISBÉN, ya que a través de éste se puede hacer una caracterización idónea de la población a partir de diferentes aspectos relevantes y así dar prioridad a aquellos hogares que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema.

En este orden de ideas, el texto del proyecto de ley apunta a que se priorice a los cuidadores familiares que no tengan ingresos en los programas sociales del gobierno, sin tener en cuenta las valoraciones y categorizaciones que se construyen en el SISBÉN, desconociendo el valor que tiene este instrumento en la focalización y priorización de los hogares más vulnerables en Colombia.

En efecto, dar prelación a un grupo poblacional en específico como lo son los cuidadores familiares, del cual Prosperidad Social no desconoce sus necesidades, por encima de otro, es una situación subjetiva y de difícil manejo ya que existen otros grupos también con necesidades básicas insatisfechas, que quedarían por fuera de la oferta social dada la prelación a unos u otros. Por este motivo, es que el SISBÉN como instrumento focalizador se erige como una herramienta fundamental que permite, desde un punto de vista objetivo, seleccionar los potenciales beneficiarios y beneficiarios de los programas.

El SISBÉN es el instrumento que permite focalizar y seleccionar a los potenciales beneficiarios, entre ellos, los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias administrados por Prosperidad Social, tal como se advierte en los criterios de inclusión de tales programas. Por ejemplo, en el caso del Ingreso Solidario, son incluidos los hogares que no estén cubiertos por los programas de Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y Compensación de I.V.A. y, además, que su clasificación en el SISBÉN corresponda a los Grupos A y B y Niveles C1-C5 si es SISBÉN IV, o puntaje menor a 30 puntos si es SISBÉN III.

Aunado a lo anterior, el GIT de Seguimiento a Nuevos Programas, en sus observaciones técnicas recomienda armonizar la propuesta normativa con instrumentos que ya existan en el ordenamiento jurídico colombiano como lo es el Registro para la Localización y Caracterización de personas con Discapacidad – RLCPD, administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de contar con un dato aproximado de cuántas personas se verían cobijadas por los beneficios propuestos en la ley.

Es importante aplicar también los anteriores comentarios al artículo 8º del proyecto de ley, toda vez que, en el mismo se propone la priorización de los cuidadores familiares para ser beneficiarios del programa Ingreso Solidario en los casos en que no sea pensionado, no cotice al sistema de pensiones y no cuente con un ingreso mínimo vital, lo que implicaría un desconocimiento injustificado de los otros grupos

<sup>2</sup> Por el cual se crea el programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica».

<sup>3</sup> Por medio del cual se establecen los Grupos Internos de Trabajo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, su denominación y funciones y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-174 del 11 de junio de 2020, Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<p>focalizados para la oferta social del Estado que se encuentran en una situación de necesidad, de acuerdo con los criterios de selección objetiva del Sisbén.</p> <p>Frente al segundo inciso del artículo 9° del Proyecto de Ley, propuesto por la Honorable Senadora Mila Romero, en el cual se plantea la responsabilidad a cargo de Prosperidad Social, de reglamentar el procedimiento de inclusión de los cuidadores en el programa Ingreso Solidario, en el pronunciamiento técnico del GIT de Seguimiento a Nuevos Programas se indicó lo siguiente:</p> <p><i>De conformidad con el artículo 1 del Decreto 518 de 2020, el Departamento Nacional de Planeación - DNP determinó, mediante Acto Administrativo, el listado de los hogares beneficiarios del Programa Ingreso Solidario, teniendo en cuenta los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que estén registrados en el Sisbén, y que cumplan con el criterio de ordenamiento del SISBÉN, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el precitado acto administrativo y en el manual operativo adoptado mediante Resolución No. 1093 de 2020.</i></p> <p><i>Aunado a lo anterior, el programa fue concebido para atender a un grupo poblacional de hogares de tres millones, por lo cual es importante informar que NO HAY CUPOS EN DICHO PROGRAMA, con base en las siguientes consideraciones:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>1. Conforme se estableció en MANUAL OPERATIVO – ESQUEMA DE DISPERSIÓN, del Programa Ingreso Solidario se buscó beneficiar a cerca de tres millones de hogares, quienes fueron identificados previamente por el DNP.</i></li> <li><i>2. Mediante Resolución No. 1093 del 06 de abril del 2020, se identificaron 3.281.504, potenciales beneficiarios para el Programa Ingreso Solidario, lo que implica la existencia de 281.504 hogares adicionales a los tres millones establecidos.</i></li> <li><i>3. Actualmente, el cupo de 3 millones de hogares se encuentra cubierto, con los potenciales beneficiarios identificados mediante Resolución No.1093 del 06 de abril del 2020, no existiendo cupos disponibles.</i></li> <li><i>4. A la fecha el programa no ha previsto la identificación de un nuevo listado de potenciales beneficiarios.</i></li> <li><i>5. Si a mediano y/o largo plazo se llegase a establecer la procedencia de emitir nuevo listado de potenciales beneficiarios, la focalización de todos los hogares se realizará en igualdad de condiciones, para todos los hogares que tengan su información actualizada en las bases SISBÉN.</i></li> </ol> <p><i>Así las cosas, la norma pretende incluir un grupo poblacional dentro del grupo de beneficiarios del programa Ingreso Solidario, pese a que este se encuentra copado, lo cual, implicaría retirar a personas que han venido recibiendo este beneficio para poder cumplir con la demanda de beneficiarios que considera la norma deberían ser incluidos, situación que trae como consecuencia un trato desigual e injusto respecto de aquellos beneficiarios que ya se encuentran en el programa.</i></p>	<p><i>Al margen de lo anterior, la vigencia del Programa Ingreso Solidario no tiene la vocación de ser permanente, sino que se encuentra diseñado, estructurado y ordenado para un período de tiempo lapso determinado, de manera que es un desacierto por parte del Legislador reglar la inclusión de nuevos beneficiarios al programa si éste no es tiene la potencialidad de ser permanente.; de hecho, sería mayor es más el desgaste administrativo que implicaría la inclusión de nuevos beneficiarios, que el beneficio cierto otorgado a los cuidadores familiares.</i></p> <p>Aunado a todo lo anterior, se debe tener en cuenta que la Constitución Política consagra el principio de igualdad<sup>7</sup>, el cual debe ser respetado por la actividad del legislador evitando producir normas jurídicas que establezcan una situación de desigualdad negativa injustificada. En el caso de los artículos 8° y 9° del Proyecto de Ley, al establecer una prioridad de los cuidadores en el beneficio de los programas sociales, especialmente Ingreso Solidario, podría viciar a la futura ley de inconstitucionalidad.</p> <p>Finalmente se debe agregar que el Proyecto Ley pasa por alto, el tema de focalización y priorización de beneficiarios en los programas sociales, que la Ley 1955 de 2019, «Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo- PND 2018-2022 «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad», establece en el artículo 211 la creación de la Mesa de Equidad como una instancia de alto nivel, de carácter estratégico y decisivo, presidida y convocada por el presidente de la República con el objetivo de establecer directrices para los sectores y entidades del Gobierno Nacional para la aprobación de diseños e implementación de acciones y la destinación de recursos de acuerdo con las prioridades territoriales y poblacionales en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema; el seguimiento de las acciones del Gobierno y la rendición de cuentas con el fin de asegurar la atención prioritaria a la población en condición de pobreza y pobreza extrema y el cumplimiento de las metas trazadas en materia de pobreza.</p> <p>Respecto a la Mesa de la Equidad, la línea K° de las bases del PND- 2018-2022 señaló que:</p> <p><i>... la aceleración de la reducción de la pobreza y de la desigualdad a partir de las estrategias planteadas ( ... ) requiere una instancia de alto nivel y de carácter decisivo presidida y convocada por el Presidente [sic] de la República, para coordinar sectores y entidades del Gobierno nacional en el diseño e implementación de acciones, y en la destinación de recursos (de acuerdo con las prioridades territoriales y poblacionales en la reducción de la pobreza); así como en el seguimiento y rendición de cuentas frente a las metas trazadas acerca de la pobreza. En particular, en la mesa se acordarán los diseños de los programas que tengan impacto en la reducción de la pobreza. La secretaría técnica de la mesa estará a cargo del DNP y el DPS.</i></p> <p>Estas bases en la línea K señalan al tablero de control y seguimiento como la principal herramienta de la Mesa de Equidad, con los indicadores estratégicos de reducción de pobreza y desigualdad, en el cual se</p>
<p>monitorearán sus avances y serán la fuente para aprobar ajustes y creación de oferta para la reducción de la pobreza, identificar cuellos de botella ante retrasos o incumplimiento de las metas y tomar decisiones de inversión y orientación del gasto frente a las prioridades. La Mesa de Equidad fue reglamentada en el Decreto 1111 de 2020, en el que se plantea su definición y objetivo así:</p> <p><i>Artículo 2.5.3. Definición y objetivo general de la Mesa de Equidad. La Mesa de Equidad es la instancia de alto nivel, de carácter estratégico y decisivo, presidida y convocada por el Presidente de la República, con el objetivo de establecer directrices para los sectores y entidades del Gobierno nacional para la aprobación de diseños e implementación de acciones y la destinación de recursos de acuerdo con las prioridades territoriales y poblacionales para la reducción de la pobreza, la reducción de otras inequidades que limitan la inclusión social y productiva de la población, el seguimiento de las acciones del Gobierno nacional, la rendición de cuentas para asegurar la atención prioritaria a la población en condición de pobreza y el cumplimiento de las metas trazadas en esta materia. La Mesa de Equidad será el espacio en el que se acuerden los diseños de los programas del Gobierno nacional que tengan impacto en la reducción de la pobreza y en la reducción de otras inequidades que afectan a la población, de la pobreza y en la reducción de otras inequidades que afectan a la población.</i></p> <p>Habida cuenta de lo anterior, el Proyecto de ley debe ser replanteado en su formulación en cuanto a la priorización de programas sociales que proponen en sus artículos 8° y 9°, a fin de evitar posibles inconstitucionalidades y contradicción con el marco normativo existente en materia de política y programas sociales para la superación de la pobreza.</p> <p><b>3. Concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público</b></p> <p>Las iniciativas legislativas deben responder al principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución política de Colombia<sup>7</sup>, por lo tanto, corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, determinar el impacto fiscal que generaría el Proyecto de Ley. En este mismo sentido, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>8</sup> estableció la obligación de enunciar los costos fiscales de los proyectos de ley que se intenten aprobar, condición que el proyecto en comento no presenta, ni en la exposición de motivos ni en el articulado, así como tampoco cuenta con el aval del citado Ministerio de Hacienda. Al respecto la norma enuncia lo siguiente:</p> <p><i>En todo momento, el impacto fiscal de cualquier Proyecto de Ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</i></p>	<p><i>Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.</i></p> <p><i>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto sobre la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.</i></p> <p><i>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</i></p> <p><i>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.</i></p> <p>Por todo lo anterior, y teniendo en cuenta que el Proyecto de Ley propone ampliar la población beneficiaria de los programas sociales, lo que impacta en el presupuesto de estos, se hace necesario e importante contar con el aval técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p><b>4. Conclusión</b></p> <p>De acuerdo con las consideraciones antes expuestas, se solicita respetuosamente que del Proyecto de Ley n.° 009 de 2020 Senado, «por el cual se garantizan los derechos de los Cuidadores Familiares de personas dependientes, y se dictan otras disposiciones», los artículos 8° y 9° (parte inicial de su primer inciso, y segundo inciso), de los cuales se hizo referencia específicamente en el presente oficio, no continúen su trámite al considerar la posible inconstitucionalidad e inviabilidad técnica, al ordenar la priorización de los cuidadores familiares como beneficiarios de los programas sociales del Estado, en especial el de Ingreso Solidario. Además de lo anterior, de no contar con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el impacto fiscal que generarían dichos artículos.</p>

<sup>7</sup>La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario. (...)»

<sup>8</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los diecinueve (19) días del mes de enero del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes: consideraciones.

**CONCEPTO:** DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL

**REFRENDADO POR:** DOCTORA LUCY EDREY ACEVEDO MENESES -JEFE OFICIANA -OFICINA JURÍDICA

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 09/2020 SENADO.

**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR EL CUAL SE GARANTIZAN LOS DERECHOS DE LOS CUIDADORES FAMILIARES DE PERSONAS DEPENDIENTES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

**NÚMERO DE FOLIOS:** DIEZ (10) FOLIOS

**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** MARTES DIECINUEVE (19) DE ENERO DE 2021.

**HORA:** 16.07 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

## CONCEPTO JURÍDICO ASOCIACIÓN TÉCNICA SOCIAL ATS-ASOVAR Y ARD- IBEROAMÉRICA PROYECTO DE LEY NÚMERO 039 DE 2020 SENADO

*por medio del cual se modifica la Ley 1335 de 2009 y  
se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, 22 de febrero de 2021

Señores

LÓPEZ PEÑA JOSÉ RITTER  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DE SENADO

MOTOA SOLARTE CARLOS FERNANDO  
VICEPRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE SENADO

HONORABLES SENADORES MIEMBROS DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DE SENADO  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

**Asunto:** solicitud de inclusión del enfoque de riesgos y daños en el consumo de nicotina en el Proyecto de ley No 039/20 Senado, así como la participación de los usuarios de nicotina en los debates de regulación de los nuevos productos de nicotina

Honorable Senadores,

Quienes impulsamos esta comunicación somos, la Corporación Acción Técnica Social (ATS), somos una organización de la sociedad civil de Colombia que promueve la reforma de las políticas sobre sustancias psicoactivas legales e ilegales; desde el año 2015 contamos con el estatus consultivo especial ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). La Corporación ATS creó la Plataforma "Nicotina: Reducción de Riesgos y Daños" que trabaja a partir de la evidencia científica y la perspectiva de salud pública, así como el reconocimiento de los derechos de las personas usuarias de nicotina, particularmente su derecho a tomar decisiones informadas.

ASOVAPE Colombia, asociación civil de personas consumidoras de vaporizadores que defienden el uso, consumo y venta legal de los dispositivos de administración de nicotina (o sin ella) como alternativa para la reducción de riesgos del tabaquismo tarea que vienen desempeñando desde el 2016 ante distintos organismos nacionales como internacionales. Miembro pionero de La Red Internacional de Organizaciones de Consumidores de Nicotina (INNCO - The International Network of Nicotine Consumer Organisations) también de ARDT Iberoamérica y de World Vapers Allinace. ARDT (Asociación por la Reducción de daños del tabaquismo en Iberoamérica), es una red de más de 12 asociaciones de personas

consumidoras de países de Latinoamérica y Europa; y más de 2000 personas nacionales e internacionales que han firmado y apoyan nuestra Declaración<sup>1</sup>.

**Les escribimos para solicitarles la inclusión transversal del enfoque de reducción de riesgos y daños en el articulado del actual Proyecto de ley No 039/20 Senado, respetando los derechos humanos y abogando por la salud pública.**

**¿Qué es la reducción de riesgo y daño en nicotina?**

Es una estrategia de salud pública que busca reducir los riesgos y daños "causado por las toxinas del humo y la combustión del tabaco para los fumadores que no pueden o desean seguir fumando principalmente mediante la sustitución del cigarrillo tradicional<sup>2</sup>. Esta estrategia incluye:

1. Empoderar a las personas usuarias de nicotina con información precisa, objetiva y basada en evidencia. Así como garantizar su participación en la planificación, implementación y evaluación en la regulación relacionada<sup>3</sup>.
2. Garantizar servicios de salud integrales, disponibles, accesibles y diferenciales dependiendo de las necesidades y las elecciones de cada individuo, considerando la prevención y la reducción de daño como enfoques de salud pública complementarios.
3. Respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas usuarias de nicotina: derecho al libre desarrollo de la personalidad, derecho fundamental a la salud; y, protección contra la discriminación y el estigma.
4. Revisar y evitar las regulaciones, restricciones y prohibiciones desproporcionadas que puedan tener impactos regulatorios adversos en los usuarios de nicotina y su toma de decisiones. Así como deben actualizarse dichas regulaciones y atender a las necesidades de los usuarios de nicotina y las innovaciones disponibles.
5. Brindar a las personas usuarias de nicotina, mayores de edad, la oportunidad de reemplazar los productos de tabaco combustibles con productos sin combustión que liberan nicotina con un perfil de riesgo menor o dispositivos de riesgo reducido (cigarrillos electrónicos y los productos de tabaco calentado), que puedan representar mejoras en su salud y su calidad de vida.

<sup>1</sup> Plataforma Nicotina Reducción de Daños. (2020) Declaración. Disponible en: <https://xn--nicotinareducciondedaños-dic.com/declaracion/>

<sup>2</sup> O'Leary, R., & Polosa, R. (2020). Tobacco harm reduction in the 21st century. *Drugs and Alcohol Today*.

<sup>3</sup> Adaptación del enfoque a partir de los avances de: UNAIDS. (2019). Health, rights and drugs: harm reduction, decriminalization and zero discrimination for people who use drugs.

**La adopción del enfoque de reducción de riesgo y daño es consecuente con la consecución de objetivos de salud pública**

Los productos que entregan nicotina sin combustión – como es el caso, de los cigarrillos electrónicos y los productos de tabaco calentado – son fundamentalmente diferentes de los cigarrillos y otros productos de tabaco que se combustiónan. A la fecha, existe un creciente consenso entre los expertos en salud pública de que estos productos presentan un riesgo sustancialmente menor de daño, en comparación con fumar y, por lo tanto, representan una oportunidad de mejora para la salud pública.

Por ejemplo, de acuerdo con Public Health England<sup>4</sup>, tras la actualización de la revisión de evidencia científica sobre cigarrillos electrónicos y productos de tabaco calentado, reitero en marzo de 2020 que "representa una pequeña fracción de los riesgos de fumar (...) son por lo menos 95% menos nocivos que los cigarrillos". Asimismo, la European Society of Cardiology<sup>5</sup>, en diciembre de 2019, indicó que "existe una evidencia creciente de que son menos dañinos que los cigarrillos convencionales. (...) Existe y siempre habrá una proporción de fumadores que no pueden o no quieren dejar de fumar. En estos casos, los nuevos dispositivos pueden ser útiles para mitigar los efectos devastadores del tabaquismo". Por otro lado, "la provisión de la nicotina a la que los fumadores son adictos, sin los componentes nocivos del humo del tabaco, puede prevenir la mayor parte de los daños derivados del tabaquismo", según el Royal College of Physicians<sup>6</sup>.

Esta estrategia podría hacer aportes sustanciales, de acuerdo con expertos en nicotina, al Objetivo de Desarrollo Sostenible de reducir muertes prematuras causadas por enfermedades transmisibles (ODS 3, meta 4)<sup>7</sup>. Por ejemplo, en Estados Unidos, la American Cancer Society<sup>8</sup> indica que se deben adelantar las estrategias necesarias para "acelerar significativamente el abandono o sustitución de productos de tabaco combustible, los cuales continúan siendo de lejos la principal causa de cáncer y muertes prevenibles".

Estamos de acuerdo frente a la necesidad de regular los nuevos productos de nicotina sin combustión, toda vez que "llevan poco más de seis años en el país, y mucho se ha especulado sobre su impacto en Colombia. Con la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas ENCSPA 2019 podemos concluir que aparecen con fuerza en los últimos cinco años al posicionarse como la cuarta sustancia de más uso para 2019"<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Public Health England (marzo 2020) Vaping in England: 2020 evidence update summary. Disponible en: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/869401/vaping\\_in\\_England\\_evidence\\_update\\_March\\_2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/869401/vaping_in_England_evidence_update_March_2020.pdf)

<sup>5</sup> Richter, D. J. (2019). Cardiologists and smoking alternatives: what we should know. *E-Journal of Cardiology Practice*, 18, 4.

<sup>6</sup> Royal College of Physicians of London. (2016). *Nicotine without smoke Tobacco harm reduction*. Royal College of Physicians of London.

<sup>7</sup> Letter from seventy-two specialists in nicotine science, policy and practice. (2018) Innovation in tobacco control: developing the FCTC to embrace tobacco harm reduction. Disponible en: <https://clivebates.com/documents/WHOCOP8LetterOctober2018.pdf>

<sup>8</sup> American Cancer Society. (2018). American Cancer Society Position Statement on Electronic Cigarettes. Disponible en: <https://www.cancer.org/healthy/stay-away-from-tobacco/e-cigarette-position-statement.html>

<sup>9</sup> Corporación ATS. (agosto 2020). Cigarrillo tradicional vs dispositivos electrónicos sin combustión en la Encuesta Nacional de Consumo 2019. Disponible en <https://www.acciontecnicasocial.com/cigarrillo-tradicional-vs-dispositivos-electronicos-sin-combustion-en-la-encuesta-nacional-de-consumo-2019/>

Sin embargo, a estos datos es necesario darles una lectura en términos de las medidas más efectivas de salud pública. De acuerdo con la ENCSPA 2019<sup>10</sup>, los vapeadores y calentadores de tabaco aparecen con una edad de inicio de 23 años, mientras el tabaco se mantiene en cerca de los 17 años. En este sentido, los más jóvenes no están entrando al consumo de nicotina por este medio. Los datos permitirán formular e implementar medidas enfocadas en los territorios y grupos etarios de manera diferencial, considerando diferentes enfoques integrales de salud pública, entre la protección de niños, niñas y adolescentes; la prevención del consumo; y la reducción del riesgo y daño. El mismo DANE indica que el "Consumo de cigarrillos electrónicos o vapeadores con nicotina se ha presentado como una alternativa al consumo de tabaco tradicional".<sup>11</sup>

En el mismo sentido, debería adoptarse una regulación proporcional al riesgo que refleje sus diferencias respecto a los impactos en la salud, sin duda basados en evidencia. Reconocemos y exigimos continuar estudiando estos productos, así como investigar sus efectos a largo plazo. Al mismo tiempo, consideramos que hay información suficiente para no detener más los potenciales beneficios del enfoque de reducción de riesgo y daño en nicotina, incluidas entre las estrategias la regulación proporcional y diferencial de los productos de nicotina sin combustión. El conocimiento actual basado en procesos físicos y químicos involucrados, toxicología de las emisiones y los marcadores biológicos de la exposición, considerando los patrones complejos de uso, son evidencia concluyente de que son significativamente menos novios que el cigarrillo tradicional<sup>12</sup>.

En efecto, la regulación diferenciada y proporcional al riesgo de los dispositivos sin combustión, como parte de una estrategia de salud pública integral, hace parte de la solución y no parte del problema<sup>13</sup>. Toda vez que, puede resultar en un aporte significativo en la reducción de la carga de enfermedades no transmisibles, y hacerlo de manera más efectiva e integral tanto para los usuarios de nicotina, como para los sistemas de salud.

**La adopción del enfoque de reducción de riesgo y daño en nicotina responde a la protección de derechos humanos**

Como parte del derecho fundamental a la salud, la OMS indica que cada persona tiene el derecho a determinar su estilo de vida, sus elecciones ante una enfermedad o afectación a su salud, o cualquier mecanismo que represente mejoras en su calidad de vida. El objetivo de un enfoque basado en los derechos humanos es que todas las políticas, estrategias y programas

<sup>10</sup> DANE y Ministerio de Justicia. (agosto 2020) Encuesta nacional de consumo de sustancias psicoactivas (ENCSPA) 2019. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/encuesta-nacional-de-consumo-de-sustancias-psicoactivas-encspa>

<sup>11</sup> <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/encspa/bt-encspa-2019.pdf>

<sup>12</sup> Letter from seventy-two specialists in nicotine science, policy and practice. (2018) Innovation in tobacco control: developing the FCTC to embrace tobacco harm reduction. Disponible en: <https://civibeates.com/documents/WHOCCOP9LletterOctober2018.pdf>

<sup>13</sup> Statement from specialists in nicotine science and public health policy. (2014) Reducing the toll of death and disease from tobacco – tobacco harm reduction and the Framework Convention on Tobacco Control (FCTC). Disponible en <https://nicotinepolicy.net/documents/letters/MargaretChan.pdf>

se formulen con el fin de mejorar progresivamente el goce del derecho a la salud para todas las personas, incluidas las personas que no pueden o no quieren dejar de fumar.

Es así como los enfoques de salud pública para el consumo de nicotina, de acuerdo con los lineamientos generales de la OMS del derecho fundamenta a la salud: deben estar centrados en las personas y atender las necesidades específicas de los diversos grupos de población; debe ser integral y progresivo.

Asimismo, el goce del derecho a la salud también está estrechamente relacionado con el de otros derechos humanos tales como el acceso a la información y la participación<sup>14</sup>. El acceso a la información y la evidencia actual sobre la reducción del riesgo y daño en los dispositivos de nicotina sin combustión debe estar disponible para la población que opte por estas alternativas. El principio de autonomía exige que los fumadores que estén en contacto con los servicios de salud se les ofrezca información que permitan tomar decisiones autónomas sobre el tabaquismo. El principio de justicia requiere que ofrezcamos a los fumadores ayudas para dejar de fumar o sustituir por alternativas de menor riesgo; no hacerlo implica que la salud de los fumadores es menos importante que la de otros ciudadanos<sup>15</sup>.

Por otro lado, es fundamental escuchar y entender el punto de vista de las personas mayores de edad, que han tomado la decisión de consumir nicotina y entender que la constitución y la ley protegen el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando no violente el derecho de los demás. Asimismo, y teniendo en cuenta este derecho, el sistema de salud está obligado a brindar alternativas diferentes a la abstinencia o cesación que puedan mejorar la calidad de vida de quienes desean consumir nicotina<sup>16</sup>. Se debe reconocer el derecho a elegir y el derecho a usar.

**¿Cómo el Proyecto de Ley No 039/20 de Senado impone barreras a los derechos y las oportunidades asociadas al enfoque de reducción de riesgo y daño en nicotina, incluida la regulación diferenciada de los dispositivos de riesgo reducido?**

1. Equiparar la regulación de los dispositivos sin combustión con el cigarrillo tradicional puede limitar la capacidad de convencer a los fumadores adultos a migrar a alternativas de nicotina menos riesgosas. Incluso, algunos expertos en salud pública consideran que esto tan sólo prolongaría innecesariamente la epidemia del tabaquismo. Expertos en salud señalan que "es importante aclarar las diferencias entre la nicotina y varios

<sup>14</sup> OMS. (2017) Salud y derechos humanos. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/human-rights-and-health>

<sup>15</sup> Royal College of Physicians. (2016). Hiding in plain sight: treating tobacco dependency in the NHS. London: RCP.

<sup>16</sup> Corporación Acción Técnica Social – ATS – ASOVAPE COLOMBIA y La Asociación por la Reducción de Daños del Tabaquismo en Iberoamérica ARDT. (2020) REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DAÑOS PARA EL CONSUMO DE NICOTINA: UNA OPCIÓN FRENTE AL COVID-19. Disponible en <https://www.echelecazabea.com/reduccion-de-riesgos-y-danos-para-el-consumo-de-nicotina/>

productos, ya que el daño relativo percibido puede influir en los riesgos y daños futuros, lo que, a su vez, podría afectar las tasas de abandono y la salud pública"<sup>17</sup>.

2. Para que la reducción del daño del tabaco sea una estrategia viable, se debe convencer al público de la evidencia de los riesgos relativos más bajos de los productos de menor riesgo. Sin embargo, regularlos igual y brindar la misma información de todos los productos que entregan nicotina, sin importar su vía de consumo (con combustión o sin combustión), tan sólo proporciona información inapropiada y errónea a los usuarios con respecto a los riesgos asociados a cada producto e indicaría que todos cuentan con el mismo perfil de riesgo.
3. La regulación para el control del tabaco restringe por completo las estrategias de información y participación de los usuarios de nicotina, como parte integral de la estrategia de salud pública. La regulación no debe restringir la capacidad de los ciudadanos de ejercer sus libertades fundamentales para tomar decisiones y aún más si éstas pueden tener efectos significativos sobre el riesgo en su salud individual. Por lo anterior, los fumadores adultos tienen derecho a tener acceso e información sobre productos que representan una mejor opción que los cigarrillos.
4. Equiparar los productos bajo la misma regulación y las mismas estrategias, limita la posibilidad de adoptar medidas diferenciadas y hacer un seguimiento y una evaluación que permita asociarlos a los objetivos de salud pública. Si las formas de administración de nicotina son diferentes los riesgos derivados de estas también pueden serlo, es por eso que la información diferenciada es fundamental para tomar medidas particulares sobre cada uno de los dispositivos.
5. La salud pública en consumo de sustancias psicoactivas con el enfoque de reducción de riesgos y daños, la tecnología con la creación de dispositivos de administración de nicotina sin combustión y la construcción de política pública que exige la participación de las personas afectadas por estas, son tres ejemplos claros de las innovaciones en los últimos 20 años que antes no existían, por eso una regulación diferenciada moderna debe incorporar estos elementos como parte de su desarrollo para responder a así a las nuevas realidades del consumo de nicotina. El mundo lo está haciendo y Colombia no puede quedarse atrás en este sentido.

**Nuestra propuesta**

Incluir una regulación diferenciada de los productos de riesgo reducido respecto a los cigarrillos tradicionales dado que proporciona una oportunidad para mejorar la vida de miles de personas, permitirá prevenir la muerte y morbilidades debido al uso de tabaco.

<sup>17</sup> Rajkumar, S., Adibah, N., Paskow, M. J., & Erkkila, B. E. (2020). Perceptions of nicotine in current and former users of tobacco and tobacco harm reduction products from seven countries. *Drugs and Alcohol Today*.

Los productos de riesgo reducido no van a reemplazar las acciones de prevención, prohibición, regulación, restricción y cesación que buscan las leyes actuales, por el contrario, las van a complementar en la búsqueda de transiciones regresivas para abandonar el consumo y la sustitución hacia otros dispositivos de menor riesgo. Colombia puede ser pionera en esta tarea si buscamos proteger realmente a los menores de edad y posiblemente darle unos años más de vida a los miles de adictos a la nicotina que ya tienen claro que no la van a abandonar<sup>18</sup>.

Son muchos los aspectos relacionados sobre los dispositivos de administración de nicotina sin combustión que deben observarse por separado, por ejemplo, tres temas de tratamiento diferenciado<sup>19</sup>: 1) Establecer una prohibición estricta y supervisada de la publicidad, venta y patrocinios orientada a los menores de edad. 2) Definir criterios técnicos y científicos para el control de calidad de los dispositivos y sus accesorios, castigando fuertemente el mercado negro y la fabricación artesanal. 3) Brindar información veraz y objetiva sobre los riesgos, daños, usos y beneficios asociados al uso de estos dispositivos con una inducción obligatoria para su uso.

Atentamente,

Julián Quintero  
**Plataforma Nicotina: Reducción de Riesgos y Daños**  
[www.nicotinareducciondedaños.com](http://www.nicotinareducciondedaños.com)  
[julian.quintero@corporacion-ats.com](mailto:julian.quintero@corporacion-ats.com)  
 cel 3103307504

**Corporación Acción Técnica Social**  
[www.acciontecnicasocial.com](http://www.acciontecnicasocial.com)

Francisco Javier Ordoñez  
**Asociación Colombiana de Vapeadores**  
[www.asovape.org](http://www.asovape.org)  
[franciscokramer@gmail.com](mailto:franciscokramer@gmail.com)  
 cel 3002087250

**ARDT Iberoamérica**  
 Asociación por la Reducción de daños del tabaquismo en Iberoamérica

<sup>18</sup> Corporación Acción Técnica Social. (2019). Vapear y calentar no es fumar. Es hora de regular. Disponible en: <https://www.acciontecnicasocial.com/vapear-y-calentar-no-es-fumar-es-hora-de-regular/>

<sup>19</sup> Corporación Acción Técnica Social. (2019). Las estrategias de reducción de riesgos y daños si son estrategias complementarias contra el tabaquismo. Disponible en: <https://www.acciontecnicasocial.com/las-estrategias-de-reduccion-de-riesgos-y-danos-si-son-estrategias-complementarias-contra-el-tabaquismo/>

Nuestra declaración fue firmada y apoyada por más de 2000 personas a nivel nacional e internacional de países como Colombia, España, Argentina, México, Panamá, Costa Rica, Estados Unidos, Perú, Venezuela, Ecuador, Chile, entre otros.

Entre los apoyos a nuestra declaración se encuentran los siguientes expertos, académicos y líderes de opinión:



**Julián Andrés Quintero**  
Director Acción Técnica Social  
Colombia



**Francisco Ordoñez**  
Presidente ASOVAPE  
Colombia y ARDT  
Iberoamérica  
Colombia



**Alejandro Gaviria**  
Ex Ministro de Salud y Rector de la Universidad de los Andes  
Colombia



**Jessica Harding**  
Asociada a la New Nicotine Alliance UK –primera administradora – y Panelista del Foro Global de Nicotina  
Reino Unido



**Michael Landl**  
Director de World Vapers' Alliance.  
Austria



**Ethan Nadelmann**  
Fundador y Director ejecutivo de la Drug Policy Alliance  
Estados Unidos



**Boris Platonoff**  
Presidente ASOVAPE  
Ecuador



**Jukka Kelovuori**  
Asociado a la New Nicotine Alliance UK  
Finlandia



**Carmen Escrig**  
Creadora y coordinadora de la Plataforma Médica Española por la Reducción de Daños por Tabaquismo  
España



**Paul Meller**  
Fundador de World Vapers' Alliance  
Bélgica



**Ángeles Muntadas-Prim**  
Presidenta de la Asociación Española de Usuarios de Vaporizadores Personales (ANESVAP)  
España



**Claudio Teixeira**  
Coordinador de la Red de Reducción de Daño en Tabaquismo en Brasil y Vicepresidente de ARDT  
Brasil



**Nancy Loucas**  
Directora de Paraclete Associates NZ  
Nueva Zelanda



**Inge Delfosse**  
Secretaria General de European Smokeless Tobacco Council  
Bélgica



**Alex Wodak**  
Presidente Australian Drug Law Reform Foundation  
Australia



**David Sweanor**  
Centre for Health Law, Policy and Ethics, University of Ottawa  
Canadá



**Yamil Esgaib**  
ASOVAPE Paraguay



**Jorge Palma**  
Presidente ASOVAPE Perú



**Jeffrey Zamora**  
Presidente ASOVAPE Costa Rica



**Tomas Sanchez**  
Presidente ADRT Panamá

**LINKS AL PROYECTO DE LEY**

**Español:** Proyecto de Ley 039 de 2020 "Por medio del cual se modifica la ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones"

[www.nicotinareducciondedaños.com/documentos/proyecto-de-ley-39-de-2020/](http://www.nicotinareducciondedaños.com/documentos/proyecto-de-ley-39-de-2020/)

**Inglés:** Bill 029/2020 "Whereby law 1335/2009 is amended and other provisions are enacted".

[www.nicotinareducciondedaños.com/documentos/bill-39-2020/](http://www.nicotinareducciondedaños.com/documentos/bill-39-2020/)

**ANEXO 1. DECLARACIÓN DE LA PLATAFORMA NICOTINA: REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DAÑOS**

1. **Buscamos la incorporación del enfoque de Reducción de Riesgos y Daños** en los servicios de atención en salud, como una alternativa complementaria a las estrategias de prevención y cesación empleadas por los gobiernos para enfrentar los daños derivados del consumo de nicotina mediante la combustión del tabaco. Consideramos que la reducción de riesgos y daños debe ser para todas las sustancias psicoactivas y entre ellas, la nicotina no puede ser la excepción.
2. **Concordamos en que, desde todas las perspectivas del debate, el objetivo principal de la regulación del uso de nicotina debe ser la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes,** pero a la vez solicitamos que esta protección de los derechos de los más vulnerables, no sean el pretexto para coartar el derecho de las personas adultas para tomar decisiones libres e informadas sobre su cuerpo y el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando, no violenten los derechos colectivos o de los demás como así lo protege la Constitución Política de Colombia.
3. **Solicitamos el reconocimiento y la inclusión de la voz de las personas consumidoras de nicotina mayores de edad,** en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, programas, acciones y campañas orientadas al tratamiento y la regulación del consumo de nicotina. Pedimos que la opinión de las personas consumidoras de nicotina sea consultada y tenida en cuenta de manera efectiva en el desarrollo de programas, y que ninguna acción médica pueda estar por encima de la decisión de las personas consumidoras (pacientes).
4. **Proponemos que las acciones de intervención en salud pública, políticas públicas y legislación, transiten hacia la regulación y el estudio de la nicotina** como un estimulante antidepresivo de cientos de años de consumo, y no se queden solo en la prohibición de las formas y dispositivos para su administración. **El centro del debate y la regulación debe estar en la nicotina (sustancia), teniendo en cuenta que no todas las vías de administración implican el mismo riesgo para el consumidor.** Abogamos también por un mercado justo que permita el acceso regulado y seguro para diferentes grupos sociales, considerando que, al imponer altos impuestos a estos productos, se podrían crear mercados ilegales que pueden afectar la salud de las personas que quieren abandonar el cigarrillo, al no contar con las garantías de calidad y seguridad de los productos que sí exige un mercado legal.

5. **Reconocemos que la administración de nicotina por medio de la combustión del tabaco en cigarrillos y pipas es una de las más dañinas, y éstas deben ser sustituidas por vías de menor riesgo,** entre las que se encuentran los vaporizadores, el calentamiento de tabaco, el tabaco sublingual (snuss), el polvo de tabaco (rape), crema de tabaco (ambil), los parches de nicotina, entre otras formas sin combustión que vendrán en el futuro.
6. **Invitamos al debate basado en la evidencia y a la exposición de la mayor cantidad de argumentos técnicos y científicos,** para la toma de decisiones informadas por parte de los políticos, funcionarios públicos, sector salud, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales y personas consumidoras. Hay evidencia desde todas las orillas del debate y en esa medida, **invitamos a tener un diálogo constructivo y respetuoso de estas evidencias que ponga en el centro a las personas consumidoras y el cuidado de su salud.** Incentivaremos la producción constante de evidencia y la actualización de los datos sobre la realidad del consumo de nicotina en Colombia.
7. **Promovemos el desarrollo de la ciencia, la tecnología, la política pública y la salud pública** para la invención de formas de administración de nicotina de menor riesgo, así como el desarrollo de políticas públicas innovadoras más incluyentes, humanistas y participativas. El consumo de nicotina que observamos al inicio de la tercera década del siglo XXI no se da de la misma manera y en el mismo contexto de derechos que el del siglo XX y esto debido al desarrollo de la ciencia, la tecnología, la política pública y los derechos, por los que buscamos que estos sigan avanzando. Colombia debe dinamizar la innovación social, para ponerse a la vanguardia en América Latina en los desarrollos tecnológicos, sociales y políticos sobre este tema.
8. **Buscamos articular el mundo científico, técnico, académico, privado, público, sociedad civil, ciencias de la salud, personas consumidoras de nicotina** en un intercambio de conocimientos, saberes y experiencias, para buscar alternativas integrales frente al fracaso de la cesación como única opción para disminuir los riesgos y daños del consumo de nicotina.

<p><b>CSP-CS-COVID-19-0089-2021</b> Bogotá D.C., 23 de febrero de 2021</p> <p><b>PARA:</b> DOCTOR GREGORIO ELJACH PACHECO, SECRETARIO GENERAL, H. SENADO DE LA REPÚBLICA. <b>DE:</b> JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA, SECRETARIO-SÉPTIMA DE SENADO.</p> <p><b>ASUNTO:</b> PUBLICACIÓN DEL COMENTARIOS.</p> <p>Respetado Doctor:</p> <p>Para lo de su competencia y con base en lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 2º de la <b>Ley 1431 de 2011</b>, remito a su despacho en medio impreso e igualmente en medio magnético, para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República,</p> <p><b>COMENTARIOS:</b> ASOCIACIÓN TÉCNICA SOCIAL ATS- ASOVAPE Y ARD-IBEROAMÉRICA <b>REFRENDADO POR:</b> DOCTORES JULIÁN ANDRÉS QUINTERO-DIRECTOR - ATS, FRANCISCO ORDOÑEZ -PRESIDENTE -ASOVAPE y otros más. <b>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:</b> N° 39/2020 SENADO. <b>TÍTULO DEL PROYECTO:</b> "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1335 DE 2009 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". <b>NÚMERO DE FOLIOS:</b> ONCE (11) FOLIOS <b>RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:</b> LUNES VEINTIDÓS (22) DE FEBRERO DE 2021. <b>HORA:</b> 16:55 P.M. Cordialmente,</p>  <p><b>JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA</b> SECRETARIO - COMISIÓN SÉPTIMA</p>	<p><b>LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.</b> - Bogotá D.C., a los veintidós (22) días del mes de febrero del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza la <u>publicación en Gaceta del Congreso de la República</u>, las siguientes: consideraciones.</p> <p><b>COMENTARIOS:</b> ASOCIACIÓN TÉCNICA SOCIAL ATS- ASOVAPE Y ARD-IBEROAMÉRICA <b>REFRENDADO POR:</b> DOCTORES JULIÁN ANDRÉS QUINTERO-DIRECTOR - ATS, FRANCISCO ORDOÑEZ -PRESIDENTE -ASOVAPE y otros más. <b>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:</b> N° 39/2020 SENADO. <b>TÍTULO DEL PROYECTO:</b> "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1335 DE 2009 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". <b>NÚMERO DE FOLIOS:</b> ONCE (11) FOLIOS <b>RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:</b> LUNES VEINTIDÓS (22) DE FEBRERO DE 2021. <b>HORA:</b> 16:55 P.M.</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El Secretario,</p>  <p><b>JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA</b> SECRETARIO Comisión Séptima del H. Senado de la República</p>
--	---

**CONTENIDO**

Gaceta número 84 - viernes 26 de febrero de 2021

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PONENCIAS**

Ponencia para primer debate y texto propuesto proyecto de ley número 313 de 2020 Senado, por la cual se reglamenta el ejercicio de la alergología clínica, sus procedimientos y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto del proyecto de ley número 316 de 2020 Senado, 089 de 2019 Cámara, por medio del cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes. ....	5
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	
Concepto jurídico Ministerio de Defensa nacional proyecto de ley número 139 de 2020 Senado, por el cual se adoptan medidas para la formalización y la competitividad portuaria del país.....	10
Concepto jurídico ministerio de salud y protección social sobre el proyecto de ley número 255 de 2020 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas de salud pública y salud mental en materia de la adicción al juego o ludopatía y se dictan otras disposiciones. ....	10

Concepto jurídico ministerio de educación nacional proyecto de ley número 313 de 2020 Senado, por la cual se reglamenta el ejercicio de la Alergología clínica, sus procedimientos y se dictan otras disposiciones. ....	13
Concepto jurídico secretaría de gobierno alcaldía mayor de bogotá del proyecto de ley número 351 de 2020 Senado, por medio del cual se reconoce estabilidad contractual a las mujeres que se encuentren a 3 años o menos de cumplir el tiempo de servicio a la edad para obtener su pensión, y se encuentren vinculadas por Contrato de Prestación de Servicios en Entidades del Estado.....	13
Concepto jurídico departamento de la prosperidad social proyecto de ley número 009 de 2020 Senado, por el cual se garantizan los derechos de los Cuidadores Familiares de personas dependientes y se dictan otras disposiciones.....	20
Concepto jurídico asociación técnica social ats-asovar y ard-iberoamérica proyecto de ley número 039 de 2020 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones. ....	23