



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 893

Bogotá, D. C., jueves, 29 de julio de 2021

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 25 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se otorga la categoría de distrito especial, fronterizo, turístico comercial y empresarial al municipio de San José de Cúcuta y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 20 de julio de 2021

Respetado
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Honorable Senado de la República
Ciudad

REF: Radicación proyecto de ley.

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración del Honorable Senado de República el siguiente proyecto de ley *"Por medio de la cual se otorga la categoría de Distrito Especial, Fronterizo, Turístico Comercial y Empresarial al municipio de San José de Cúcuta y se dictan otras disposiciones"*.

Cordialmente,

ANDRÉS CRISTO BUSTOS
Senador de la República

EDGAR DÍAZ CONTRERAS
Senador de la República

RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República

FERNANDO NICOLÁS ARAUJO
Senador de la República

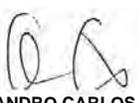
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara

HORACIO JOSÉ SERPA
Senador de la República

JOSÉ DANIEL LÓPEZ
Representante a la Cámara

GERMAN DARIO HOYOS GIRALDO
Senador de la República

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA
Senador de la República

<div style="display: flex; flex-wrap: wrap; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  CARLOS FERNANDO MOTOA Senador de la República </div> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  WADITH ALBERTO MANZUR Representante a la Cámara </div> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  ALEJANDRO CARLOS CHACÓN Representante a la Cámara </div> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  WILMER RAMIRO CARRILLO Representante a la Cámara </div> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  ANTONIO SANGUINO PAÉZ Senador de la República Partido Alianza Verde </div> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI Senador de la República </div> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO Senador de la República </div> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ Senador de la República </div> </div>	<div style="display: flex; flex-wrap: wrap; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  JUAN FERNANDO REYES KURI Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Liberal </div> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  GUILLERMO GARCÍA REALPE Senador de la República </div> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander </div> <div style="text-align: center; margin: 5px;">  RICHARD AGUILAR VILLA Senador de la República </div> </div>
<p style="text-align: center;">Proyecto de Ley Ordinaria</p> <p style="text-align: center;">No. de 2021</p> <p>“Por medio de la cual se otorga la categoría de Distrito Especial, Fronterizo, Turístico Comercial y Empresarial al municipio de San José de Cúcuta y se dictan otras disposiciones”.</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto otorgar la categoría de Distrito Especial, Fronterizo, Turístico Comercial y Empresarial al municipio de San José de Cúcuta.</p> <p>Artículo 2º. Otorgamiento. Concédase al municipio de San José de Cúcuta, capital del departamento de Norte de Santander, la categoría de Distrito Especial, Fronterizo, Turístico Comercial y Empresarial.</p> <p>Artículo 3º. Régimen Aplicable. El Distrito Especial, Fronterizo, Turístico Comercial y Empresarial de San José de Cúcuta, se regirá por las disposiciones de la Ley 1617 de 2013 y demás normas concordantes.</p> <p>Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p> <p>De los honorables senadores,</p>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>I. Marco Constitucional y legal</p> <p>La Constitución Política de Colombia, en su artículo 10, señala:</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.</i></p> <p>De igual forma, la Carta Política de 91 a través de sus artículos 286 y 287, instituyó la importancia de establecer diferentes tipos de entidades territoriales a nivel nacional y a su vez, de dotarlas con autonomía:</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> Gobernarse por autoridades propias. Ejercer las competencias que les correspondan. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Participar en las rentas nacionales. <p>La Ley 1617 de 2013 “Por la cual se expide el régimen para los Distritos Especiales”, modificada por el artículo 131 de la Ley 1955 del 2019, estableció los siguientes requisitos para presentar el proyecto de ley para la creación de distritos ante el Congreso de la República.</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>Artículo 80. Requisitos para la creación de distritos. La ley podrá decretar la conformación de nuevos distritos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:</i></p> <p>Se podrán conformar nuevos distritos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Contar por lo menos con quinientos mil (500.000) habitantes, según certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de

acuerdo con el último censo realizado por esta entidad o estar ubicado en zonas costeras, ser capital de departamento, municipio fronterizo o contar con declaratoria de Patrimonio Histórico de la Humanidad por parte de la Unesco.



La anterior información se encuentra disponible a través de la página web de la entidad para su consulta, en el siguiente enlace estadístico: Demografía y población - proyecciones de población, o ingresando a través del siguiente enlace:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-con-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

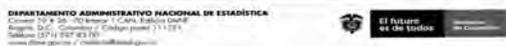
De esta manera, espero haber dado respuesta a su solicitud y quedo atento a resolver cualquier inquietud adicional que tenga en el ejercicio de sus funciones.

Con un cordial saludo,

Juan Daniel Loviedo Arango
JUAN DANIEL LOVIEDO ARAANGO
 Director
 Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE

Antecedente: Rad DANE No. 202131300465A2

Aprobado: Ángela Patricia Vega Lombardi - Directora Técnica de Censos y Demografía
 Firmado: Maritza Escandon Vega - Profesional Especializada, Dirección General



2. Presentar un documento con la sustentación técnica del potencial para el desarrollo de puertos o de actividades turísticas, industriales, o económicas de gran relevancia y/o culturales, que acredite la capacidad institucional, de gestión y financiación para el desarrollo de dicha vocación.

3. Presentar un análisis de la capacidad fiscal que demuestre su suficiencia para asumir las necesidades institucionales y estructura administrativa asociada a la conformación de localidades.

4. Presentar los resultados de la diligencia de deslinde efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1617 de 2013.

5. Contar con concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, emitido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, o la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, o el organismo que haga sus veces, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.

6. Contar con concepto previo y favorable de los concejos municipales.



II. Necesidad de una reestructuración política-administrativa.

La Constitución Política estableció la categoría de distritos en su artículo 286 como entidad territorial, sujetos a un régimen especial. Estas entidades territoriales gozan de facultades especiales que las diferencian de los municipios y que les permiten establecer un marco normativo de organización y funcionamiento para fomentar sus características especiales.

Como marco normativo, la Ley 1617 de 2013, establece el régimen legal para los Distritos Especiales. La finalidad de esta norma es principalmente, el reconocimiento del carácter especial a los distritos con el propósito de potencializar su especialidad y desarrollo. Para cumplir este fin, los distritos necesitan contar con criterios diferenciales en materias de asignaciones económicas y administrativas, por ello la ley, establece unas herramientas administrativas que no son comunes a las de los municipios y que permiten asemejar los distritos a los departamentos; resalta especialmente que las decisiones que se tomen sobre su desarrollo se enfoquen en las necesidades que llevan antes las instancias de gobierno y administración las comunidades a través de la creación de localidades y de figuras de autoridad focalizadas, como lo son los alcaldes y las Juntas Administradoras Locales.

El artículo 4 de la Ley 1617 de 2013, establece que:

"El gobierno y la administración del distrito estará a cargo de:

1. El Concejo Distrital.
2. El Alcalde Distrital.
3. Los Alcaldes y las Juntas Administradoras Locales.
4. Las entidades que el Concejo, a iniciativa del Alcalde Distrital, cree y organice".

Por mandato de ley, los distritos están divididos en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, social, cultural y económico.

El concejo distrital, a iniciativa del alcalde distrital, señalará a las localidades su denominación, límites y atribuciones administrativas, y dictará las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento. Para este fin deberá tener en cuenta:

1. La cobertura de los servicios básicos, comunitarios e institucionales, y
2. Las características sociales de sus habitantes y demás aspectos que identifiquen las localidades.

Las Juntas Administradoras Locales -JAL, permitirán al Concejo Municipal descentralizar parte de sus funciones y crear espacios de acceso y participación de la comunidad en las decisiones que se deban tomar en desarrollo de la localidad. Las JAL, cuya naturaleza jurídica es la de corporaciones elegidas popularmente para períodos de cuatro (4) años, estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital atendida la población respectiva. La JAL ejerce control y veeduría al Gobierno Local, son consideradas como un puente entre la comunidad, el alcalde y el Concejo, para solucionar los problemas de una comuna o corregimiento. Las JAL promueven reuniones con las asociaciones cívicas, profesionales, comunitarias, sindicales, juveniles y benéficas, entre otras, para consultar la prioridad de la inversión o ejecución de obras públicas en sus zonas.

De conformidad con el artículo 39 de la Ley 1617 de 2013, cada localidad tendrá un alcalde local, que será nombrado por el alcalde distrital de terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora Local, en asamblea pública, citada por el alcalde distrital y que deberá tener quórum con no menos del ochenta por ciento (80%) de sus miembros.

Esta propuesta de cambio a la estructura a través de la cual hoy, se ejerce el gobierno y la administración pública en Cúcuta, surge del análisis de la dinámica de la comunicación entre la administración municipal y la comunidad cucuteña, la cual ha sido predominantemente ejercida a través de las secretarías de la alcaldía, los concejales y las Juntas de Acción Comunal -JAC; sin embargo, son canales de comunicación que presentan desventajas hacia la comunidad porque sigue siendo ejercida desde un nivel central; el nuevo esquema propuesto permitirá que la alcaldía tenga mayor presencia en todo el territorio de la ciudad y el acceso de los ciudadanos a las autoridades será focalizado.

Si bien, uno de los principales medios de representación democrática ante el gobierno municipal son las JAC, esta figura no es integrada como parte de la estructura del Estado, como sí lo son las JAL al consolidarse dentro de la Rama Ejecutiva, y a las cuales se les otorgan funciones normativas y de control político en el orden territorial. Siendo Colombia, un Estado en el cual es evidente la prevalencia institucional, se hace imperante fortalecer esta figura que sirve de puente a la comunidad cucuteña, incluyendo a las mismas JAC, frente a la administración municipal.

Así las cosas, las JAL podrán, entre otras funciones, adoptar el Plan de Desarrollo Local en concordancia con el Plan General de Desarrollo Económico y Social de Obras Públicas y el Plan General de Ordenamiento Físico del Distrito, previa audiencia de las organizaciones sociales, cívicas y populares de la localidad; presentar proyectos de inversión ante las autoridades nacionales y distritales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión; presentar al concejo distrital proyectos de acuerdo relacionados con la localidad que no sean

de la iniciativa privativa del alcalde distrital y solicitar informes a las autoridades distrital.

El municipio de San José de Cúcuta se encuentra conformado, según el Acuerdo 061 de 1994, por diez (10) comunas en su zona urbana y seis (6) corregimientos en la zona rural. Cada una de las comunas y de los corregimientos cuentan con su propia Junta Administradora Local, para un total de 16 JAL.

Las JAL, han desempeñado un papel relevante, sirviendo como conexión entre las autoridades municipales y los habitantes de cada comunidad, y su intervención ha sido fundamental en la priorización de los Presupuestos Participativos (artículo 100 de la Ley Ley 1757 de 2015), los cuales facultan a la ciudadanía para elegir la inversión en proyectos para mejorar sus comunidades. Los Presupuestos Participativos limitan el monto a un máximo de \$200.000.000 por comuna o corregimiento, arrojando un total de \$3.200 millones. (Boletín presupuesto ediles)

Frente al fortalecimiento de las JAL, el mayor logro posterior a su creación ha sido el Acuerdo 023 de 2013 mediante el cual el municipio de Cúcuta estableció el pago de seguridad social para los ediles. El siguiente paso de asignación de honorarios a los ediles bajo lo dispuesto en la Ley 2086 de 2021, dependerá de la administración actual y del Concejo de Cúcuta.

La organización por localidades del municipio de Cúcuta, que propone la categorización de Distrito, permitirá descentralizar las facultades que hoy se encuentran en cabeza exclusiva la Alcaldía municipal. La estructura distrital permitirá focalizar el diseño e implementación de políticas públicas y así, conseguir un mayor impacto y equidad en todo el territorio de Cúcuta, promoviendo la presencia de la administración local a través de las localidades, los alcaldes locales y las JAL.

En la actualidad, el municipio de Cúcuta con una población de 787.891 habitantes, cuenta con una estructura administrativa conformada de la siguiente manera:

1. Diecinueve (19) secretarías: Privada; General; Prensa y Comunicaciones; Gestión del Riesgo de Desastres; Hacienda; del Tesoro; de Valorización y Plusvalía; Educación; Postconflicto y Cultura de Paz; Vivienda; Equidad de Género; Salud; Banco de Progreso; de Gobierno; Cultura y Turismo; Desarrollo Social; Infraestructura; Seguridad Ciudadana; Tránsito y Transporte.
2. Veintitrés (23) subsecretarías.
3. Cuatro (04) subdirecciones.
4. Cuatro (04) oficinas especiales, dos (02) de Control Interno, dos (02) departamentos administrativos y una (01) Coordinación de Casa de Justicia.



(Publicación en la página oficial de la Alcaldía de Cúcuta vía <http://www.cucuta-nortedesantander.gov.co/alcaldia/organigrama>)

Según el Acuerdo 023 de 2020 los gastos de funcionamiento totales del ente territorial son de \$110.989.082.855; de los cuales \$48.801.527.326 son destinados a los gastos de personal, tal y como se observa a continuación:

Nombre Cuenta				PRESUPUESTO INICIAL
ALCALDIA MUNICIPAL Y SUS DEPENDENCIAS				
Código	Nivel	Tipo		
2		A	Gasto	\$ 1.286.308.324.133
2.1		A	Funcionamiento	\$ 110.989.082.855
2.1.1		A	Gastos de personal	\$ 48.801.527.326
2.1.1.01		A	Planta de personal permanente	\$ 44.391.027.324
2.1.1.01.01		A	Factores constitutivos de salario	\$ 32.341.197.921
2.1.1.01.01.001		A	Factores salariales comunes	\$ 32.341.197.921
2.1.1.01.01.001.01		C	Sueldo básico	\$ 26.218.046.748
2.1.1.01.01.001.02		C	Horas extras, dominicales, festivos y recargos	\$ 30.395.514
2.1.1.01.01.001.04		C	Subsidio de alimentación	\$ 77.415.120
2.1.1.01.01.001.05		C	Auxilio de transporte	\$ 219.466.300
2.1.1.01.01.001.06		C	Prima de servicio	\$ 1.131.115.211
2.1.1.01.01.001.07		C	Bonificación por servicios prestados	\$ 731.836.908
2.1.1.01.01.001.08		A	Prestaciones sociales	\$ 3.632.922.120
2.1.1.01.01.001.08.01		C	Prima de navidad	\$ 2.454.677.108
2.1.1.01.01.001.08.02		C	Prima de vacaciones	\$ 1.178.245.012
2.1.1.01.01.001.10		C	Viajes de los funcionarios en comisión	\$ 300.000.000
2.1.1.01.02		A	Contribuciones inherentes a la nómina	\$ 11.413.714.060
2.1.1.01.02.001		C	Aportes a la seguridad social en pensiones	\$ 3.233.986.039
2.1.1.01.02.002		C	Aportes a la seguridad social en salud	\$ 3.343.132.971
2.1.1.01.02.003		C	Aportes de cesantías	\$ 3.156.880.746
2.1.1.01.02.004		C	Aportes a cajas de compensación familiar	\$ 1.131.115.211
2.1.1.01.02.005		C	Aportes generales al sistema de riesgos laborales	\$ 140.678.393
2.1.1.01.02.006		C	Aportes al ICBF	\$ 844.752.420
2.1.1.01.02.007		C	Aportes al SENA	\$ 140.792.070
2.1.1.01.02.008		C	Aportes a la ESAP	\$ 140.792.070
2.1.1.01.02.009		C	Aportes a escuelas industriales e institutos técnicos	\$ 281.584.140
2.1.1.01.03		A	Remuneraciones no constitutivas de factor salarial	\$ 636.115.343
2.1.1.01.03.001		A	Prestaciones sociales	\$ 539.987.147
2.1.1.01.03.001.02		C	Indemnización por vacaciones	\$ 394.331.332
2.1.1.01.03.001.03		C	Bonificación especial de recreación	\$ 145.655.815
2.1.1.01.03.003		C	Bonificación de dirección para gobernadores y alcaldes	\$ 64.085.464
2.1.1.01.03.004		C	Bonificación de gestión territorial para alcaldes	\$ 32.042.732
2.1.1.02		A	Personal supernumerario y planta temporal	\$ 4.410.500.002
2.1.1.02.01		A	Factores constitutivos de salario	\$ 4.410.500.002
2.1.1.02.01.001		A	Factores salariales comunes	\$ 4.410.500.002
2.1.1.02.01.001.01		C	Sueldo básico	\$ 4.410.500.002
2.1.2		A	Adquisición de bienes y servicios	\$ 17.620.000.000
2.1.2.01		A	Adquisición de activos no financieros	\$ 500.000.000

Comparemos esta estructura con la ciudad de Bogotá, la cual cuenta con 7.200.000 de habitantes, según el censo del año 2018 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane):

Alcaldía de Cúcuta	Alcaldía del Distrito Capital
787.891 habitantes (2021)	7.200.000 (2018)
19 Secretarías	15 Secretarías
10 comunas y 6 corregimientos	20 Localidades

De este comparativo, se resalta que la estructura actual de la Alcaldía de Cúcuta presenta las siguientes condiciones:

1. Las dependencias de la administración superan en número al Distrito Capital, que tiene 9 veces la población de Cúcuta.
2. Existen dependencias que siendo uniformes se encuentran separadas como sucede con las Secretarías de Hacienda y del Tesoro; o la Secretaría de Valorización y plusvalía, Secretaría de Infraestructura y Secretaría de Vivienda.
3. La proliferación de oficinas cuyo asiento sigue siendo la Alcaldía Municipal no es sinónimo de coordinación y menos de inclusión.

La propuesta de reorganización de Cúcuta en localidades, disminuirá la marcada centralización actual de la administración pública del municipio y permitirá hacer realidad el diseño de políticas públicas con inclusión y focalización en las necesidades de los sectores de la ciudad, incentivando la participación de las comunidades.

Con esta propuesta es posible descentralizar funciones de la Alcaldía Municipal en cabeza de los alcaldes locales, localidades y JAL, teniendo en cuenta que al reestructurar las funciones administrativas permitirá eliminar o fusionar dependencias de la administración central y al mismo tiempo focalizar la administración en las diferentes zonas de Cúcuta, garantizando un mayor acceso a los ciudadanos a las instancias de poder local.

En el contexto actual del municipio de Cúcuta, las diez comunas y los seis corregimientos, cuentan con su Junta Administradora Local, y el municipio cubre el pago de la Seguridad Social de los ediles (Acuerdo 023 de 2013).

Con la entrada en vigencia de la Ley 2086 de 2021, los municipios quedan facultados para realizar el pago de honorarios a los miembros de las JAL, lo que para el caso de Cúcuta, según cálculos basados en el contenido de la norma y según la totalidad de 91 ediles, daría un total de \$660.805.600.

Se viene implementando desde la administración anterior la figura de Presupuesto Participativo, con base en el artículo 100 de la Ley 1757 de 2015, proceso en el que las JAL juegan un papel relevante, sirviendo de conector entre las autoridades municipales y los habitantes de cada comuna y corregimiento para priorizar la inversión en determinados proyectos, aunque se limita a un monto máximo de

\$200.000.000 por comuna, para un total de \$3.200 millones. (Boletín presupuesto ediles)

Cada localidad contará con un Fondo de Desarrollo Local, como patrimonio autónomo y con personería jurídica, cuyo ordenador de gasto será el alcalde local, a cuyo cargo se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales y los sueldos de los ediles.

Este fondo contará con los siguientes recursos:

1. Las partidas que se asignen a cada localidad.
2. Las sumas que a cualquier título se le apropien en el presupuesto del distrito.
3. El valor de las multas y sanciones económicas que en ejercicio de sus atribuciones impongan los alcaldes locales.
4. El producto de las operaciones que realice y los demás bienes que adquiera como persona jurídica.
5. Las donaciones, recursos de cooperación y demás ingresos que recibieren sin contrapartida.
6. Los ingresos por rifas, juegos, conciertos, espectáculos, actividades deportivas y demás actividades que se organicen en la localidad.
7. Los que le transfiera la Nación.

Adicionalmente, la Nación podrá establecer Convenios o Contratos Plan con alcaldes locales para el buen desarrollo de sus funciones y competencias.

A partir de la vigencia fiscal de la Ley 1617 de 2013, no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una de ellas y según los índices que establezca la entidad distrital de planeación.

III. Potencial Turístico Comercial

Desde el siglo XIX la ciudad de Cúcuta ha sido objeto de múltiples medidas normativas que tienden a reconocer la necesidad de dotarla de un régimen especial en materia económica. Una de las primeras fue la adoptada mediante la Ley de 14 de junio de 1847, inspirada en las ideas librecambistas de Florentino González.

Posteriormente, en el Código de Aduanas Ley 42 de 1864 se menciona al Puerto Terrestre de Cúcuta, como un área que debería ser incentivada, dentro del programa de aduanas que buscaba mejorar la economía de la época. Igualmente es frecuente la destinación de recursos para la adecuación de vías y con la Ley 47 de 1870, se abre paso a un régimen impositivo especial para las mercaderías procedentes de Venezuela.

Estas referencias históricas tienen el propósito de justificar la necesidad de que finalmente, el país le haga justicia a una ciudad que ha sido un eje de desarrollo nacional y fronterizo.

Este proyecto de ley, más que otorgar un distintivo honorífico, declarará al municipio de Cúcuta como Distrito Especial Fronterizo como reconocimiento a sus circunstancias geográficas, a partir de las cuales se diseñen y establezcan herramientas que fortalezcan estas condiciones geopolíticas en provecho de unas comunidades que han sufrido el flagelo económico por esta condición.

Cúcuta al igual que el Distrito Especial de Cartagena, son lugares geográficos de trascendencia histórica; no en vano la Carta Política de 1821 fue denominada “La Constitución de Cúcuta”, antecedente histórico que nos recuerda uno de los fundamentos constitucionales más importantes de nuestra nación. La Carta Política de 1821 implicó el marco normativo durante un considerable período de tiempo, Constitución calificada como una de las mejores que ha tenido el país porque reafirmó la independencia y los elementos de la nacionalidad, estableció un gobierno popular y representativo, y dividió el territorio en departamentos, provincias, cantones y parroquias (Olano, 2002). Este histórico modelo de gobierno es un precedente para el propósito que este proyecto impulsará: la descentralización de la administración, focalizando recursos humanos, administrativos y presupuestales hacia la satisfacción de las necesidades de toda la población cucuteña, especialmente de aquellos sectores, más alejados y con menor posibilidad de acceso a la administración pública.

Cúcuta, tiene el potencial, las condiciones y el acervo histórico para ser declarado Distrito Especial Fronterizo, Turístico Comercial y Empresarial.

La representación de Norte de Santander que conforma la Mesa Departamental de Turismo, hizo esfuerzos para diagnosticar y planificar el sector Turístico, Cultural e Histórico de Cúcuta, consolidando el documento “Fortalecimiento del Sector Turístico Norte de Santander 2014” que contiene las estrategias que se incorporaron al Programa “Cúcuta 2050, Una estrategia para Todos”, en el cual se detectó la fortaleza de la ciudad en dos tipos de turismo: histórico y de negocios.

Estos dos escenarios se deben tener en cuenta al apostar para fortalecer el sector; ambos requieren el robustecimiento de la cultura local y la puesta en valor de nuestra identidad como elementos que marquen un factor diferencial y permitan incursionar, exitosamente, en mercados nacionales e internacionales.

El Municipio cuenta con un aeropuerto de nivel internacional, con una tendencia de crecimiento anual desde 2016, siendo visitado por viajeros internacionales y nacionales. Se excluye de este crecimiento el año 2020 por las restricciones del Gobierno Nacional para las diferentes aerolíneas. En 2019 la ciudad recibió a más de 30.000 personas de procedencia internacional y a más de 476.000 de procedencia nacional (Cámara de Comercio de Cúcuta, 2019).

Así mismo, en el departamento se ha incrementado en un 3.5% el ingreso PIB por actividades artísticas, siendo esta cifra concurrente con el crecimiento de la misma actividad para Cúcuta en 2019 (Cámara de Comercio de Cúcuta, 2019), ubicando esta actividad como la octava en participación del PIB.

IV. Sector empresarial y comercial con proyección al Comercio Exterior.

La forma en la que se desarrollan las operaciones comerciales en Cúcuta, amerita una reglamentación especial para regular sus operaciones bajo una normatividad más flexible que permita un tránsito rápido a los cambios propios de la economía fronteriza, de manera que se puedan establecer medidas que potencien las oportunidades y diseñar herramientas que a su vez permitan anticipar los riesgos propios de cualquier actividad económica con otros países.

Una de las metas al declarar a Cúcuta como Distrito Especial Fronterizo, Económico, Turístico, Cultural e Histórico, es establecer un Régimen Aduanero Especial que complemente las disposiciones de la Ley 191 de 1995, conocida como la “Ley de Fronteras”, con la cual se pretendía impulsar una apertura económica para afrontar los problemas de estas zonas y construir la infraestructura necesaria para crear industrias competitivas que le otorgaran independencia a las fronteras colombianas de las decisiones de los países vecinos, y motivar el desarrollo de las relaciones internacionales basadas en el trabajo conjunto y no en la dependencia económica.

Cúcuta, como municipio, ha superado la barrera de competitividad para el año 2020 de acuerdo con el índice de competitividad de ciudades 2020 realizado por el Consejo Privado de Competitividad, subiendo tres (3) posiciones en el ranking general de competitividad de ciudades, gracias a lo cual es posible señalar que ha mejorado en las diferentes variables de este índice (Adopción TIC, Salud, Educación Básica y Media); sin embargo, hay variables que están muy bajas (Instituciones, Infraestructura y Equipamiento, Sostenibilidad Ambiental, Educación Superior, Sofisticación y Diversificación) y que merecen la máxima atención, ya que impulsan favorablemente su competitividad y por ende, su potencial económico.

El apostar a nuevas actividades económicas, como las derivadas de la economía naranja, o el fortalecimiento tecnológico de los procesos actuales que conforman la mayor concentración de actividades productivas de los primarios (agricultura, ganadería, minería, entre otros), secundarios (industrias manufactureras y

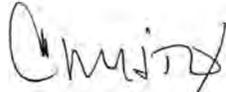
<p>construcción) y terciarios (comercio, actividades inmobiliarias, servicios administrativos y apoyo, entretenimiento), pueden mejorar los indicadores débiles que tiene el municipio.</p> <p>El grado de importancia municipal de Cúcuta es 2, según la categorización realizada por el DANE, de los municipios de acuerdo con el Decreto 1638 de 2013, bajo los criterios de: población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica, ubicándose entre los pocos municipios del país que se encuentran en esta posición y que logran aportar significancia económica al país; por ende, si se enfocan los recursos destinados al municipio de manera estratégica, para actividades económicas específicas con un crecimiento sustentado, es posible que su nivel de participación al PIB nacional pueda aumentar y categorizarse mejor.</p> <p>Frente al valor agregado por municipio, el indicador que señala el grado de importancia económica municipal, en sus tres categorías de sectores económicos, se refleja claramente que el municipio de Cúcuta sustenta sus actividades económicas primeramente en el sector terciario (comercio, actividades inmobiliarias, servicios administrativos y apoyo, entretenimiento), seguido del secundario y, en último lugar, el primario. Por ello, la declaratoria que se propone, fomenta la especialización de activos y conocimientos del sector terciario (mejoramiento tecnológico de sus capacidades y habilidades), hacia el desarrollo de las actividades primarias y secundarias, consolidando una economía integradora, de manera endógena con lo que hacemos y con lo que tenemos, pudiendo alcanzar crecimiento y especialización de tareas o actividades propias.</p> <p>Cúcuta tiene una posición privilegiada en materia económica y comercial, siendo la ciudad capital colombiana fronteriza más importante ante Venezuela – independientemente de su régimen político- por lo cual su economía no puede quedar expuesta a las circunstancias políticas que imponga el vecino país, siendo el momento propicio para impulsar medidas que permitan y fortalezcan el intercambio comercial, como una característica de distinción.</p> <p>En la actualidad, aún con el cierre de la frontera, Cúcuta y Venezuela continúan una relación de intercambio comercial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dinámica de la creación de empresas en Cúcuta por ciudadanos venezolanos <p>Según datos de la Cámara de Comercio de Cúcuta (2019), la creación de empresas por parte de ciudadanos venezolanos, evidencia que 2018 fue el año con mayor registro de empresas con accionistas de esta nacionalidad. En 2015, 55 personas naturales y 63 personas jurídicas se registraron con nacionalidad venezolana según informes de la Cámara de Comercio de Cúcuta, aumentando en el 2018 a 122 y 104 respectivamente. Esta población tiene especial preferencia en la creación de empresas de tipo comercial enfocadas en la venta de autopartes de</p>	<p>vehículos, restaurantes, peluquerías y, recientemente, panaderías y empresas de publicidad.</p> <p>Es pertinente establecer, a través del sector financiero con asiento en Cúcuta y de la mano de entidades como Bancoldex, la creación de una línea de crédito flexible, que opere bajo condiciones especiales, que cobije por un lado, a los colombianos retornados y que fortalezcan el “Plan de Retorno Positivo” en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores, y por otro, implemente mecanismos para atraer la inversión individual o grupal de empresarios venezolanos, previo intercambio de datos financieros entre los dos países para verificar el historial y la capacidad financiera de los inversionistas solicitantes pero con la focalización debida que permita a un migrante acceder a créditos en el país, fomentando el intercambio monetario con el país fronterizo y regulando los movimientos que puedan afectar directamente la economía de la frontera.</p> <p>Igualmente debe preverse como un desarrollo de la norma que por medio de este proyecto propone, la necesaria modificación al Decreto 1169 de 2019 <i>“Por el cual se dictan disposiciones relativas al régimen de aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013”</i>, con el fin de permitir la creación en Cúcuta de depósitos francos como los Duty Free o In Bond, por su condición de Puerto Terrestre, amparado en el artículo 43 de la Ley 191 de 1995, <i>“Ley de Fronteras”</i>, medida inherente a la real reactivación económica del departamento.</p> <p>V. Propuesta para la declaración de Puerto Terrestre.</p> <p>Si bien Cúcuta ha gozado desde el siglo XIX de la connotación de puerto terrestre y ha sido reconocida la importancia que ha tenido para el comercio bilateral con Venezuela, se hace indispensable que esta condición especial se refleje en instrumentos de desarrollo que la conviertan en un polo de desarrollo de la región y del país.</p> <p>El artículo 43 de la Ley 191 de 1995, estableció que <i>“Los Municipios de Maicao, Puerto Santander, Cúcuta, Arauca, Puerto Carreño, San Miguel, Ipiales, Tumaco, Leticia, Mitú y Puerto Inírida en desarrollo de la política fronteriza tendrán calidad de puertos terrestres y el Gobierno Nacional los dotará de la infraestructura necesaria para su desarrollo a partir de la vigencia de la presente Ley”</i>. (Subrayas no originales).</p> <p>No obstante el anterior mandato legal, hoy Cúcuta ni siquiera forma parte de la normatividad aduanera, pero posee las condiciones para que con la adopción de la presente propuesta, se convierta en una iniciativa con gran impacto regional.</p> <p>En relación con los puertos en general, la DIAN, en respuesta a un derecho de petición, informó que se pueden aplicar las siguientes disposiciones como beneficios tributarios:</p>
<p>i. En materia del Impuesto sobre la Renta y complementarios: tratándose de una concesión portuaria, es aplicable el tratamiento contemplado en el artículo 32 del Estatuto Tributario relativo al modelo del activo intangible cuando la concesión incorpora las etapas de construcción, administración, operación y mantenimiento.</p> <p>De otra parte, se podría aplicar el Régimen de Mega-inversiones previsto en el artículo 235-3 del Estatuto Tributario, siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos en el,</p> <p><i>Artículo 235-3. Mega-inversiones. <Artículo modificado por el artículo 75 de la Ley 2010 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> A partir del 1 de enero de 2020, los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que realicen nuevas inversiones dentro del territorio nacional con valor igual o superior a treinta millones (30.000.000) UVT en cualquier actividad industrial, comercial y/o de servicios y generen al menos cuatrocientos (400) nuevos empleos directos asociados al desarrollo de esta inversión, cumplirán las obligaciones tributarias sustantivas correspondientes al impuesto sobre la renta y complementarios, siguiendo los parámetros que se mencionan a continuación:</i></p> <p><i>Las inversiones deben hacerse en propiedades, planta y equipo, que sean productivos o que tengan la potencialidad de serlo. Las inversiones se deben hacer en un período máximo de cinco (5) años gravables contados a partir de la aprobación del proyecto de Mega-Inversión. Si transcurrido el plazo, el contribuyente no cumple con el requisito de la inversión, se reconocerá una renta líquida por recuperación de deducciones sobre las cantidades efectivamente invertidas en propiedades, planta y equipo, en la declaración de impuesto sobre la renta del quinto año. Los requisitos y formas de las inversiones de que trata este inciso serán reglamentadas por el Gobierno nacional.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para los contribuyentes que realicen las nuevas inversiones, sean personas naturales o jurídicas, residentes o no residentes, será del 27%. Lo anterior sin perjuicio de las rentas provenientes de servicios hoteleros, las cuales estarán gravadas a la tarifa del 9%. 2. Los contribuyentes que realicen las nuevas inversiones, sean personas naturales o jurídicas, residentes o no residentes, podrán depreciar sus activos fijos en un período mínimo de dos (2) años, independientemente de la vida útil del activo. 3. Los contribuyentes que realicen las nuevas inversiones, sean personas naturales o jurídicas, residentes o no residentes, no estarán sujetos al sistema de renta presuntiva consagrado en los artículos 188 y siguientes del Estatuto Tributario. 	<p>4. En caso que las inversiones sean efectuadas a través de sociedades nacionales o establecimientos permanentes, las utilidades que estas distribuyan, no estarán sometidas al impuesto a los dividendos. Cuando los dividendos o participaciones correspondan a utilidades, que de haberse distribuido hubieren estado gravadas, conforme a las reglas de los artículos 48 y 49 del Estatuto Tributario, estarán sometidos a la tarifa del 27% sobre el valor pagado o abonado en cuenta. El impuesto será retenido en la fuente, sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones.</p> <p>5. Los proyectos de Mega-Inversiones de que trata el presente artículo no estarán sujetas al impuesto al patrimonio consagrado en el artículo 292-2 del Estatuto Tributario o aquellos que se creen con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley.</p> <p>Podrán existir proyectos de Megainversiones en zona franca a los cuales les aplicará el régimen del impuesto sobre la renta y complementario previsto para Megainversiones.</p> <p>Parágrafo 1o. El presente régimen aplicará para aquellas inversiones aprobadas con anterioridad al 1 de enero de 2024, por un término de veinte (20) años contados a partir del período gravable en el cual el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo notifique el acto administrativo reconociendo el carácter de Mega-Inversión para el nuevo proyecto, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo 2o. Los inversionistas que ejecuten proyectos relacionados con la evaluación, exploración y explotación de recursos naturales no renovables, tales como la exploración, desarrollo y construcción de minas, y yacimientos de petróleo, no podrán solicitar calificación al Régimen Tributario en Renta para Mega-Inversiones.</p> <p>Parágrafo 3o. Las megas inversiones de los sectores de alto componente tecnológico, de tecnologías emergentes y exponenciales, y de comercio electrónico tendrán un requisito de generación mínimo de doscientos cincuenta (250) empleos directos.</p> <p>Parágrafo 4o. <Adicionado por el artículo 11 del Decreto Legislativo 575 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> A los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que realicen nuevas inversiones en el sector aeronáutico nacional por un valor igual o superior a dos millones (2.000.000) UVT en las demás condiciones establecidas en el presente artículo, le serán aplicables los beneficios de los numerales 1 al 5 del mismo.</p> <p>Las inversiones deberán iniciarse antes del 31 de diciembre de 2021”.</p>

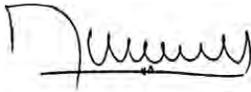
<p>y acceder a los contratos de estabilidad tributaria para megainversiones, en los términos del artículo 235-4, del Estatuto Tributario.</p> <p><i>Artículo 235-4. Estabilidad tributaria para mega-inversiones. <Artículo modificado por el artículo 76 de la Ley 2010 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Se establecen los contratos de estabilidad tributaria sobre los nuevos proyectos de Mega-Inversiones que sean desarrollados en el territorio nacional. Mediante estos contratos, el Estado garantiza que los beneficios tributarios y demás condiciones consagrados en el artículo 235-3 de este Estatuto aplicarán por el término de duración del contrato, si se modifica de forma adversa el artículo 235-3 y/u otra norma de carácter tributario nacional que tenga relación directa con este.</i></p> <p><i>Parágrafo 1o. Los contratos de estabilidad tributaria podrán ser suscritos por los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios de que trata el artículo 235-3 de este Estatuto, con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.</i></p> <p><i>Parágrafo 2o. Los contratos de estabilidad tributaria deberán cumplir con la totalidad de los siguientes requisitos:</i></p> <p><i>a) El inversionista realizará el proceso de calificación del proyecto como Mega-Inversión ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.</i></p> <p><i>b) Una vez el inversionista haya sido notificado del acto administrativo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por medio del cual se reconoce el carácter de Mega-Inversión del nuevo proyecto, presentará una solicitud de contrato a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). El Gobierno nacional reglamentará los documentos que se deben anexar a la solicitud.</i></p> <p><i>c) En los contratos se establecerá que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) tendrá facultades de auditoría tributaria, y del avance y cumplimiento del proyecto de inversión.</i></p> <p><i>d) En los contratos de estabilidad tributaria se deberá establecer el monto de la prima a que se refiere el parágrafo 3 del presente artículo, la forma de pago y demás características de la misma.</i></p> <p><i>Parágrafo 3o. El inversionista que suscriba un contrato de estabilidad tributaria pagará a favor de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público una prima equivalente al 0,75% del valor de la inversión que se realice en cada año durante el periodo de cinco (5) años de que trata el artículo anterior de la presente ley, que en cualquier caso no puede ser inferior a treinta millones (30.000.000) UVT.</i></p>	<p><i>Parágrafo 4o. Los contratos de estabilidad tributaria empezarán a regir desde su firma y permanecerán vigentes durante el término del beneficio consagrado en el artículo 235-3 de este Estatuto.</i></p> <p><i>Parágrafo 5o. La no realización oportuna o retiro de la totalidad o parte de la inversión, el no pago oportuno de la totalidad o parte de la prima, el estar incurso en la causal del parágrafo 6 del presente artículo, o el incumplimiento de las obligaciones tributarias sustanciales o formales, dará lugar a la terminación anticipada del contrato.</i></p> <p><i>Parágrafo 6o. No podrán suscribir ni ser beneficiarios de los contratos de estabilidad tributaria quienes hayan sido condenados mediante sentencia ejecutoriada o sancionados mediante acto administrativo en firme, en el territorio nacional o en el extranjero, en cualquier época, por conductas de corrupción que sean consideradas punibles por la legislación nacional.</i></p> <p><i>Parágrafo 7o. Los contratos de estabilidad tributaria aplican solamente para los beneficios y condiciones tributarias señaladas en el artículo 235-3 de este Estatuto. Por lo tanto, los contratos no conceden estabilidad tributaria respecto de otros impuestos directos, impuestos indirectos, impuestos territoriales u otros impuestos, tasas y contribuciones, o elementos de impuestos, tasas y contribuciones que no hayan sido definidos expresamente en el artículo 235-3 de este Estatuto.</i></p> <p><i>La estabilidad tributaria tampoco podrá recaer sobre las disposiciones de este artículo que sean declaradas inexecutable durante el término de duración de los contratos de estabilidad tributaria”.</i></p> <p>ii. En materia del IVA: de acuerdo con el artículo 1.3.1.13.3 del Decreto 1625 de 2016, “<i>forman parte del servicio de transporte de carga, los servicios portuarios (...) que con motivo de movilización de la carga se presten en puertos</i>. Esto implica que, tal y como lo prevé el numeral 9 del artículo 476 del Estatuto Tributario, los servicios portuarios antes indicados están excluidos del impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p>Ahora, bien es pertinente recordar que en la actualidad y con motivo de la gestión de la bancada nortesantandereana fue posible incluir dentro del Plan Nacional de Desarrollo la creación del régimen especial en materia tributaria denominado Zona Económica y Social Especial -ZESE y con aplicación en los departamentos de Norte de Santander, La Guajira, Arauca, y las ciudades de Armenia y Quibdó.</p> <p>La Zona Económica y Social Especial es un régimen tributario especial, consagrado en el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 y reglamentado por el Decreto 2112 del 24 de noviembre de 2019, cuyos beneficiarios serán las sociedades comerciales constituidas en la ZESE dentro de los tres (3) años</p>
<p>siguientes a la entrada en vigencia de la ley, esto es 25 de mayo de 2019; o las sociedades comerciales existentes constituidas bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente que se encuentren ubicados en el territorio ZESE.</p> <p>El Régimen especial tributario ZESE tiene como finalidad atraer inversión nacional y extranjera, mejorar las condiciones de vida y generar empleo en aquellas ciudades que tienen altas tasas de desempleo.</p> <p>La Ley de Emprendimiento -Ley 2069 de 2020-, exceptúa a las sociedades comerciales que durante 2020 se acogieron al régimen especial en materia tributaria ZESE, de cumplir el requisito de generación empleo durante dicha vigencia. Este requisito, tendrá cumplimiento a partir del año 2021.</p> <p>Los beneficios que ofrece el Régimen tributario especial ZESE, son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tarifa general de renta del cero por ciento (0%) por los primeros 5 años y del 50% de la tarifa general de renta durante los 5 años siguientes. • Este beneficio aplica en la misma proporcionalidad para la tarifa de retención en la fuente y autorretención a título de impuesto sobre la renta, siempre y cuando se informe al agente retenedor en la respectiva factura o documento equivalente los requisitos relacionados en el artículo 1.2.1.23.2.6 del Decreto 2112 de noviembre de 2019. <p>Los requisitos que deben cumplir las sociedades comerciales para beneficiarse del régimen tributario especial ZESE, son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Demostrar aumento del quince por ciento (15%) del empleo directo generado y mantenerlo durante el periodo de vigencia de aplicación del régimen tributario. • Desarrollo de la actividad económica dentro del territorio de la ZESE. • Demostrar que la mayor cantidad de sus ingresos provienen del desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, turismo o salud. <p>La aplicación de este régimen tributario ha generado que a febrero de 2021, se hayan inscrito un total de 1.064 empresas en el departamento de Norte de Santander y cuyo registro se ha realizado a través de la Dirección Seccional de Impuestos de Cúcuta (Mincomercio, 2021).</p> <p>Sin embargo, los beneficios que ofrece este régimen tienen una temporalidad de tan sólo diez (10) años, esta condición puede convertirse en algo efímero si se compara con la situación de vulnerabilidad que ha vivido la ciudad de Cúcuta durante décadas por su condición fronteriza, los altos índices de informalidad y desempleo que han provocado un desarrollo lento y tardío en la capital de nuestro departamento y la cual es eje de competitividad para nuestra tierra y centro de capacitación para los nortesantandereanos. Si bien el incentivo ha recibido una gran aceptabilidad, su duración está condicionada a una ley con un término fijo</p>	<p>para producir efectos jurídicos en nuestra legislación como lo es la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; una verdadera propuesta con visión es convertir estos beneficios en un régimen con una mayor duración para la ciudad de Cúcuta, una propuesta de extenderlo a un periodo de veinte (20) años permitirá generar un verdadero impulso a nuestra capital.</p> <p>Así las cosas, con la articulación adecuada de las características que se han enunciado a lo largo de la exposición de motivos del presente proyecto de ley y especialmente con la configuración de Cúcuta como puerto terrestre, unido al compromiso del Gobierno Nacional de proveer los insumos que se necesitan para constituirse como tal y los cuales son deberes que quedaron plasmados a través de la Ley de Fronteras; y con la necesaria consolidación de un régimen tributario, diseñado bajo el contexto histórico y real de un territorio fronterizo que ha sido golpeado durante décadas y cuya duración compense con un periodo de tiempo razonable las condiciones sufridas; sólo así será posible redimir a una ciudad como Cúcuta que históricamente impulsó la necesidad de establecer constitucionalmente la descentralización administrativa y que contrariamente ha sido el reflejo, del olvido institucional. El primer paso para impulsar este objetivo, es reconocer la capacidad de Cúcuta como Distrito Especial, Fronterizo, Turístico Comercial y Empresarial, tal y como lo propone el presente proyecto.</p>

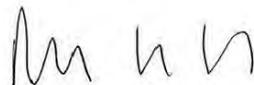
PROPOSICIÓN FINAL

A continuación se presenta el proyecto de Ley Ordinaria **“Por medio de la cual se otorga la categoría de Distrito Especial, Fronterizo, Turístico Comercial y Empresarial al municipio de San José de Cúcuta y se dictan otras disposiciones”**, como una alternativa que materializará las metas y promesas en la historia de Colombia que han quedado pendientes de cumplir con el municipio de Cúcuta.

De los Honorables senadores,


ANDRÉS CRISTO BUSTOS
 Senador de la República


EDGAR DÍAZ CONTRERAS
 Senador de la República

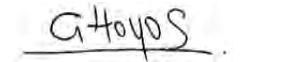

RODRIGO LARA RESTREPO
 Senador de la República

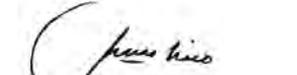

FERNANDO NICOLÁS ARAUJO
 Senador de la República


JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
 Representante a la Cámara

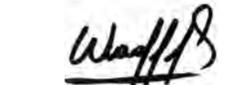

HORACIO JOSÉ SERPA
 Senador de la República


JOSÉ DANIEL LÓPEZ
 Representante a la Cámara


GERMÁN DARÍO HOYOS GIRALDO
 Senador de la República


RODRIGO VILLALBA MOSQUERA
 Senador de la República


CARLOS FERNANDO MOTOA
 Senador de la República


WADITH ALBERTO MANZUR
 Representante a la Cámara


ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
 Representante a la Cámara


WILMER RAMIRO CARRILLO
 Representante a la Cámara


ANTONIO SANGUINO PAÈZ
 Senador de la República
 Partido Alianza Verde


ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
 Senador de la República

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.025/21 Senado **“POR MEDIO DE LA CUAL SE OTORGA LA CATEGORÍA DE DISTRITO ESPECIAL, FRONTERIZO, TURÍSTICO COMERCIAL Y EMPRESARIAL AL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANDRÉS CRISTO BUSTOS, EDGAR DÍAZ CONTRERAS, RODRIGO LARA RESTREPO, FERNANDO NICOLÁS ARAUJO, HORACIO SERPA MONCADA, GERMÁN DARÍO HOYOS, RODRIGO VILLALBA MOSQUERA, CARLOS FERNANDO MOTOA, ANTONIO SANGUINO PAÈZ, ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI, ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO, TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ, GUILLERMO GARCÍA REALPE, RICHARD AGUILAR VILLA; y los Honorables Representantes JAIRO HUMBERTO CRISTO, JOSÉ DANIEL LÓPEZ, WADITH ALBERTO MANZUR, ALEJANDRO CARLOS CHACÓN, WILMER CARRILLO, JUAN FERNANDO REYES KURI, CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **PRIMERA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

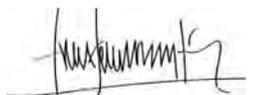
JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO


ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO
 Senador de la República


TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ
 Senador de la República


JUAN FERNANDO REYES KURI
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
 Partido Liberal


GUILLERMO GARCÍA REALPE
 Senador de la República


CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZON
 Representante a la Cámara
 Departamento Norte de Santander


RICHARD AGUILAR VILLA
 Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 26 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se condonan los intereses por excelencia académica a los estudiantes destacados de universidades públicas, privadas y de régimen especial que tengan créditos educativos con el Icetex.

Bogotá D.C. julio 20 de 2021

Doctores
ARTURO CHAR CHALJUB
Presidente Senado de la República

GREGORIO ELJACHPACHECO
Secretario General Senado de la República

Ref. Proyecto de Ley No. _____ de 2021 “Por medio de la cual se condonan los intereses por excelencia académica a los estudiantes destacados de universidades públicas, privadas y de régimen especial que tengan créditos educativos con el ICETEX”

Me permito Radicar Proyecto de Ley “Por medio de la cual se condonan los intereses por excelencia académica a los estudiantes destacados de universidades públicas, privadas y de régimen especial que tengan créditos educativos con el ICETEX”

Cordialmente,



JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres
Autor

I. OBJETIVO DEL PROYECTO

Este proyecto de ley tiene como objeto distinguir a través de la condonación de intereses a los estudiantes destacados de universidades públicas, privadas y de régimen especial que tengan créditos educativos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX.

II. CONSIDERACIONES

Sobre los créditos educativos del ICETEX.

Al 30 de junio de 2020, el ICETEX contaba con 711.609 usuarios activos en 1.008 municipios de Colombia, quienes encuentran en la entidad el apoyo para acceder al crédito educativo reembolsable y condonable (no reembolsable), así como de programas de becas y de movilidad internacional, para consolidar un sólido proyecto de vida.

Al culminar el primer semestre de 2020, 377.031 jóvenes eran usuarios de crédito educativo y durante la vigencia 20.001 colombianos accedieron a nuevos créditos para los que se destinaron \$131.263 millones, siendo el 92,3% de estos jóvenes pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3. Además, se efectuaron 128.028 renovaciones de crédito educativo para que los beneficiarios continuaran sus estudios y culminaran sus programas académicos.

Mediante aportes de la nación administrados por ICETEX, un total de 9.455 estudiantes con nuevos créditos educativos contaron con tasa de interés equivalente al IPC, 7.045 fueron beneficiados con apoyos para su sostenimiento y 3.121 a través de condonaciones por graduación del 25% del valor prestado.¹

Historia y naturaleza del ICETEX.

EL ICETEX es una entidad del Estado que promueve la Educación Superior a través del otorgamiento de créditos educativos y su recaudo, con recursos propios o de terceros, a la población con menores posibilidades económicas y buen desempeño académico. Igualmente, facilita el acceso a las oportunidades educativas que brinda la comunidad internacional para elevar la calidad de vida de los colombianos y así contribuir al desarrollo económico y social del país.²

El ICETEX se fundó el 3 de agosto de 1950 e inició labores el 22 de octubre de 1952, a los dos años de firmado el decreto constitutivo por el entonces Presidente de la República

¹ Informe de Gestión del Icetex Vigencia - 2020-1, <https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/documentos-el-icetex/plan-estrategico/infornes-de-gestion/informe-de-gestion-2020-1-definitivo.pdf?sfvrsn=4>.

² ¿Quiénes Somos? <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex/quienes-somos/introduccion>

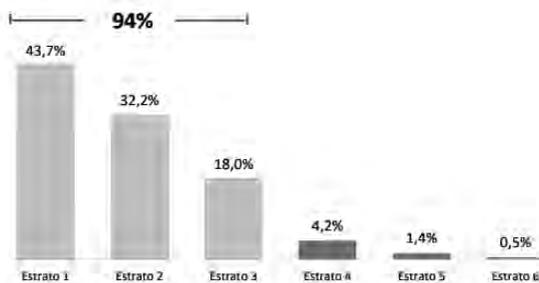
de Colombia, Mariano Ospina Pérez, nace gracias a la persistencia y el deseo de superación de Gabriel Betancur Mejía, lo llevaron a solicitar ayuda, para poder realizar sus estudios en el exterior, a una de las empresas de mayor empuje en aquel entonces, la Compañía Colombiana de Tabaco. Ayuda que le fue concedida con el compromiso de reembolsar los dineros a su regreso al país. De esta manera surgió el modelo de financiación para estudiantes de escasos recursos y que funciona hoy en día.

Durante siete décadas de servicio a la educación, el propósito de la entidad ha sido facilitar a los estudiantes el acceso a los mejores programas de formación en el país y a un número cada vez mayor de oportunidades de estudio en el exterior, en instituciones de reconocido prestigio internacional.³

Estudiantes beneficiarios de créditos educativos por el ICETEX

En la actualidad, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX cuenta con 301.136 beneficiarios de créditos reembolsables en periodos de pago, diferenciados en los siguientes estratos económicos: 30.3% estrato 1, 40.4% estrato 2, 21.5% estrato 3, 5.3% estrato 4, 1.8% estrato 5 y 0.7% estrato 6.⁴

En el primer semestre del año 2020 se desembolsaron 17.975 nuevos créditos en las líneas pregrado por valor de \$102.907 millones, de los cuales el 94% se destinaron a estratos 1, 2 y 3.



³ Historia, <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex/quienes-somos/el-icetex-historia-y-naturaleza>

⁴ Decreto 662 de 2020

Fuente: Oficina Asesora de Planeación ICETEX.⁵

III. MARCO NORMATIVO

El Proyecto de Ley, tiene como objetivo principal, dar cumplimiento integral a lo dispuesto en el Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia el cual expone:

“[...] La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. [...] El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación [...]”.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo [...]”.

El Artículo 69 constitucional obliga al Estado a facilitar mecanismos financieros que permitan el acceso de todas las personas a la educación superior.

“[...] El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior [...]”.

Marco Legal

Ley 115 de 1994: “Por la cual se expide la Ley General de Educación”; por medio de esta se organiza el Sistema Educativo General Colombiano, estableciéndose las normas generales para regular el Servicio Público de Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad.

Ley 30 de 1992: “Por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior”, estableciendo está en su Artículo 2 que: “[...] la Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado [...]”.

Resolución 0197 por la cual se dicta disposiciones para la publicación del reglamento de crédito educativo del ICETEX contenido en el acuerdo 0016 del 16 de septiembre de 2004.

IV. NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY

⁵ Informe de Gestión del Icetex Vigencia - 2020-1, <https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/documentos-el-icetex/plan-estrategico/infornes-de-gestion/informe-de-gestion-2020-1-definitivo.pdf?sfvrsn=4>.

En Colombia miles de jóvenes tienen créditos con el ICETEX, en el caso de las Instituciones de Educación Superior privadas, aproximadamente el 39% de sus estudiantes matriculados financian sus pagos de matrícula con créditos educativos otorgados por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX y, según las condiciones establecidas en sus reglamentos, estos créditos se renuevan para cubrir los valores de matrícula del siguiente período académico, siempre y cuando este crédito no se encuentre en mora al momento de la renovación.

Sin embargo debido a la coyuntura económica, social y de Salud que se ha vivido a causa de la Pandemia del COVID 19, con corte a abril de 2020, el 10,4% de los créditos otorgados con recursos propios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, con beneficiarios en período de estudio, se encontraban en mora, situación que representa un aumento del 39,3% con relación al mismo mes del 2019, lo cual da cuenta de las mayores dificultades vividas en la actualidad por los estudiantes y sus familias para mantener al día dichos créditos por los efectos negativos sobre los ingresos de los hogares, derivados de la crisis del Coronavirus COVID-19.⁶

Este proyecto permitirá que los Jóvenes se esfuercen por mantener la excelencia académica y mitigar el impacto de la deuda adquirida para pagar sus estudios, reduciendo el riesgo de deserción de la institución de Educación Superior y aumentando la probabilidad de pronto pago del crédito al terminar el periodo de estudios.

V. IMPACTO FISCAL

La presente iniciativa no ordena gasto alguno a la luz de lo concebido en el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003, sin embargo, es necesaria la revisión del impacto de la condonación de intereses del ICETEX por excelencia académica frente al recaudo por este concepto en los planes de financiación que maneja la entidad a nivel nacional.

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad que puede encontrarse en la esfera privada de cada uno de los congresistas que examinen el presente Proyecto de Ley, otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés, razón por la cual, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas 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 tramite el mismo.

VII. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley consta de 4 artículos distribuidos de la siguientes manera:

⁶ Decreto 662 de 2020

El primer artículo establece el objeto de la ley, como lo es la condonación de los intereses del 100% de intereses a los estudiantes destacados con los mejores promedios de universidades públicas, privadas y de régimen especial que tengan créditos educativos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX.

El segundo artículo delega la competencia en la creación de este programa de condonación de intereses en el Ministerio de Educación Nacional, al ser la entidad experta en la materia.

El tercero establece también la obligación de establecer los requisitos para acceder al beneficio de la condonación de intereses.

El artículo cuarto contiene la vigencia.

PROYECTO DE LEY NO. _____ DE 2021

“POR MEDIO DE LA CUAL SE CONDONAN LOS INTERESES POR EXCELENCIA ACADÉMICA A LOS ESTUDIANTES DESTACADOS DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS, PRIVADAS Y DE RÉGIMEN ESPECIAL QUE TENGAN CRÉDITOS EDUCATIVOS CON EL ICETEX”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente tiene como objeto la condonación del 100% de intereses a los estudiantes destacados con los mejores promedios de universidades públicas, privadas y de régimen especial que tengan créditos educativos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX.

Artículo 2. Condonación de interés por excelencia académica. El Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Educación Nacional establecerá en un periodo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley; un programa de condonación del 100% de los intereses a los estudiantes con los mejores promedios académicos de pregrado en Instituciones de educación superior que sean beneficiarios de un crédito educativo con el ICETEX.

Artículo 3. Requisitos. El Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Educación Nacional establecerá en un periodo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley los requisitos para acceder a la condonación del 100% de los intereses del crédito educativo con el ICETEX.

Artículo 4. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los H. Congresistas:

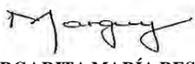

JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres
Autor

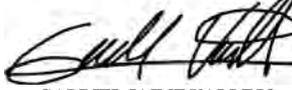

EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO
Honorable Senador de la República
Partido Político Colombia Justa Libres


ESPERANZA ANDRADE SERRANO
Senadora de la República
Partido Conservador Colombiano
Coautora


CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara
Centro Democrático
Coautor


ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático
Coautor


MARGARITA MARÍA RESTREPO
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático
Coautora


GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI
Representante a la Cámara por Risaralda
Centro Democrático
Coautor


ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
Senador de la República
Centro Democrático
Coautor


HENRY CUELLAR RICO
Representante a la Cámara Huila
Centro Democrático
Coautor

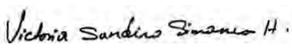
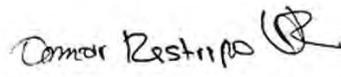

Hernán Humberto Garzón R.
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca
Coautor

<p>SECCIÓN DE LEYES</p> <p>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.026/21 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE CONDONAN LOS INTERESES POR EXCELENCIA ACADÉMICA A LOS ESTUDIANTES DESTACADOS DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS, PRIVADAS Y DE RÉGIMEN ESPECIAL QUE TENGAN CRÉDITOS EDUCATIVOS CON EL ICETEX”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JOHN MILTON RODRÍGUEZ, EDUARDO EMILIO PACHECO, ESPERANZA ANDRADE SERRANO, ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR, AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ, MILLA PATRICIA ROMERO, GABRIEL JAIME VELASCO; y los Honorables Representantes CHRISTIAN GARCÉS ALJURE, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, MARGARITA MARÍA RESTREPO, GABRIEL JAIME VALLEJO, HENRY CUELLAR RICO, HERNÁN HUBERTO GARZÓN, EDWIN BALLESTEROS ARCHILA, DIEGO OSORIO JIMÉNEZ, JOHN JAIRO BERMÚDEZ, CÉSAR EUGENIO MARTÍNEZ, YENICA SUGEIN ACOSTA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>	
<p> EDWIN GILBERTO BALLESTEROS ARCHILA Representante a la Cámara por Santander Centro Democrático Coautor</p> <p> AMANDA ROCÍO GONZALEZ R. Senadora de la República Partido Centro Democrático Coautora</p> <p> DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ Representante a la Cámara Departamento del Quindío Coautor</p> <p> JOHN JAIRO BERMÚDEZ GARCÉS Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Coautor</p> <p> MILLA PATRICIA ROMERO SOTO Senadora de la República Centro Democrático Coautor</p> <p> CÉSAR EUGENIO MARTÍNEZ RESTREPO Representante a la Cámara por Antioquia Coautor</p> <p> HR. YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE Representante a la Cámara Departamento del Amazonas Coautora</p> <p> GABRIEL JAIME VELASCO Senador de la República Coautor</p>	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2021 SENADO

por el cual se protege el derecho a la salud ajustando la regulación mínima sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre y se dictan disposiciones orientadas a la aplicación del principio de progresividad en la materia.

<p style="text-align: center;">Proyecto de Ley N° ___ de 2021</p> <p>“Por el cual se protege el derecho a la salud ajustando la regulación mínima sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre y se dictan disposiciones orientadas a la aplicación del principio de progresividad en la materia”,</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1. Objeto. El presente proyecto de ley busca avanzar en la garantía del derecho a la salud de la población colombiana ajustando la normatividad interna sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre a los estándares mínimos propuestos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y acompañar progresivamente los estándares hasta que se garantice la protección a la población frente a todos los posibles efectos del material particulado en la salud.</p> <p>Artículo 2. El Ministerio de Ambiente adoptará como estándares mínimos en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre los valores guías dictados por la OMS atendiendo a la garantía del derecho a la salud, relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre.</p> <p>Artículo 3. El Ministerio de Ambiente ajustará progresivamente los estándares mínimos en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre cada dos años con base a los resultados de la acción coordinada e informes de control y prevención del Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente, las corporaciones autónomas regionales y las unidades ambientales urbanas.</p> <p>Parágrafo. Las organizaciones sociales del Sistema Nacional Ambiental podrán presentar informes bianuales sobre calidad del aire, los cuales harán parte integral de las fuentes base que utilice la institucionalidad para dar cumplimiento al artículo 4 de la presente ley.</p>	<p>Artículo 4. El Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente, las corporaciones autónomas regionales y las unidades ambientales urbanas en el marco del principio de coordinación, presentarán un informe cada dos años sobre calidad del aire en relación a la garantía del derecho a la salud, relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre.</p> <p>Artículo 5. El Estado adoptará todas las medidas tendientes a minimizar y eliminar los impactos en la salud humana producida por el material particulado.</p> <p>Artículo 6. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> <p> FELICIANO VALENCIA MEDINA Senador de la República Partido MAIS</p> <p> MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Representante a la Cámara Coalición Decentes</p> <p> IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p>
---	---

 <p>ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p>  <p>INTI RAÚL ASPRILLA REYES Representante a la Cámara por Bogotá</p>  <p>GERMÁN NAVAS TALERO Representante a la Cámara por Bogotá Polo Democrático Alternativo</p>  <p>PABLO CATATUMBO TORRES V. Senador de la República Partido Comunes</p>  <p>GUSTAVO BOLÍVAR MORENO Senador de la República Coalición de la Decencia</p>  <p>CÉSAR ORTÍZ ZORRO Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>	 <p>CESAR A. BACIÓN ACHURY Representante a la Cámara Partido MAIS</p>  <p>Iván Marulanda Gómez Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p>WILMER LEAL PÉREZ Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p>ANTONIO SANGUINO PAÉZ Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p>WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p>  <p>SANDRA RAMIREZ LOBO Senadora de la República Partido Comunes</p>  <p>GUSTAVO PETRO URREGO Senador de la República Colombia Humana</p>
 <p>ISRAEL ZUÑIGA IRIARTE Senador de la República Partido Comunes</p>  <p>JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p>CARLOS CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes</p>  <p>VICTORIA SANDINO SIMANCA H. Senadora de la República</p>  <p>ABEL DAVID JARAMILLO LARGO Representante a la Cámara Partido MAIS</p>  <p>FABIÁN DÍAZ PLATA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p>ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ Representante a la Cámara</p>  <p>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes</p>	 <p>OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA Representante a la Cámara Partido Comunes</p>  <p>JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes</p>

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El sistema de salud y el derecho a la salud en Colombia requieren una regulación integral que procure reconocer la conexidad directa entre las condiciones ambientales y el estado de salud de la población. Tal perspectiva preventiva le ahorraría al país más de 20,7 billones de pesos equivalentes al 2,6% del PIB del año 2015, relacionados con 13.718 muertes y cerca de 98 millones de síntomas y enfermedades¹; resulta entonces evidente que la degradación ambiental representa un costo alto para las finanzas del país y con mayor gravedad tiene como consecuencia la pérdida de vidas humanas, producto de la incapacidad estatal para tener control, regulación estricta y garantías de protección ambiental.

Son múltiples los lineamientos técnicos de carácter internacional y nacional sobre los estándares de calidad de aire que coinciden en la importancia de mantener mínimos que aporten de manera eficaz a la garantía del derecho fundamental y universal a la salud, al respecto es importante determinar que la Organización Mundial de la Salud, ha dictado lineamientos que por años han sido desatendidos por Colombia y que contienen el resultado de investigaciones científicas que catalogan como potencialmente riesgoso el material particulado que se libera en múltiples actividades humanas.

El presente proyecto de ley tiene como objetivo principal la adopción de los estándares mínimos para calidad de aire indicados por la OMS, teniendo en cuenta que los colombianos se encuentran por debajo de lo recomendado por el organismo internacional, aunado a ello el proyecto de ley busca la aplicación del principio de progresividad atendiendo al marco constitucional y las recomendaciones realizadas por el OMS que manifiesta "es poco probable que una norma o un valor guía ofrezca una protección completa a todas las personas frente a todos los posibles efectos adversos del material particulado en la salud. El proceso de fijación de normas debe orientarse más bien a alcanzar las concentraciones más bajas posibles teniendo en cuenta las limitaciones, la capacidad y las prioridades en materia de salud pública en el ámbito local."²

¹ DNP, Los costos en la salud asociados a la degradación ambiental en Colombia ascienden a \$20,7 billones. 2017

² OMS. 2005. Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre.

Hoy más que nunca hemos evidenciado y vivido la catástrofe que significa la degradación ambiental, virus enclaustrados en las selvas y bosques lograron el mayor decrecimiento económico de la historia moderna de los países, la "COVID-19 constituye la mayor crisis mundial de las últimas décadas. Se han perdido cientos de miles de vidas y la economía mundial experimenta probablemente la peor recesión desde la década de 1930. La pérdida de empleo e ingresos que se deriva afectará negativamente a los medios de vida, la salud y el desarrollo sostenible.

Tratar de ahorrar dinero dejando de lado la protección del medio ambiente, la preparación ante emergencias, los sistemas de salud y las redes de seguridad social ha resultado ser un falso ahorro y ahora se está pagando con creces. El mundo no puede permitirse nuevas catástrofes de la dimensión de la COVID-19, ya sea a causa de la próxima pandemia o por los daños medioambientales y el cambio climático, cada vez más devastadores. Volver a la «normalidad» no es suficiente.³

Dentro de las recomendaciones realizadas por la OMS en el marco de la pandemia por Covid-19, menciona que " **Invertir en servicios esenciales, desde agua y saneamiento hasta energías no contaminantes en los centros de salud: En total, los riesgos ambientales y profesionales evitables causan alrededor de un cuarto de los fallecimientos en el mundo. La inversión en entornos más saludables para garantizar la atención sanitaria, favorecer la reglamentación ambiental y velar por la resiliencia de los sistemas de salud es una protección esencial frente a futuras catástrofes y ofrece uno de los mejores rendimientos de la inversión para la sociedad. Por ejemplo, cada dólar invertido en el fortalecimiento de la Ley de aire limpio de los Estados Unidos de América se ha transformado en una ganancia de 30 dólares para los ciudadanos estadounidenses en términos de mejora de la calidad del aire y de la salud.**

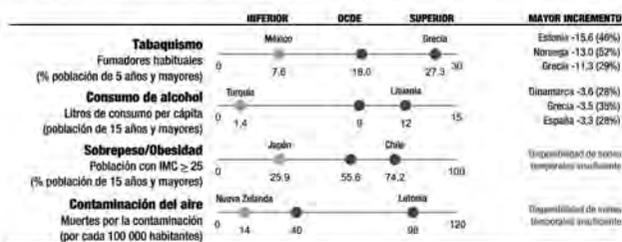
Actualmente, más de siete millones de personas (es decir, una de cada ocho defunciones) fallecen cada año a causa de la exposición a la contaminación del aire. Más del 90 por ciento de las personas respiran aire en el exterior con niveles de contaminación que superan los valores de referencia establecidos en las directrices de la OMS sobre la

³ Manifiesto de la OMS a favor de una recuperación saludable de la COVID-19: Recomendaciones para una recuperación de la COVID-19 saludable y respetuosa con el medio ambiente, ver en : <https://www.who.int/es/news-room/feature-stories/detail/who-manifiesto-for-a-healthy-recovery-from-covid-19>

calidad del aire. Dos tercios de esta contaminación exterior se deben a la combustión de los mismos carburantes fósiles que causan el cambio climático."⁴

En los índices y parámetros de la OCDE, la contaminación del aire se encuentra en los primeros riesgos a analizar en el marco de las políticas públicas de salud

Figura 13. Instantánea de los factores de riesgo para la salud en los países de la OCDE



Nota: El mayor incremento muestra los países con cambios más notables en valor absoluto en el tiempo (% de variación entre parentesis). Fuente: OECD Health Statistics 2019, WHO Global Health Observatory

"La contaminación del aire es una amenaza ambiental importante y además afecta la salud. Con las proyecciones de la OCDE se calcula que la contaminación atmosférica puede causar entre 6 y 9 millones de muertes prematuras al año en todo el mundo hacia 2060. La mortalidad en 2016 varió de más de 80 fallecimientos en por cada 100 000 habitantes en Letonia, Hungría y Lituania, a 5 o menos en Nueva Zelanda y Canadá.

⁴ Ibidem

Las enfermedades respiratorias fueron también una de las principales causas de mortalidad, representando 10% de las muertes en los países de la OCDE. Sólomente la enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC) causó 4% del total de muertes. El tabaquismo es el principal factor de riesgo para EPOC, pero la exposición ocupacional a polvos, gases y químicos, y la contaminación del aire en general, también son factores de riesgo importantes.

La contaminación del aire es hoy día una importante causa de muerte y discapacidad, y su impacto en el futuro puede ser mucho mayor sin acciones políticas adecuadas. Se calcula en proyecciones que la contaminación del aire en el exterior pueda causar 6 a 9 millones de muertes prematuras al año en todo el mundo hacia 2060, y costar 1% del PIB global como resultado de permisos por enfermedad, gastos médicos y rendimiento agrícola reducido

La contaminación del aire en los hogares (interior) resulta de los combustibles contaminantes utilizados principalmente para cocinar. La contaminación del aire en el ambiente resulta de las emisiones de la actividad industrial, los hogares, autos y camiones, que son una mezcla compleja de contaminantes, muchos de los cuales son dañinos para la salud. De todos estos contaminantes, las partículas finas tienen el efecto más serio en la salud humana. Los combustibles contaminantes incluyen sólidos como madera, carbón mineral, estiércol animal, carbón de leña, rastrojos y queroseno. La mortalidad atribuible se calcula combinando primero la información sobre el riesgo aumentado (o relativo) de una enfermedad como consecuencia de la exposición, con información de qué tan generalizada es la exposición de la población (p. ej. la concentración media anual de partículas finas a la que está expuesta la población). Aplicando esta fracción al total de la carga por enfermedad (p. ej. enfermedad cardiopulmonar expresada como muertes o años de vida ajustados por discapacidad, (AVAD; DALYs, por sus siglas en inglés), se obtiene el número total de muertes que resultan de la exposición a contaminación del aire en el hogar o en el ambiente.

El cáncer de pulmón es la principal causa de muerte por cáncer para hombres y mujeres en los países de la OCDE. Los principales factores de riesgo son el tabaquismo, tabaquismo pasivo, exposición a radón y/o ciertos compuestos químicos y sustancias como **arsénico, asbesto, berilio, cadmio, gases de carbón y coque, sílice y níquel, contaminación del aire, y una historia familiar de cáncer de pulmón. Comparado con otros tipos de cáncer, como el de mama y el colorrectal, el cáncer de pulmón sigue estando asociado con condiciones de vida de pobreza. En promedio en los países de la OCDE, la probabilidad**

acumulativa de los pacientes diagnosticados con cáncer de pulmón de sobrevivir al menos cinco años es menor a 20%⁵⁵

El proyecto de ley responde a los mandatos de la OMS y de la OPS WHA69.27. hoja de ruta para reforzar la respuesta mundial a los efectos adversos de la contaminación del aire en la salud (2016), y UNEA 1/7. Fortalecimiento del rol del PNUMA en promover la calidad del aire del año 2014.

Como punto base estructural del proyecto se encuentra las guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre de la cual extraemos elementos relevantes:

“Se considera que el aire limpio es un requisito básico de la salud y el bienestar humanos. Sin embargo, su contaminación sigue representando una amenaza importante para la salud en todo el mundo. Según una evaluación de la OMS de la carga de enfermedad debida a la contaminación del aire, son más de dos millones las muertes prematuras que se pueden atribuir cada año a los efectos de la contaminación del aire en espacios abiertos urbanos y en espacios cerrados (producida por la quema de combustibles sólidos). Más de la mitad de esta carga de enfermedad recae en las poblaciones de los países en desarrollo.

Material particulado

Guías
MP2,5: 10 µg/m3 , media anual 25 µg/m3 , media de 24 horas
MP10: 20 µg/m3 , media anual 50 µg/m3 , media de 24 horas

Las pruebas relativas al material particulado (MP) suspendido en el aire y sus efectos en la salud pública coinciden en poner de manifiesto efectos adversos para la salud con las

⁵⁵ Panorama de la salud 2019. Indicadores de la OCDE. Ver en, <https://www.oecd.org/colombia/Panorama-de-la-Salud-2019.pdf>

exposiciones que experimentan actualmente las poblaciones urbanas, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. El abanico de los efectos en la salud es amplio, pero se producen en particular en los sistemas respiratorio y cardiovascular. Se ve afectada toda la población, pero la susceptibilidad a la contaminación puede variar con la salud o la edad. Se ha demostrado que el riesgo de diversos efectos aumenta con la exposición, y hay pocas pruebas que indiquen un umbral por debajo del cual no quepa prevenir efectos adversos en la salud. En realidad, el nivel más bajo de la gama de concentraciones para las cuales se han demostrado efectos adversos no es muy superior a la concentración de fondo, que para las partículas de menos de 2,5 µ (MP2,5) se ha estimado en 3-5 µg/m3 tanto en los Estados Unidos como en Europa occidental. Las pruebas epidemiológicas ponen de manifiesto efectos adversos del MP tras exposiciones tanto breves como prolongadas.

El MP10 representa la masa de las partículas que entran en el sistema respiratorio, y además incluye tanto las partículas gruesas (de un tamaño comprendido entre 2,5 y 10 µ) como las finas (de menos de 2,5 µ, PM2,5) que se considera que contribuyen a los efectos en la salud observados en los entornos urbanos. Las primeras se forman básicamente por medio de procesos mecánicos, como las obras de construcción, la resuspensión del polvo de los caminos y el viento, mientras que las segundas proceden sobre todo de fuentes de combustión.

OZONO

Guía
O3 : 100 µg/m3 , media de ocho horas

Desde la publicación de la segunda edición de las guías de calidad del aire de la OMS para Europa (OMS, 2000), en las que se estableció el valor guía de los niveles de ozono en 120 µg/m3 para un promedio diario de ocho horas, es poca la nueva información que se ha obtenido, a partir de estudios de laboratorio o de campo, acerca de los efectos del ozono en la salud. Sin embargo, en estudios epidemiológicos de series cronológicas se ha conseguido un volumen considerable de nuevas pruebas sobre los efectos en la salud. Estos estudios considerados en conjunto han puesto de manifiesto que hay asociaciones positivas, pequeñas pero convincentes, entre la mortalidad diaria y los niveles de ozono, que son independientes de los efectos del material particulado. Se han observado asociaciones análogas tanto en América del Norte como en Europa. Estos últimos estudios de series cronológicas han demostrado que se producen efectos en la salud con concentraciones de ozono por debajo del valor guía anterior de 120 µg/m3, pero no se dispone de pruebas claras de un umbral. Estos

resultados, junto con las pruebas obtenidas en estudios tanto de laboratorio como de campo que indican que hay una variación individual considerable en la respuesta al ozono, ilustran bien la reducción de la GCA de la OMS para el ozono, pasando del nivel actual de 120 µg/m3 a 100 µg/m3 (media máxima diaria de ocho horas).

El ozono se forma en la atmósfera mediante reacciones fotoquímicas en presencia de luz solar y contaminantes precursores, como los óxidos de nitrógeno (NOx) y diversos compuestos orgánicos volátiles (COV). Se destruye en reacciones con el NO2 y se deposita en el suelo. En varios estudios se ha demostrado que hay una correlación entre las concentraciones de ozono y las de varios otros oxidantes fotoquímicos tóxicos procedentes de fuentes semejantes, como los nitratos de peroxiacilo, el ácido nítrico y el peróxido de hidrógeno. Las mediciones para controlar los niveles de ozono troposférico se concentran en las emisiones de gases precursores, pero es probable que también controlen los niveles y los efectos de varios de esos otros contaminantes.

Se considera que cuando las concentraciones durante ocho horas son superiores a 240 µg/m3 existe la probabilidad de efectos significativos en la salud. Esta conclusión se basa en los resultados de un gran número de estudios de inhalación clínica y en condiciones de campo. Cabe suponer que tanto los adultos sanos como los asmáticos experimentan una reducción considerable de la función pulmonar, así como inflamación de las vías respiratorias, que provocaría síntomas y alteraría el rendimiento. Hay también otros motivos de preocupación por el aumento de la morbilidad respiratoria en los niños. De acuerdo con las pruebas obtenidas en series cronológicas, la exposición a concentraciones de ozono de esta magnitud daría lugar a un aumento del número de muertes que se le pueden atribuir de un 5-9% con respecto a la exposición al nivel de fondo estimado.

A la fecha, Colombia cumple con el mínimo propuesto por la OMS, para el ozono.

DIÓXIDO DE NITRÓGENO

Guía:
NO2 : 40 µg/m3 , media anual 200 µg/m3 , media de una hora

Como contaminante del aire, el dióxido de nitrógeno (NO2) tiene múltiples funciones, que a menudo resultan difíciles y en ocasiones imposibles de separar entre sí: i. Los estudios experimentales realizados con animales y con personas indican que el NO2 , en

concentraciones de corta duración superiores a 200 µg/m3 , es un gas tóxico con efectos importantes en la salud. Los estudios toxicológicos con animales también parecen indicar que la exposición prolongada al NO2 en concentraciones por encima de las ahora presentes en el medio ambiente tiene efectos adversos. ii. El NO2 se ha utilizado en numerosos estudios epidemiológicos como marcador de la mezcla de contaminantes relacionados con la combustión, en particular los que emiten el tráfico por carretera o las fuentes de combustión en espacios cerrados. En estos estudios, los efectos observados en la salud se podrían haber asociado también con otros productos de la combustión, como las partículas ultrafinas, el óxido nítrico (NO), el material particulado o el benceno. Aunque en varios estudios, realizados tanto en espacios abiertos como cerrados, se ha tratado de concentrar la atención en los riesgos del NO2 para la salud, a menudo es difícil descartar la contribución de los efectos de estos otros contaminantes, muy relacionados con él. iii. La mayor parte del NO2 atmosférico se emite en forma de NO, que se oxida rápidamente a NO2 por acción del ozono. El dióxido de nitrógeno es, en presencia de hidrocarburos y luz ultravioleta la principal fuente de ozono troposférico y de aerosoles de nitratos, que constituyen una fracción importante de la masa de MP2,5 del aire ambiente. El valor guía actual de la OMS de 40 µg/m3 (media anual) se estableció para proteger al público de los efectos del NO2 gaseoso en la salud. El fundamento de esto es que, debido a que la mayoría de los métodos de reducción de la concentración son específicos para los NOx , no están concebidos para controlar otros contaminantes que los acompañan, pudiendo incluso aumentar sus emisiones. Sin embargo, si se vigila el NO2 como marcador de mezclas complejas de la contaminación derivada de la combustión se debería utilizar un valor guía anual más bajo (OMS, 2000)

DIÓXIDO DE AZUFRE

Guías:
SO2 : 20 µg/m3 , media de 24 horas 500 µg/m3 , media de 10 minutos

“Los estudios controlados realizados con asmáticos que hacían ejercicio indican que algunos de ellos experimentaron cambios en la función pulmonar y los síntomas respiratorios tras periodos de exposición al SO2 de apenas 10 minutos. Tomando como base estas pruebas, se recomienda que no se supere una concentración de SO2 de 500 µg/m3 durante periodos con una duración media de 10 minutos. Debido a que la exposición breve al SO2 depende en gran medida de la naturaleza de las fuentes locales y las condiciones meteorológicas

predominantes, no es posible aplicar un factor sencillo a este valor con el fin de estimar los valores guía correspondientes durante periodos de tiempo más prolongados, como por ejemplo una hora.”⁶

COMPARACIÓN NORMA NACIONAL – ESTÁNDARES OMS

Resolución No. 2254 de 2017 Ministerio de Medio Ambiente.

Artículo 2. Niveles máximos permisibles de contaminantes criterio. En la Tabla No. 1 se establecen los niveles máximos permisibles y condiciones de referencia para contaminantes criterio que regirán a partir del primero de enero del año 2018:

Tabla No.1. Niveles máximos permisibles de contaminantes criterio en el aire

Contaminante	Nivel máximo Permisible (µg/m ³)	Tiempo de Exposición
PM ₁₀	50	Anual
	100	24 horas
PM _{2.5}	25	Anual
	50	24 horas
SO ₂	50	24 horas
	100	1 hora
NO ₂	60	Anual
	200	1 hora
O ₃	100	8 horas
	5.000	8 horas
CO	35.000	1 hora

ESTÁNDARES MÍNIMOS DE LA OMS	ESTÁNDARES COLOMBIANOS
MP2,5: 10 µg/m ³ , media anual 25 µg/m ³ , media de 24 horas	MP2,5: 25 µg/m ³ , media anual 50 µg/m ³ , media de 24 horas

⁶ OMS. 2005. Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre.

MP10: 20 µg/m ³ , media anual 50 µg/m ³ , media de 24 horas	MP10: 50 µg/m ³ , media anual 100 µg/m ³ , media de 24 horas
O3: 100, media 8 horas	O3: 100, media 8 horas
NO2 : 40 µg/m ³ , media anual 200 µg/m ³ , media de una hora	NO2 : 60 µg/m ³ , media anual 200 µg/m ³ , media de una hora
SO2 : 20 µg/m ³ , media de 24 horas 500 µg/m ³ , media de 10 minutos	SO2 : 50 µg/m ³ , media de 24 horas 100 µg/m ³ , media de 1 hora

Es preciso denotar que la actual regulación Colombiana mediante Resolución del Ministerio de Ambiente, fue resultado de la orden dada por la Corte Constitucional en sentencia de tutela del año 2013, cuya realización demoró 4 años- 3 meses y no garantiza de manera suficiente el derecho a la salud y a respirar aire limpio, no contempla ordenes estructurales de la sentencia del alto tribunal, como tampoco acota las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, organismo internacional del cual Colombia es parte.

Cuadro 1
Guías de calidad del aire de la OMS y objetivos intermedios para el material particulado: concentraciones medias anuales*

	MP ₁₀ (µg/m ³)	MP _{2.5} (µg/m ³)	Fundamento del nivel elegido
Objetivo intermedio-1 (OI-1)	70	35	Estos niveles están asociados con un riesgo de mortalidad a largo plazo alrededor de un 15% mayor que con el nivel de las GCA.
Objetivo intermedio-2 (OI-2)	50	25	Además de otros beneficios para la salud, estos niveles reducen el riesgo de mortalidad prematura en un 6% aproximadamente [2-11%] en comparación con el nivel del OI-1.
Objetivo intermedio-3 (OI-3)	30	15	Además de otros beneficios para la salud, estos niveles reducen el riesgo de mortalidad en un 6% [2-11%] aproximadamente en comparación con el nivel del OI-2.
Guía de calidad del aire (GCA)	20	10	Estos son los niveles más bajos con los cuales se ha demostrado, con un 95% de confianza, que la mortalidad total, cardiovascular y por cáncer de pulmón, aumenta en respuesta a la exposición prolongada al MP _{2.5} .

*Se refiere al nivel del índice anual del MP_{2.5}.

La resolución No. 2254 es permisiva, los estándares mínimos colombianos representan riesgos en la salud como se detalla en los cuadros anteriormente citados, aunado a un ejercicio de progresividad que no se ajusta a la realidad del país; cuya tasa de mortalidad en el marco del COVID es una de las más altas del hemisferio y donde la calidad del aire determina morbilidades en la población, supone un avance que no iguala definitivamente los mínimos de la OMS, a un plazo de más de 20 años, es decir que plantea un progreso en la regulación a largo plazo y con ello no logra asegurar los estándares internacionales, a pesar de que a la **contaminación del aire** se atribuyen 2.286 muertes y 1,2 millones de enfermedades con costos por mortalidad prematura y atención de enfermedades que superan los \$3 billones de pesos, equivalentes al 0,38% del PIB del 2015.

Ahora bien, desde estudios rigurosos realizados en el país, con el cumplimiento a cabalidad de todos los requisitos científicos y procedimientos establecidos por la ley, se puede resolver la necesidad urgente e impostergable de actuar con mayor rigurosidad e inflexión sobre el control de la calidad de aire, en el punto específico, exponemos las principales ideas y argumentos científicos que desde el liderazgo de la Universidad de Sinú se desarrolla:

“La calidad de un medio atmosférico viene determinado por el **tipo de componentes** que lo conforman y el **nivel de concentración** en el que se encuentran en el aire.

Los indicadores más importantes de contaminación son:

- Ozono
- Hidrocarburos
- Óxidos de Nitrógeno
- Monóxido de Carbono
- **Partículas suspendidas:** El diámetro de una partícula determina que sea o no respirable

- 1- Partículas menores a 10 µg/m³: Son inhalables. (Polvo común, moho, polen, etc)
- 2- Partículas de diámetro inferiores a 3,5 µg/m³: Son respirables.

El tamaño determina en qué lugar del tracto bronquial quedará retenida y su peligrosidad relativa, por lo cual las partículas más pequeñas se depositan en los alvéolos pulmonares

donde se realiza el **intercambio sanguíneo** y las partículas más grandes (15 µg/m³) son retenidas en las fosas nasales.

La investigación se desarrolla en los departamentos de La Guajira, Cesar, y Magdalena, en la cual ya existe orden de la Corte Constitucional sobre la transformación de la regulación, control y adopción de medidas urgentes por afectación a la calidad del aire y a la salud.

En la región se encontró que el material particulado contiene Fe, S, Cd, Si, Zn, Ni, y Al, el cual proviene de las actividades industriales de explotación minera cuya combustión espontánea por radiación solar genera hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAPs), partículas cancerígenas que se encuentran combinadas con metales y compuestos orgánicos e inorgánicos, es decir que son mezclas complejas que están relacionadas directamente con diferentes enfermedades que en la región son recurrentes.

El MP2,5 está compuesto por metales pesados, compuestos orgánicos y partículas de combustión, que debido a su tamaño tienen contacto directo con la sangre humana, razón por la cual las enfermedades más comunes en las personas que viven cerca a la emisión de estas partículas son:

1. Cardiovasculares
2. Cáncer de Pulmón
3. Enfermedades respiratorias
4. Daños: Modificaciones en el DNA, quiebres de la cadena sencilla, aductos en el DNA. Científicamente existe procedimiento médico reconocido por la OCDE para determinar el daño en el micronúcleo y evaluar el riesgo de cáncer.

La medición en la región se realizó mediante filtros para PM 2,5, recolectando 25 muestras por 5 meses, 24 horas, ejercicio que permitió conocer cuáles son los factores de enriquecimiento por actividades antropogénicas, dando como resultado directo que son precisamente estas partículas de diámetro 2,5 enriquecidas de S, Cr, Cu y Zn, las responsables de las enfermedades y riesgos de salud en las zonas estudiadas, con mayor relevancia y coincidencia en los resultados de los exámenes sanguíneos en los micronúcleos, demostrando que estas poblaciones presentan mayor riesgo de cáncer. Así mismo el estudio arrojó que las partículas 2,5 µg contienen el 97% de HAPs.

Es clara y sin lugar a duda la afectación de la contaminación del aire en la salud humana que para el caso Colombiano representa escenarios críticos como consecuencia del estado del sistema de salud, para lo cual la OMS e incluso la Corte Constitucional extiende las

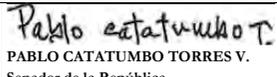
recomendaciones y pone énfasis en el monitoreo continuo. Partiendo de éstas sugerencias los artículos 3 y 4 del proyecto de ley desarrollan formas de mantener ejercicios y espacios de monitoreo continuos que arrojen antecedentes y referencias que a su vez posibilitan informes coordinados y participativos.

Éste tipo de monitoreos son herramientas importantes en las grandes ciudades, toda vez que allí se albergan grandes fuentes contaminantes por el uso de diésel que representa 5.600 muertes en Bogotá por cáncer de traquea y pulmón, en el periodo de 2006 al 2016.

Por todo lo anterior es evidente que el Estado colombiano está en mora de adoptar estándares internacionales mínimos al respecto, máxime cuando las directrices de la OMS sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre a las que esta exposición de motivos hace referencia fueron fijadas en 2005. Las Directrices de la OMS al respecto se encuentran actualmente en proceso de revisión y su publicación estaba prevista para 2020, por lo que el presente proyecto de ley dejaría lista una reglamentación oportuna para el momento de esta nueva actualización.

Cordialmente,

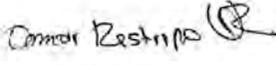
 ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 FELICIANO VALENCIA MEDINA Senador de la República Partido MAIS
 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Representante a la Cámara	 IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Polo Democrático Alternativo

Coalición Decentes	
 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 INTI RAÚL ASPRILLA REYES Representante a la Cámara por Bogotá
 GERMÁN NAVAS TALERO Representante a la Cámara por Bogotá Polo Democrático Alternativo	 PABLO CATATUMBO TORRES V. Senador de la República Partido Comunes
 GUSTAVO BOLÍVAR MORENO Senador de la República Coalición de la Decencia	 CÉSAR ORTÍZ ZORRO Representante a la Cámara Partido Alianza Verde


Aquí vive la Democracia
 Senado de la República
 Congreso del Congreso, Carrera 7 No. 8-68, oficina 525B.
 119 - 3823164. Cel: 3167448165 Bogotá D.C.
 Jesus.castilla@senado.gov.co

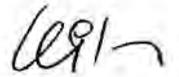
CESAR A. PACHÓN ACHURY Representante a la Cámara Partido MAIS	 AÍDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Coalición Decentes -Unión Patriótica
Iván Marulanda Gómez Senador de la República Partido Alianza Verde	 WILMER LEAL PÉREZ Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
 ANTONIO SANGUINO PAÈZ Senador de la República Partido Alianza Verde	 WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo
 SANDRA RAMÍREZ LOBO Senadora de la República Partido Comunes	 GUSTAVO PETRO URREGO Senador de la República Colombia Humana

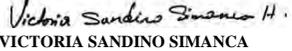
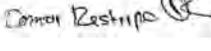
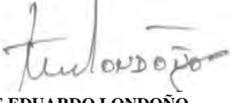
 ISRAEL ZUÑIGA IRIARTE Senador de la República Partido Comunes	 JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA Senador de la República Partido Alianza Verde
 CARLOS CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes	Victoria Sandino Simanca H. VICTORIA SANDINO SIMANCA H. Senadora de la República
 ABEL DAVID JARAMILLO LARGO Representante a la Cámara Partido MAIS	 FABIÁN DÍAZ PLATA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
 ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ Representante a la Cámara	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes

<p>SECCIÓN DE LEYES</p> <p>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.027/21 Senado “POR EL CUAL SE PROTEGE EL DERECHO A LA SALUD AJUSTANDO LA REGULACIÓN MÍNIMA SOBRE CALIDAD DEL AIRE EN LO RELATIVO AL MATERIAL PARTICULADO, EL OZONO, EL DIÓXIDO DE NITRÓGENO Y EL DIÓXIDO DE AZUFRE Y SE DICTAN DISPOSICIONES ORIENTADAS A LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN LA MATERIA”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ALBERTO CASTILLA SALAZAR, FELICIANO VALENCIA MEDINA, IVÁN CEPEDA CASTRO, ALEXANDER LÓPEZ MAYA, PABLO CATATUMBO TORRES, GUSTAVO BOLÍVAR MORENO, AIDA AVELLA ESQUIVEL, IVÁN MARULANDA, ANTONIO SANGUINO PÁEZ, WILSON ARIAS CASTILLO, SANDRA RAMÍREZ LOBO, GUSTAVO PETRO URREGO, ISRAEL ZÚNIGA, JUAN LUIS CASTRO, VICTORIA SANDINO SIMANCA, JULIÁN GALLO CUBILLOS; y los Honorables Representantes MARÍA JOSÉ PIZARRO, INTI RAÚL ASPRILLA, GERMÁN NAVAS TALERÓ, CÉSAR ORTIZ ZORRO, CÉSAR PACHÓN ACHURY, WILMER LEAL PÉREZ, CARLOS CARREÑO MARÍN, ABEL JARAMILLO LARGO, FABIÁN DÍAZ PLATA, ÁNGELA MARÍA ROBLEDO, LUIS ALBERTO ALBAN, OMAR RESTREPO CORREA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>	
 OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA Representante a la Cámara Partido Comunes	 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes

PROYECTO DE LEY NÚMERO 28 DE 2021 SENADO

por el cual se establece la conformación e integración de las juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C., 20 de julio de 2021</p> <p>Señor GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General Senado de la República Despacho</p> <p>Respetado Señor Eljach:</p> <p>A través de esta comunicación me permito radicar el Proyecto de Ley Senado “Por el cual se establece la conformación e integración de las juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez y se dictan otras disposiciones”, para su respectivo trámite legislativo.</p> <p>El Proyecto de Ley se radica en original, así como en medio magnético para su respectiva publicación.</p> <p>Cordialmente,</p>	
 ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República Partido Polo Democrático Alternativo
 IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 WILSON NEBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo

 <p>GERMÁN NAVAS TALERO Representante a la Cámara Polo Democrático Alternativo</p>  <p>ANTONIO SANGUINO PÁEZ Senador de la República Alianza Verde</p>  <p>GUSTAVO PETRO URREGO Senador de la República Colombia Humana</p>  <p>DAVID RACERO MAYORCA Representante a la Cámara Lista decentes</p>  <p>GUSTAVO BOLIVAR MORENO Senador de la República Coalición Lista de la Decencia</p>  <p>AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Coalición Lista de la Decencia</p>  <p>CESAR PACHÓN ACHURY Representante a la Cámara Partido MAIS</p>  <p>VICTORIA SANDINO SIMANCA Senadora de la República Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común</p>	 <p>Iván Marulanda Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p>ISRAEL ZUÑIGA IRIARTE Senador de la República Partido Comunes</p>  <p>JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ Representante a la Cámara Partido Comunes</p>  <p>JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes</p>  <p>OMAR DE JESUS RESTREPO Representante a la Cámara Partido Comunes</p>  <p>JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA Senador de la República</p>  <p>MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Representante a la Cámara Coalición Decentes</p>  <p>CARLOS CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes</p>
 <p>PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA Senador de la República Partido Comunes</p>  <p>LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p>ABEL DAVID JARAMILLO LARGO Representante a la Cámara Partido MAIS</p>  <p>SANDRA RAMIREZ LOBO Senadora de la República Partido Comunes</p>  <p>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes</p>  <p>ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ Representante a la Cámara</p>  <p>FABIÁN DÍAZ PLATA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY _____ SENADO</p> <p style="text-align: center;">POR EL CUAL SE ESTABLECE LA CONFORMACIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS REGIONALES Y NACIONAL DE LA CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.</p> <p>El Congreso de la República, con base en las facultades que le otorga la Carta Política de Colombia, en su artículo 150° Numeral 7° y en acatamiento la ordenado por la Honorable Corte Constitucional en sentencia de Constitucionalidad No 914 del año 2013</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>ARTICULO 1°. Objeto. Establecer un procedimiento imparcial, transparente y basado en el mérito, para la escogencia de los miembros e integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.</p> <p>ARTICULO 2°. Conformación e Integración. Las Juntas de Calificación de Invalidez, estarán conformadas por el número de Salas de Decisión que determine el Ministerio del Trabajo y que permitan dar cumplimiento a los términos de la calificación en forma imparcial, oportuna, y eficiente. Las Juntas estarán integradas por un número impar de médicos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionales y psicólogos que cuenten con especializaciones que les otorguen licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo vigente y que acrediten experiencia no menor a tres (3) años en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, de su origen y de su fecha de estructuración o experiencia relacionada en la materia. Se entenderá por experiencia relacionada aquella vinculada con funciones o actividades en medicina laboral, ocupacional o rehabilitación, la cual podrá ser convalidada por diplomados o cursos en calificación de invalidez, pérdida de capacidad laboral o reparación del daño. El Ministerio del Trabajo creará Salas de Decisión según lo exija la demanda para evitar el represamiento de solicitudes. El Ministerio del Trabajo contará con el apoyo de una Universidad de reconocido prestigio para la elaboración del concurso y sus bases.</p> <p>ARTICULO 3°: Integrantes, miembros y trabajadores de las juntas de calificación de invalidez. Las Juntas Regionales y la Nacional tendrán el siguiente personal:</p> <ol style="list-style-type: none"> Integrantes: Son los médicos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionales y otros profesionales con especializaciones que les otorguen licencia en Seguridad y Salud en el trabajo quienes emiten los correspondientes dictámenes

<p>2. Miembros: Son aquellas personas que son designadas para ejercer funciones administrativas existiendo un Director Administrativo y Financiero y un Asesor Jurídico existiendo uno (1) director y uno (1) abogado por cada junta, sin importar el número de salas que existan.</p> <p>3. Trabajadores: Los trabajadores de las Juntas se dividen en trabajadores dependientes e independientes, los dependientes se rigen por el código sustantivo de trabajo y los independientes con contrato de prestación de servicios conforme a las normas civiles.</p> <p>PARÁGRAFO: Los miembros, integrantes y trabajadores de las Juntas Regional y Nacional son particulares que ejercen una función pública regulada por la Constitución, la ley y otras normas concordantes.</p> <p>Corresponde a los integrantes principales y miembros de las respectivas juntas el reconocimiento de salarios, prestaciones sociales, seguridad social y demás derechos consagrados en las normas laborales vigentes del personal con vinculación laboral, así como de los honorarios al personal con prestación de servicios.</p> <p>ARTICULO 4°. Criterios para la conformación e integración. El Ministerio del Trabajo, conformará e integrará las Juntas de Calificación de Invalidez Regionales y Nacional, teniendo en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>1. la Junta Nacional de la Calificación de Invalidez tendrá sede en la Capital de la República y contará con jurisdicción para conocer de casos en segunda instancia de todo el territorio nacional. Funcionará conformada por el número de Salas de Decisión que determine el Ministerio del Trabajo. Cada Sala de decisión estará integrada por:</p> <p>a) Tres (3) médicos con especialización que le otorgue Licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo y experiencia demostrada mínima de cinco (5) años, en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen y de la fecha de estructuración o experiencia relacionada.</p> <p>b) (1) fisioterapeuta o (1) terapeuta ocupacional que cuente con especialización que le otorgue licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo y experiencia demostrada mínima de cinco (5) años, en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen y de la fecha de estructuración o experiencia relacionada.</p> <p>c) (1) psicólogo que cuente con especialización que le otorgue licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo y experiencia demostrada mínima de cinco (5) años, en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen y de la fecha de estructuración o experiencia relacionada.</p> <p>2. Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez tendrán sede en las capitales de los</p>	<p>departamentos y en aquellas entidades territoriales en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera. Su jurisdicción y competencia podrá coincidir o no con la división política territorial de los respectivos departamentos según lo determine el Ministerio del Trabajo. Las Juntas regionales estarán conformadas por el número de Salas de Decisión que la demanda les exija según lo determine el Ministerio del Trabajo con el fin de atender, en forma eficiente y oportuna y dentro de los términos legales, las solicitudes que se les presenten para su calificación. Cada Sala de Decisión estará integrada por:</p> <p>a) Dos (2) médicos con especialización que le otorgue Licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo y experiencia demostrada mínima de tres (3) años, en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen y de la fecha de estructuración o experiencia relacionada.</p> <p>b) Un (1) fisioterapeuta o Un (1) terapeuta ocupacional o Un (1) psicólogo que cuente con especialización que le otorgue licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo y experiencia demostrada mínima de tres (3) años, en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen y de la fecha de estructuración o experiencia relacionada.</p> <p>3. La Junta Nacional y las Juntas Regionales contarán con los siguientes miembros, quienes velarán por el debido funcionamiento de las Juntas de Calificación pero no intervendrán en el proceso de calificación ni elaboración de dictámenes:</p> <p>a) Un director Administrativo y financiero que deberá ser profesional en el área administrativa, financiera, contable o económica con experiencia relacionada mínima de 3 años para las Juntas regionales y 5 años para la Junta Nacional y con posgrado en las mismas áreas.</p> <p>b) Un abogado especialista en Derecho del Trabajo, Derecho de la seguridad social, salud ocupacional o afines con experiencia relacionada mínima de 3 años para las Juntas regionales y 5 años para la Junta Nacional.</p> <p>PARÁGRAFO 1. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Trabajo podrá ampliar el número de Salas de Decisión, tanto de las Juntas Regionales, como de la Junta Nacional, cuando la demanda así lo requiera y cumpliendo con los requisitos señalados en la presente Ley, con el propósito de evitar el represamiento de solicitudes y atendiendo las estadísticas de procesos, de la población atendida y el normal funcionamiento de la Junta, así como a la necesidad de dar estricto cumplimiento de los términos legales previstos en los procesos de calificación, la garantía de los derechos y principios que rigen el procedimiento de la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, su origen y fecha de estructuración, según evaluaciones que realice el Ministerio de Trabajo, en períodos semestrales.</p>
<p>PARAGRAFO 2. Los integrantes y miembros principales de las Juntas de Calificación de Invalidez Regionales y Nacional, deberán tener suplentes, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos y términos establecidos en la presente ley, ante su ausencia temporal o definitiva. El Ministerio de Trabajo designará los miembros e integrantes suplentes, teniendo en cuenta el orden de la lista de elegibles, listas que estarán vigentes durante el periodo de los miembros e integrantes principales. Las listas serán desintegradas una vez se convoque el siguiente concurso.</p> <p>PARAGRAFO 3. Los profesionales que no tomen posesión de sus cargos como integrantes o miembros principales o suplentes, serán excluidos de manera definitiva de la lista de elegibles. Esta exclusión no inhabilita para presentar nuevos concursos.</p> <p>PARAGRAFO 4: La calificación en primera oportunidad del origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración, es competencia de las Entidades Promotoras de Salud, Administradoras de Fondos de Pensiones, Colpensiones y Administradoras de Riesgos Laborales y será realizada con un grupo interdisciplinario y un procedimiento igual al de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, usando el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción, las guías y protocolos que el Ministerio emite para tal efecto. El grupo interdisciplinario deberá dar un dictamen integral con origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración en un término no superior a treinta (30) días hábiles, luego de culminado el proceso de rehabilitación cuando procesa y se concede un término de diez (10) días a los interesados para controvertir el dictamen, ejercer los derechos a la defensa, la doble instancia y la contradicción ante las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez.</p> <p>ARTICULO 5°. Periodos de vigencia. El periodo de vigencia de los integrantes de las Juntas Regionales y Nacional de la Calificación de Invalidez, será de cuatro (4) años, contados a partir de la fecha de posesión de los miembros de cada una de las Salas de Decisión.</p> <p>PARAGRAFO. Los integrantes y miembros de las Salas de Decisión de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos en el cargo ya sea en la misma Junta o en otra Nacional o Regional, ni suscribir contratos para realizar actividades de medicina laboral con las entidades administradoras del sistema de seguridad social, hasta por un periodo de dieciocho (18) meses, posterior a su desvinculación como integrante o miembro de las juntas de calificación de invalidez. La edad de retiro forzoso</p>	<p>para los miembros e integrantes de las Juntas de Calificación será de 65 años.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO: Los actuales integrantes y miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de invalidez que se encuentran nombrados a la fecha de la expedición de esta ley, podrán optar una única vez para ser elegidos como integrantes y miembros de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez o de las Juntas Regionales de Calificación de invalidez</p> <p>ARTICULO 6° . Proceso de selección. Con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, El Ministerio del Trabajo, por intermedio de una Universidad de reconocido prestigio que cuente con áreas de formación en salud ocupacional, medicina del trabajo o laboral, realizará un concurso de méritos público y objetivo para la selección de los miembros e integrantes de las Junta Nacional de Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral, estableciendo una lista de elegibles, mediante la cual se conformarán los integrantes principales de las Salas Decisión, el director administrativo y financiero y el asesor jurídico a partir del mayor puntaje.</p> <p>Los términos y bases del concurso, establecerán los parámetros y criterios para desarrollar el proceso de selección de los integrantes y miembros, donde se deberán considerar los conocimientos y manejo de los diferentes manuales de calificación de las personas objeto de dictamen que puedan llegar a las juntas, tales como el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción conforme a la presente Ley, así como las normas sobre el procedimiento, proceso de calificación del origen, pérdida de la capacidad laboral u ocupacional, origen de las contingencias, fecha de estructuración y demás normas técnicas, jurídicas y jurisprudenciales relacionadas.</p> <p>PARAGRAFO 1: El Ministerio de Trabajo dispondrá de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente para la realización del concurso de selección y el nombramiento de los integrantes y los miembros de la Junta Nacional y las Juntas Regionales de la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Ocupacional y Laboral, del origen y de la fecha de estructuración.</p> <p>PARAGRAFO 2: Antes de cumplir el periodo para el cual fueron designados los delegados a las juntas de calificación de invalidez, El Ministerio del Trabajo convocará a un nuevo concurso de méritos para asignar las que quedarán en vacancia. Las listas de elegibles tendrán una vigencia de cuatro años a partir de su expedición y deberán ser usadas para proveer los cargos en vacancia definitiva cuando aún no haya terminado el periodo vigente.</p>

ARTICULO 7°. Prohibición para la vinculación con Entidades de Seguridad Social Integral o de Vigilancia y Control. Los integrantes y miembros principales de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez tendrán dedicación exclusiva y por lo tanto, no podrán tener vinculación contractual o laboral alguna, durante su periodocomo integrantes o miembros de las Juntas, ni podrán realizar actividades relacionadas con la calificación del origen, fecha de estructuración y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales con las entidades administradoras del sistema de seguridad social integral, ni con las entidades de dirección, vigilancia y control.

Para el efecto, se deberá radicar en la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo antes de la fecha de posesión para el periodo de vigencia, una certificación presentada bajo la gravedad del juramento en la que conste la no vinculación a la que hace referencia el inciso anterior. En caso de no presentar dicha certificación, no se podrá posesionar y su nombre será excluido de la lista de elegibles. Esta certificación no será exigible para los integrantes y miembros suplentes que designe el Ministerio del Trabajo; salvo que sea nombrado como integrante principal de manera permanente o ejerza esta función por un periodo superior a cuatro meses, caso en el cual deberá allegar la certificación.

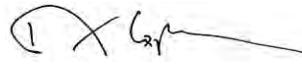
ARTICULO 8°. Derogatorias. La presente Ley deroga, los artículos 5°, 6°, 7° 8° y 9° del Decreto 1352 de 2013 y demás normas y disposiciones que le sean contrarias.

ARTICULO 9°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación.

De los Honorables Congresistas,


ALBERTO CASTILLA SALAZAR
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo


ALEXANDER LÓPEZ MAYA
 Senador de la República
 Partido Polo Democrático Alternativo



IVÁN CEPEDA CASTRO
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo



WILSON NEBER ARIAS CASTILLO
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo



GERMÁN NAVAS TALERO
 Representante a la Cámara
 Polo Democrático Alternativo



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
 Senador de la República
 Alianza Verde



GUSTAVO PETRO URREGO
 Senador de la República
 Colombia Humana



DAVID RACERO MAYORCA
 Representante a la Cámara
 Lista decentes



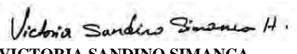
GUSTAVO BOLIVAR MORENO
 Senador de la República
 Coalición Lista de la Decencia



AIDA AVELLA ESQUIVEL
 Senadora de la República
 Coalición Lista de la Decencia



CESAR PACHÓN ACHURY
 Representante a la Cámara
 Partido MAIS


VICTORIA SANDINO SIMANCA
 Senadora de la República
 Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común



Iván Marulanda
 Senador de la República
 Partido Alianza Verde



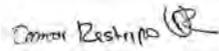
ISRAEL ZUÑIGA IRIARTE
 Senador de la República
 Partido Comunes



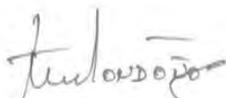
JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
 Representante a la Cámara
 Partido Comunes



JULIÁN GALLO CUBILLOS
 Senador de la República
 Partido Comunes



OMAR DE JESÚS RESTREPO
CORREA
 Representante a la Cámara
 Partido Comunes



JORGE EDUARDO LONDOÑO
ULLOA
 Senador de la República



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
 Representante a la Cámara
 Coalición Decentes



CARLOS CARREÑO MARÍN
 Representante a la Cámara
 Partido Comunes



PABLO CATATUMBO TORRES
VICTORIA
 Senador de la República
 Partido Comunes



LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde



ABEL DAVID JARAMILLO LARGO
 Representante a la Cámara
 Partido MAIS



SANDRA RAMIREZ LOBO
 Senadora de la República
 Partido Comunes



LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
 Representante a la Cámara
 Partido Comunes



ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ
 Representante a la Cámara



FABIÁN DÍAZ PLATA
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

La Honorable Corte Constitucional en Colombia mediante en la parte motiva de la sentencia de Constitucionalidad 914 de 2013 ordenó al Congreso de la República expedir las normas mediante las cuales se eligen los integrantes principales y suplentes de las Juntas Médicas de Calificación de Invalidez. En el fallo, la Corte declaró inexecutable las expresiones (i) "serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo", contenida en el párrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, y (ii) "los integrantes principales y suplentes de las juntas regionales de invalidez, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo", contenida en el inciso 1° del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012.

Para resolver el anterior mandato constitucional, el articulado del presente proyecto de ley ha sido radicado en dos oportunidades anteriormente; en la legislatura 2017-2018 cuando contó con el número 109 de 2017 y en la legislatura 2018-2019 registrado bajo el número 154 de 2018; iniciativas que además de las propuestas de normas aquí contenidas contaba con un articulado más extenso que además pretendía establecer el mecanismo de reclamación de las calificaciones.

El proyecto de ley 109 de 2018 radicado el 20 de agosto de 2017 y designado como ponente el Honorable Senador Alberto Castilla Salazar quien rindió informe de ponencia positiva publicada en gaceta 158 de 2018. Fue allegado concepto positivo al proyecto de ley por parte de la Federación Nacional de Trabajadores y Extrabajadores Enfermos de Colombia la cual fue publicada en gaceta 363 de 2018. Sobre el proyecto de ley 109-17, el 31 de mayo de 2018 se adelantó una audiencia pública en la Comisión VII de la Cámara de Representantes que contó con la participación de los empresarios entre los que se destaca la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI-, ASOFONDOS y FASECOLDA así como las organizaciones Sindicales y de trabajadores que se encuentran la Asociación Nacional de Trabajadores y Extrabajadores Enfermos de Colombia, Sintramineros, Sintracarbon, Sintraenergética, Sintravidricol, CUT e instituciones del orden nacional como el Ministerio del trabajo, el Ministerio de Salud y Colpensiones. También se contó con la participación de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y miembros de las Juntas Regionales. Dentro de la Audiencia Pública se hizo evidente la necesidad de aclarar el procedimiento para la calificación del origen de las enfermedades y de la pérdida de capacidad laboral, pero ante todo la importancia y urgencia de establecer un mecanismo transparente para la elección de los miembros de las salas y el mecanismo para su conformación. El proyecto de ley fue archivado por trámite toda vez que

no fue debatido en la Comisión VII del Senado de la República.

Esta misma iniciativa legislativa fue presentada el 19 de Septiembre de 2018 ante la Secretaría del Senado del a Republica y se le asignó el número de proyecto de ley 154 de 2018. El 30 de octubre de 2018 fue designado como ponente el Honorable Senador Alberto Castilla Salazar como ponente único por parte de la Mesa Directiva de la Comisión VII de Senado, quien rindió informe de ponencia positiva publicada en gaceta 1027 de 2018. El día 17 de noviembre de 2018 se adelantó sesión de la Comisión Accidental sobre Precarización Laboral, que contó con la participación de los parlamentarios de la Comisión Séptima de Senado, trabajadores sindicalizados, Colpensiones y el Ministerio del trabajo, en donde la Ministra del trabajo, Doctora Alicia Arango insistió en que es deber del Congreso Reglamentar las Juntas Médicas de Calificación de Invalidez. El proyecto de ley fue puesto en lista de anuncios para debate en Comisión VII desde diciembre de 2018 y el 11 de junio de 2019 fue debatido. Entre las observaciones que presentaron los Senadores de la Comisión VII, indicaron que el texto es muy extenso lo que impide un ágil debate y que es necesario profundizar en la temática y la necesidad que otros Senadores además del Senador Castilla asuman el compromiso de ser ponentes del mismo. Es así como el 11 de junio se decide por parte del ponente retirar el proyecto de ley por parte de los autores y fue autorizado su retiro por parte de los parlamentarios de dicha Comisión.

Es así como atendiendo a las observaciones de los parlamentarios que integran la Comisión VII, en el año 2019 se presentó un proyecto de ley que sólo aborda una de las tres partes principales de los proyectos de ley 109 de 2017 y 154 de 2018, esto es, el mecanismo de composición de las Juntas Médicas de calificación de invalidez, dejando para otras iniciativas legislativas posteriores el procedimiento para la calificación y origen de la enfermedad, las funciones y procedimientos de las Juntas Médicas de Calificación y la intermediación de las EPS y ARL en el proceso.

Este proyecto se presentó el 20 de julio de 2019 exclusivamente para regular el mecanismo mediante el cual se elegirán a las juntas médicas de calificación. El proyecto de Ley es de autoría de los Honorables Senadores Jesus Alberto Castilla Salazar, Alexander Lopez Maya, Jorge Enrique Robledo Castilla, Ivan Cepeda Castro, Wilson Neber Arias Castillo, Aida Avella Esquivel, Gustavo Bolivar Moreno, Victoria Sandino Simanca Herrera, Criselda Lobo Silva, Julian Gallo Cubillos, Antonio Eresmid Sanguino Paez y los H onorables Representantes Jorge Alberto Gomez Gallego, David Ricardo Racero Mayorca, Omar De Jesus Restrepo Correa, Luis Alberto Alban Urbano, Carlos Carreño Marin y cursó con el número 090 de 2019. En la Comisión Séptima de Senado fueron asignados como ponentes los H. Senadores Victoria Sandino Simanca, Alberto Castilla Salazar, Jose Aulo Polo Narvaez, Nadya Georgette Blel Scaff, Laura Ester

Fortich Sanchez, Eduardo Enrique Pulgar Daza, Manuel Bitervo Palchucan, Carlos Fernando Motta Solarte, Aydeé Lizarazo Cubillos y Honorio Miguel Enriquez Pinedo. El proyecto de ley obtuvo un concepto positivo del Ministerio del Trabajo y con el, se suscribió de manera unánime por los parlamentarios ponentes la ponencia positiva del proyecto. El proyecto de ley 090 de 2019 no pudo ser discutido en la pasada legislatura por lo que fue archivado. El presente proyecto de ley contiene el texto idéntico al que fue propuesto por los Senadores ponentes del PL 090 de 2019

El texto de este proyecto de ley fue presentado el 21 de julio de 2020 y es de autoría de los Honorables Senadores Alberto Castilla Salazar, Alexander Lopez Maya, Iván Cepeda Castro, Jorge Enrique Robledo Castillo, Wilson Neber Arias Castillo, Gustavo Bolivar Moreno, Aida Yolanda Avella Esquivel, Victoria Sandino Simanca Herrera, Israel Zuñiga Iriarte, Antonio Eresmid Sanguino Paez, Feliciano Valencia Medina, Pablo Catatumbo Torres, Criselda Lobo Silva, Gustavo Francisco Petro Urrego, y los Honorables Representantes Jorge Gomez Gallego, German Navas Talero, David Racero Mayorca, Cesar Pachon Achury, Luis Alberto Alban Burbano, Angela María Robledo, Jairo Reinaldo Cala, Abel David Jaramillo Largo y Omar De Jesus Restrepo Correa. El proyecto de ley quedó radicado con el número 109 de 2020 y se encuentra publicado en la gaceta 602 de 2020. Para este proyecto fueron delegados como Ponentes los H. Senadores Gabriel Velasco Ocampo, Victoria Sandino Simanca y Alberto Castilla Salazar quienes presentaron ponencia positiva para ultimo debate luego de una audiencia pública adelantada en el recinto de la Comisión Séptima. El proyecto no fue discutido para primer debate por lo que no hizo transito legislativo.

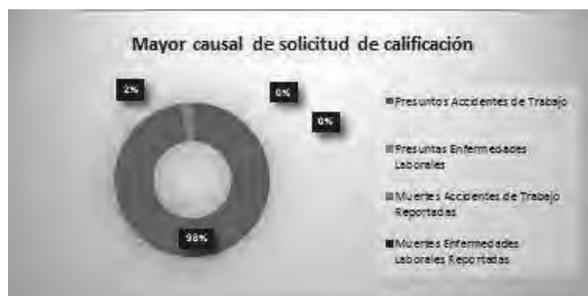
2. JUSTIFICACIÓN

a. La problemática de la calificación de la enfermedad laboral y los accidentes de trabajo

Según información remitida por parte del Ministerio del Trabajo a la Oficina del Senador Jesús Alberto Castilla Salazar en petición respondida en el año 2016, En promedio en Colombia se presentan 2.059 accidentes de trabajo al día, es decir 85 accidentes cada hora, los cuales cobran en promedio dos muertes al día. Del total de accidentes que se presentan en un día no se califican 133 accidentes y se reconoce incapacidad a penas en 42 de los casos. Estos datos del ministerio del trabajo para el año 2016, evidencian los niveles precarios de promoción y garantía de seguridad en el trabajo, así como los niveles de vulneración de derechos a los que están sometidos millones de trabajadores afiliados a una Administradora de Riesgos Laborales (ARL), los cuales

ascienden a 10.037.000 de personas.

Actualmente, no se tiene registro sobre trabajadores no afiliados a ARL quienes estarían en una situación mayor de desprotección ya que la mayor parte de la población económicamente activa es informal (67% en promedio)¹. La principal causa de riesgo es el accidente asociado al trabajo. En total al año se registraron 751.579 accidentes de trabajo, los cuales explican el 98% de las solicitudes de calificación de pérdida de capacidad laboral. El segundo hecho es la enfermedad laboral que explica el 2% de los casos, seguida por la muerte por accidente y/o muerte por enfermedad. El siguiente grafico ilustra tal situación:



Fuente. Elaboración propia con base en cifras del Ministerio del trabajo. 2016

Sin embargo, el siguiente cuadro evidencia el hecho silencioso de que la mayor brecha de NO reconocimiento al riesgo laboral se presenta en el caso de las enfermedades laborales y las muertes por accidente de trabajo. En efecto si bien el accidente de trabajo es el evento adverso con mayor presencia en el mundo del trabajo, este no es reconocido en el 6,5% de los casos, en contraste con las enfermedades laborales que no son reconocidas en el 36% de los casos y las muertes por accidente de trabajo, que no son reconocidas en el 31% de los casos.

¹ Del total de trabajadores afiliados a ARL el 95% corresponde a trabajadores dependientes es decir con contrato laboral formal, en tanto que los afiliados independientes corresponden al 5% del total de afiliados

La solución a la situación anterior debería ser remediada de manera integral con mayor énfasis en programas que impongan la obligatoriedad de preservar las mejores condiciones para el desarrollo de la labor de sus trabajadores que en gran parte es obligación de las ARL. Sin embargo, este proyecto de ley propone un ordenamiento y reglamentación clara para la elección de los miembros que pertenecen a las instancias que, dentro del sistema de protección social, definen el reconocimiento de la enfermedad laboral y la pérdida de capacidad laboral en última instancia, que son las juntas de calificación de invalidez.

b. Composición actual de las Salas de decisión de las Juntas Médicas de Calificación y la inexistencia del mecanismo de elección de sus miembros

Sobre la naturaleza jurídica de las Juntas Médicas de Calificación, la ley 1562 de 2012 en su artículo 16 que modificó el artículo 42 de la ley 100 de 1993 las definió así:

Las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de invalidez son organismos del Sistema de la Seguridad Social del orden nacional, de creación legal, adscritas al Ministerio de Trabajo con personería jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter interdisciplinario, sujetas a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio, sin perjuicio de la segunda instancia que corresponde a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respecto de las regionales y conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de Trabajo. Será conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de Trabajo, la integración, administración operativa y financiera, los términos en tiempo y procedimiento para la expedición de dictámenes, funcionamiento y la inspección, vigilancia y control de estos aspectos, así como la regionalización del país para los efectos de funcionamiento de las Juntas, escala de honorarios a sus integrantes, procedimientos operativos y recursos de reposición y apelación.

PARÁGRAFO 1o. Los integrantes de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez se registrarán por la presente ley y su reglamentación, actuarán dentro del respectivo período y, en caso necesario, permanecerán en sus cargos hasta tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes para el período correspondiente, serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Trabajo. (Aparte tachado declarado inexecutable mediante sentencia C-914-13)

De conformidad con la mencionada ley, el Congreso de la Republica otorgó al Ministerio del Trabajo la potestad de definir la composición, funcionamiento y organización de las Juntas Médicas de Calificación. Es así como el Ministerio del Trabajo cumplió dicho mandato mediante el decreto 1352 expedido el 26 de junio de 2013, el cual en su artículo 5to habla de la composición de las Juntas e indica entre otras cosas que:

- a) El periodo de vigencia de las juntas escogidas sería de 3 años
- b) La Junta Nacional estaría compuesta por cinco miembros; 3 médicos, 1 psicólogo y un terapeuta físico u ocupacional.
- c) Las Juntas Regionales serían compuestas por tres miembros; dos médicos y un psicólogo
- d) Que las juntas se clasifican en de tipo A y de tipo B según la región del país
- e) El Ministerio del Trabajo decidiría el número de salas que cada Junta debería tener y el número de miembros que componen cada sala.
- f) Los miembros no podrán durar más de dos periodos consecutivos

Por su parte, el artículo 6to y 7mo del decreto 1352 de 2013 se refirió al mecanismo de elección de las juntas médicas de calificación y entre otras cosas señaló que:

- a) Para la escogencia de los miembros se haría por concurso público de méritos.
- b) Que el concurso lo adelantaría el Ministerio del trabajo conjuntamente con una Universidad de reconocido prestigio
- c) Estableció mínimos para el concurso que incluyen: Conocimientos en los manuales de calificación, experiencia específica y pruebas psicotécnicas.
- d) Prohibió a los miembros durante el ejercicio de sus cargos, tener vinculación laboral con entidades de seguridad social, vigilancia o control

Fue entonces que la Corte Constitucional mediante la sentencia C-914 del 4 de diciembre de 2013 declaró inconstitucional el apartado del artículo 42 de la ley 1562 de 2012 mediante el cual el Congreso de la Republica facultó al Ministerio del Trabajo para definir el mecanismo de designación de los integrantes de las Juntas Médicas de Calificación, indicando la Corte que solamente el legislador puede establecer dicho mecanismo de escogencia. Lo anterior trajo consigo que el Ministerio, ni siquiera tuvo oportunidad de convocar al concurso público de méritos, por lo que los miembros que se encontraban en ese entonces nombrados, aún se encuentran en sus cargos.

Cabe recordar que antes de la expedición de la ley 1562 de 2012, la ley 100 de 1994 fue reglamentada por el Ministerio del trabajo y se hizo un concurso de méritos en el año 2010, mediante el cual fueron escogidos los actuales miembros de las juntas, para un periodo de tres años. Esto quiere decir que el periodo de los actuales miembros caducó hace cuando menos seis años, según la reglamentación actual y la anterior. Sobre dicho concurso que no ha sido posible volver a realizar como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad, el Ministerio del Trabajo, en el concepto remitido al mencionado proyecto de ley el cual se encuentra publicado en gaceta 941 de 2019, indicó que *El Ministerio del Trabajo celebró el Contrato Interadministrativo número 362 de 2010 con la Universidad Nacional de Colombia, cuya finalidad fue realizar el concurso para la selección de los miembros de las juntas regionales y nacional de calificación de la pérdida de la capacidad laboral y de invalidez para el periodo 2011-2014, contrato que inició el 17 de noviembre de 2010 y terminó el 17 de noviembre de 2011, liquidado mediante acta de fecha 27 de enero de 2012, cuyo objeto era: "Realizar el proceso de selección de los miembros de las juntas de calificación de invalidez del país", la lista de elegibles igualmente fue para ese concurso que ya terminó y bajo el Decreto 2463 de 2001, que se encuentra derogado.*

En conclusión, desde el año 2013 no existe un sistema de escogencia de los integrantes de las juntas medicas de calificación, derivado de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que regulaban la materia, lo que ha significado la imposibilidad de crear nuevas salas que alivianen la carga laboral de las actuales juntas medicas de calificación e impide la renovación del personal que compone las Juntas.

Sobre los actuales integrantes de las Juntas, debido a la sentencia C-914 de 2013 y su declaratoria de inconstitucionalidad de las normas de la ley 1562 de 2012 que se referían a la forma de elección de los miembros de las Juntas Médicas de Calificación, actualmente existe un vacío jurídico considerable que el Congreso de la República debe atender de manera prioritaria pues no existe un mecanismo para la provisión de estos cargos, trayendo consigo que las personas que actualmente los desempeñan, tengan nombramientos a perpetuidad. Utilizaremos la Junta Nacional de Calificación como ejemplo:

Sala	Número de integrantes	Entre 0 y 5 años de servicio	Entre 5 y 10 años de servicio	Entre 10 y 15 años de servicio	Más de 15 años de servicio
1	4	0	2	1	1
2	4	0	2	2	0
3	4	0	2	2	0
4	4	0	2	1	1
Total	16	0	8	6	2

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por las salas de decisión de la Junta Nacional de Calificación en mayo de 2018.

La anterior información evidencia que las personas nombradas en los cargos de decisión de la Junta Médica de Calificación de Invalidez se encuentran nombradas a perpetuidad, siendo alarmante que existan cuando menos cuatro personas que llevan más de 15 años en los cargos, y preocupa que no sea posible crear nuevas salas que puedan compensar la sobrecarga laboral que actualmente tienen las actuales salas de decisión de las juntas.

c. Los conceptos al proyecto de ley 090 de 2019

El 17 de septiembre de 2019, se recibió concepto de la Federación de Aseguradores de Colombia – FASECOLDA- quienes manifestaron su conformidad con la necesidad de expedir la norma que regule el mecanismo de elección de los miembros de las Juntas médicas de calificación y solicitaron al Congreso de la Republica, que considere incluir otras normas relacionadas con la auditoría a las Juntas de Calificación, definiendo la entidad y el procedimiento para dicho fin. También sugieren que se tomen medidas legislativas en las que se contemplen principios y/o lineamientos generales respecto al proceder de las Juntas Médicas de Calificación y resaltan la importancia de reglamentar un tiempo máximo para resolver los casos pues [...] En la actualidad, los costos que se general para el sistema, las entidades y la seguridad social, sin contar con la importancia del proceso de calificación para los trabajadores merece que se reglamente al respecto. El Concepto remitido por los empresarios del gremio de los aseguradores, hace evidente su preocupación por los largos tiempos que toma el procedimiento, lo que le está generando dificultades financieras para las empresas. FASECOLDA remitió además unas propuestas para el articulado que serán revisadas más adelante en el pliego de modificaciones. Por su parte, el mismo 17 de septiembre se recibió concepto de las Juntas Médicas de Calificación quienes hicieron una relevante explicación de cómo adelantan el procedimiento de calificación de origen,

pérdida de capacidad laboral y fecha de estructuración. Además, explicaron las obligaciones de las Juntas médicas de calificación y explicaron su sistema de financiación. Sobre la financiación, será retomada en el siguiente apartado. El concepto también incluye observaciones a la exposición de motivos los cuales fueron acogidos en su gran mayoría. Las observaciones al articulado son incluidas más adelante en el pliego de modificaciones.

Así mismo, el 25 de septiembre de esta anualidad se recibió concepto del Ministerio del Trabajo el cual se encuentra publicado en la gaceta 941 de 2019. El proyecto principalmente hace comentarios al articulado que igualmente se retomarán en el pliego de modificaciones y sobre su conveniencia, señala que tiene dificultades pues a juicio del Ministerio, no se ajusta a la legislación actual. Sin embargo, el Ministerio indica que si existe un vacío jurídico en la materia que es necesario que el Congreso entre a reglamentar toda vez que *es importante expresar que se requiere una ley en la que confiera facultades para nombrar y realizar el concurso de juntas de calificación de invalidez. Esto por cuanto la demanda de nulidad Radicación 11001022500020130177600 (4697-2013), mediante auto del 3 de febrero de 2015, demandante Carlos Alberto López Cadena, demandado Nación-Ministerio de Trabajo, se decretó la suspensión provisional de los efectos de los artículos 5°, 6°, 8° y 9° del Decreto Reglamentario 1362 de 2013, artículos que deberían ser retomados en un proyecto de ley para dar viabilidad a la conformación de las juntas de calificación que no han sido posible elegir desde el año 2014(Concepto IBIDEM).*

Luego de ajustada la ponencia por parte de los Senadores con los conceptos en comento, el borrador de la ponencia del proyecto 090 de 2019 fue remitido de nuevo al Ministerio del Trabajo para lo correspondiente. Es así como la ministra delegó al Viceministro Carlos Alberto Baena y este a su vez delegó a la Doctora Edna Poala Najjar Rodríguez, Directora de Riesgos Laborales de la entidad para revisar de nuevo el proyecto de ley. Esta oficina emitió concepto favorable el pasado 21 de octubre de 2019 haciendo nuevas sugerencias al texto del proyecto que fueron incluidas Enel articulado y concluyendo que: *el presente proyecto de ley es pertinente pues existe una necesidad para conformar las Juntas de Calificación de Invalidez; sin embargo, se recomienda valorar las observaciones planteadas y realizar los ajustes a que haya lugar* (Concepto Ministerio del Trabajo 21 de octubre de 2019)

d. El concepto favorable del Ministerio del Trabajo al proyecto de ley 109 de 2020

El día 14 de agosto de 2020, fue remitido concepto favorable al proyecto de ley 109 de 2020 por

parte del Ministerio del trabajo, quienes indicaron que el proyecto de ley es viable, es necesario y pertinente. Sobre el articulado, hace algunas sugerencias que son incluidas más adelante en el pliego de modificaciones. El informe termina con las siguientes conclusiones:

CONCEPTO DEL MINISTERIO DEL TRABAJO

El Viceministerio de Relaciones Laborales con soporte en la Dirección de Riesgos conceptúa el proyecto de ley como **CONVENIENTE** y necesario para la conformación de las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez, esta acorde a lo establecido por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-914-13 de 4 de diciembre de 2013, Magistrado Ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

Soluciona la problemática que existe con la suspensión provisional de los artículos 5°, 6°, 8°, y 9° del Decreto 1362 de 2013, según proceso de nulidad Radicación: 11001 03 25 000 2013 01776 00 (4697-2013), demandante CARLOS ALBERTO LOPEZ CADENA, demandado: NACION-MINISTERIO DE TRABAJO, donde no ha sido posible realizar el concurso y revelo de los integrantes de las juntas desde hace cinco (5) años.

Se otorgan facultades al Ministerio del Trabajo para realizar el concurso de integrante de juntas y los requisitos para ser integrante de las mismas, lo cual se necesita para aplicar correctamente el Decreto 1072 de 2015 y actualizar todo el trámite y procedimientos de las juntas y cumplimiento de términos en la calificación; por lo anterior el proyecto de ley es viable.

Atentamente,


LUISA STELLA CHAVES ORTIZ
Viceministra de Relaciones Laborales
Ministerio del Trabajo

e. La audiencia pública al proyecto de ley 109 de 2020

El 26 de mayo de 2021, como consecuencia de la proposición presentada por el H. Senador Gabriel Velasco, se adelantó audiencia pública para el proyecto de ley 109 de 2020 en la cual participaron miembros de las juntas médicas de calificación, miembros de sindicatos y asociaciones de trabajadores enfermos, representantes de las asociaciones médicas y de la academia además de contar con la participación del Ministerio del Trabajo. Se escucharon diferentes voces sobre el proyecto, así:

i) Por parte del Ministerio del Trabajo participaron la Viceministra de Relaciones Laborales e

Inspección Dra. Isis Muñoz, la directora de riesgos laborales, doctora Rosmira Leal, y el coordinador de medicina laboral Carlos Ayala indicaron que el proyecto es necesario para lograr la conformación de las 32 juntas médicas de calificación, pues es un asunto urgente que se encuentra detenido por no contar con una ley que permita su conformación.

Los miembros de las juntas médicas de calificación insisten en que se les permita participar del nuevo concurso de méritos para escoger a los miembros de las juntas, además de insistir en que ellos llegaron a esos cargos por mérito derivado de un concurso adelantado por la Universidad Nacional de Colombia en el año 2013. También informan que han hecho un gran esfuerzo por evitar el represamiento de procesos, señalando por ejemplo que la Junta Nacional el año pasado emitió más de 20 mil dictámenes. Sobre el particular, cabe aclarar que los autores y ponentes de este proyecto no han puesto en duda las habilidades y capacidades de los miembros de las juntas, pero no es posible acceder a su petición en la que requieren que se les permita de nuevo participar en el concurso de méritos propuesto en este proyecto de ley en igualdad de condiciones a los nuevos postulantes, toda vez que los miembros que venían antes del año 2013 se presentaron a ese concurso y varios pasaron, lo que significa que varios miembros de juntas llevan más de 20 años ejerciendo este cargo público que es de carácter rotativo. Incluso aquellos que pro primera vez fueron nombrados miembros de juntas de calificación, al año 2021 cumplen ocho años desempeñando el cargo, lo que es más que suficiente. Sobre el particular, téngase en cuenta que la ley 1562 de 2012 en el parágrafo 2 del artículo 19 indicó " Los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos. Por otro lado, es necesario indicar que los miembros de juntas médicas de calificación se encuentran impedidos para considerar el presente proyecto de ley, toda vez que existe conflicto de intereses.

Los miembros de sindicatos y organizaciones de trabajadores enfermos informaron sobre las demoras en los tiempos de calificación, indicando que conocen de procesos que llevan más de 4 años sin ser fallados, de casos donde los trabajadores mueren sin que la enfermedad o accidente de trabajo haya sido calificado y sobre dictámenes que disminuyen en más de 20 puntos porcentuales las pérdidas de capacidad laboral. Insisten en que la aprobación del proyecto es necesaria.

Los representantes de la academia y asociaciones médicas indican que el proyecto es necesario para atender un vacío legal creado por la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas de la ley 1562 de 2012. Sin embargo, enfatizan que no incluye asuntos como la cualificación de los

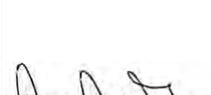
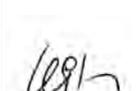
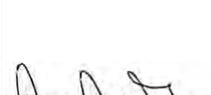
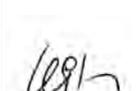
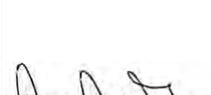
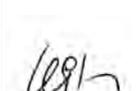
integrantes de las juntas médicas y que no se relacionan con los criterios de desempeño de la ley 1164 de talento humano en salud, que no se refiere a los médicos que califican en primera oportunidad, no se refiere al proceso mismo de calificación, a la prevención de enfermedades laborales ni al proceso de recuperación de las personas enfermas. Tampoco se refiere a la rehabilitación, el tratamiento de las tuteladas y el papel de la rama judicial en estos procesos. Sobre las observaciones de la academia, se reconoce que son medidas necesarias que deben ser reguladas y legisladas por el Congreso de la Republica, sin embargo ese no es el objeto del proyecto de ley y requerirá de otros proyectos de ley para el abordaje de estas temáticas que como se dijo, no se refieren puntualmente al objeto del proyecto de ley 109 de 2020, que es, crear el mecanismo para la escogencia de las juntas médicas de calificación.

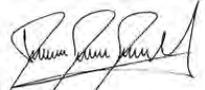
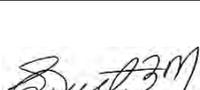
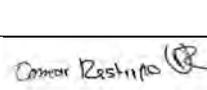
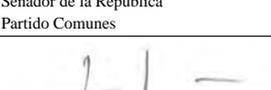
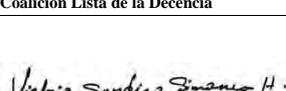
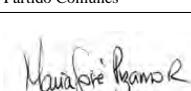
El proyecto de ley NO genera impacto fiscal para la Nación

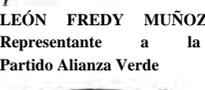
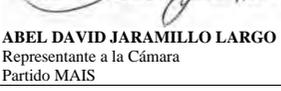
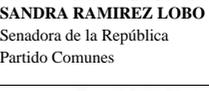
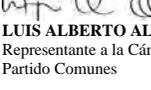
Mediante la ley 1562 de 2012, el legislador otorgó a las Juntas de Calificación la naturaleza de entidades del orden nacional con personería jurídica propia, autonomía financiera y regidas por el derecho privado. Lo anterior quiere decir que el presupuesto con el cual funcionan las juntas médicas de calificación es de apropiación de estas. Para la apropiación de recursos, el decreto 1072 de 2015 expedido por el Ministerio del Trabajo, en su artículo 2.2.5.1.16 reglamentó el mecanismo mediante el cual las Juntas de Calificación deben cobrar honorarios a los demás miembros del sistema de seguridad social para cumplir su misionalidad así: *Las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez recibirán de manera anticipada por la solicitud de dictamen, sin importar el número de patologías que se presenten y deban ser evaluadas, el equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente de conformidad con el salario mínimo establecido para el año en que se radique la solicitud, el cual deberá ser cancelado por el solicitante.(...)*

En palabras de las propias Juntas médicas de calificación, según el concepto remitido a los Senadores de la Comisión VII del Senado *Las juntas financian su funcionamiento con el producto de los honorarios que por las calificaciones pagan las entidades de seguridad social, los ciudadanos que acuden directamente a ellas, o la persona natural jurídica que la entidad judicial o administrativa defina como responsable de tal pago. Las juntas no reciben recursos de la Nación, deben ser autosostenibles y sus estados financieros de conformidad con la normatividad vigente.* Considerado la normatividad vigente, es claro que las Juntas Médicas de Calificación no perciben recursos de la Nación y su conformación no impacta el Presupuesto General, por lo que el mencionado proyecto de ley no contiene un impacto adverso a dicho presupuesto.

<p>MARCO JURÍDICO RELEVANTE</p> <p>En Colombia "...conforme a la jurisprudencia constitucional, el derecho a la seguridad social es un real derecho fundamental cuya efectividad se deriva "de (i) su carácter irrenunciable, (ii) su reconocimiento como tal en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia y (iii) de su prestación como servicio público en concordancia con el principio de universalidad²". La Carta política en su artículo 48, establece que la seguridad social debe orientarse bajo los principios de eficiencia³, universalidad⁴ y solidaridad⁵. Esta disposición encuentra igualmente fundamento en tratados al de Derechos Humanos de 1948, que consagra en su artículo 22 que:</p> <p>"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".</p> <p>A su vez, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dispone en</p> <p>² Ver entre otras Sentencia T-164/13 de la Corte Constitucional</p> <p>³ Corte Constitucional sentencia C-258 de 2013: "...el principio de eficiencia requiere la mejor utilización social y económica de los recursos humanos, administrativos, técnicos y financieros disponibles, para que los beneficios a que da derecho la seguridad social, sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente. La jurisprudencia de esta Corporación ha definido la eficiencia como la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos y la maximización del bienestar de las personas"</p> <p>⁴ Corte Constitucional Sentencia C-258 de 2013 "Según el principio de universalidad, el Estado –como sujeto pasivo principal del derecho a la seguridad social- debe garantizar las prestaciones de la seguridad social a todas las personas, sin ninguna discriminación, y en todas las etapas de la vida. Por tanto, el principio de universalidad se encuentra ligado al mandato de ampliación progresiva de la cobertura de la seguridad social señalado en el inciso tercero del mismo artículo 48 constitucional que refiere la afiliación a los subsistemas de la seguridad social –con énfasis en los grupos más vulnerables–, como a la extensión del tipo de riesgos cubiertos".</p> <p>⁵ Corte Constitucional Sentencia C-258 de 2013 "...la solidaridad, hace referencia a la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades. Este principio tiene dos dimensiones: de un lado, como bien lo expresa el artículo 2 de la Ley 100 de 1993, hace referencia a que el Estado tiene la obligación de garantizar que los recursos de la seguridad social se dirijan con prelación hacia los grupos de población más pobres y vulnerables; de otro, exige que cada cual contribuya a la financiación del sistema de conformidad con sus capacidades económicas, de modo que quienes más tienen deben hacer un esfuerzo mayor".</p>	<p>su artículo 9º que "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social".</p> <p>El Protocolo de San Salvador prevé que "Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto".</p> <p>Es así como, para hacer efectivo el disfrute de los derechos a la seguridad social, el Congreso de la República, mediante los artículos 42º y 43º de la Ley 100 de 1993 previó, que cuando un afiliado al Sistema Integral de Seguridad Social viese comprometida su capacidad laboral, originada en las secuelas que pudiesen generarse por padecer una enfermedad o un accidente, su estado invalidante fuera determinado en primera instancia de controversia las denominadas Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y caso de desacuerdo, en una segunda instancia ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, facultando al Gobierno Nacional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto pudiera haber expedido el Gobierno Nacional.</p> <p>Esta facultad de conformación e integración de los miembros de la Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, fue referendada mediante la Ley 1562 de 2012, determinando en el Artículo 16º, Parágrafo 1º así "Los integrantes de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez se regirán por la presente ley y su reglamentación, actuarán dentro del respectivo período y, en caso necesario, permanecerán en sus cargos hasta tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes para el período correspondiente, serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo".</p> <p>Por su parte el artículo 43 de la mencionada ley, sobre los Impedimentos, recusaciones y sanciones indica que "Los integrantes principales y suplentes de las Juntas Regionales y Nacional, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo. Los integrantes serán particulares que ejercen una función pública en la prestación de dicho servicio y mientras sean parte de las Juntas de Calificación de Invalidez, no podrán tener vinculación alguna, ni realizar actividades relacionadas con la calificación del</p>
<p>origen y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales en las Entidades Administradoras del Sistema Seguridad Social Integral, ni con sus entidades de dirección, vigilancia y control".</p> <p>Sin embargo, tales facultades que le fueron otorgadas por el Congreso al Ministerio de Trabajo, fueron declaradas inexequibles por la H. Corte Constitucional, mediante la Sentencia C- 914 del año 2013, indicando que debía ser el Congreso Nacional el encargado de determinar la conformación e integración de las Juntas de Calificación, teniendo en cuenta los siguientes asuntos:</p> <p>"... el Congreso también efectuó modificaciones en las normas que definían la integración y estructura de las juntas. Concretamente, mientras en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 previó que los miembros de las juntas serían designados por el Ministerio de Protección Social" la regulación actual, es decir, la prevista por la Ley 1562 de 2012 no se plantea que esos miembros principales sean designados por el Ministerio del Trabajo, sino que este órgano, por vía reglamentaria, definirá la forma en que serán seleccionados</p> <p>[...]</p> <p>Esta diferencia es importante, porque en la sentencia C-1002 de 2004 en la que la Corte declaró ajustadas a la Constitución las normas analizadas, señalando precisamente que el Congreso de la República satisfizo el principio de reserva legal al establecer directamente quién sería el órgano encargado de designar las juntas y escoger a sus integrantes principales que, en el ámbito de las juntas, equivalen también a sus órganos de dirección superior.</p> <p>[...]</p> <p>En las disposiciones ahora analizadas la situación es distinta, porque el Ministerio del Trabajo puede, en virtud de la atribución que el Congreso le confiere, escoger cualquier forma de designación de los miembros o de integración de los órganos superiores de dirección de las juntas de calificación de invalidez, aspectos que precisamente hacen parte de la reserva de ley explicada previamente.</p> <p>[...]</p> <p>Por ese motivo, los intervinientes en este trámite incurrir en un error argumentativo al defender la constitucionalidad de los apartes normativos cuestionados en el primer cargo de la demanda, asumiendo que eso es lo que ordena el precedente fijado en sentencia C-1002 de 2004.</p> <p>[...]</p> <p>Debe recordarse que en aquella oportunidad lo primero que afirmó la Corte es que por ser las juntas de calificación de invalidez órganos del orden nacional, su estructuración (definición de objetivos, órganos superiores de dirección y designación de sus miembros principales) sí debía</p>	<p>ser fijada por el Legislador, y que en caso de delegación al Ejecutivo, debía declararse la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas.</p> <p>[...]</p> <p>Además, en ese pronunciamiento, la Corte estudió un enunciado normativo del cual se desprendía un mandato directo al Ministerio para designar a esos miembros, y concluyó que el Congreso cumplió con su obligación constitucional, en tanto determinó el órgano que se encargaría de esa designación. En esta ocasión se analiza un enunciado normativo cuyo contenido es evidentemente distinto, en tanto delega en el Ministerio la reglamentación integral sobre qué órgano y bajo qué procedimiento serán designados los miembros de las juntas de calificación de invalidez.</p> <p>[...]</p> <p>Y, al hacerlo, se constata que el Congreso de la República dirigió a la potestad reglamentaria la definición de elementos básicos de la estructura de las juntas de calificación de invalidez, violando así el mandato expreso del artículo 150-7, explicado en la sentencia C-1002 de 2004, y el cual comprende el deber de definir el modo de designación de sus miembros y órganos de dirección principales.</p> <p>[...]</p> <p>En contra de esta conclusión, podría pensarse que si la Corte consideró acorde con la Constitución Política el modo de designación de los miembros de las juntas previsto originalmente en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, de acuerdo con el cual correspondía al Ministerio del Trabajo integrare estos organismos, con mayor razón puede considerarse legítimo desde el punto de vista constitucional que ese Ministerio defina el modo de designación.</p> <p>[...]</p> <p>Ese argumento plantearía que si el Ministerio puede ejercer una función de mayor relevancia, como la designación directa de los miembros de las juntas, también debe contar con la facultad de adelantar funciones de menor alcance en relación con las juntas, como es la de definir su modo de funcionamiento. (Es por lo tanto, un argumento a fortiori, según el cual 'quien puede lo más puede lo menos').</p> <p>[...]</p> <p>Al respecto, la Sala considera, en primer término, que no resulta claro que la facultad de designar sea más amplia que la de establecer el modo de designación de los miembros de un órgano de la entidad pública y, en segundo lugar, que el argumento a fortiori no resulta aceptable en el estudio de un cargo por violación de la reserva de ley porque por medio de esta se establece una prohibición expresa al Ejecutivo para definir determinados aspectos por vía reglamentaria.</p> <p>[...]</p> <p>En ese sentido, <u>la reserva legal define una competencia privativa del Congreso, sin detenerse a</u></p>

<p><u>indicar en qué grado debe ejercerse, o en qué grado algunos aspectos podrían ser objeto de desarrollo reglamentario.</u> El Constituyente eligió las materias que, en su concepto, deben ser objeto de discusión democrática y entre esos aspectos incluyó (según la interpretación constante de este Tribunal) el modo de designación de los órganos de dirección de las entidades del orden nacional, como las juntas de calificación de invalidez. Debe recordarse entonces que la reserva de ley es una manifestación del principio democrático y del principio de separación de funciones entre las distintas ramas del poder público.</p> <p>[...]</p> <p>Además de ello, el razonamiento según el cual quien puede lo más puede lo menos no resulta aplicable en este escenario porque la cláusula general de competencia de los órganos del poder público prevé que estos solo pueden ejercer las funciones expresamente definidas en el orden jurídico, tal como se desprende de los artículos 6º y 121 de la Carta Política. En ese sentido, el adagio citado solo tendría validez en una versión restringida: quien puede lo más puede lo menos, siempre que esté amparado por una norma que le confiera competencia, o, contrario sensu, siempre que el asunto objeto de desarrollo no haga parte de las facultades que privativamente el Constituyente entregó a otro órgano, en este caso, al Congreso de la República. En consecuencia, la Sala declarará la inexistencia de los fragmentos cuestionados en el cargo primero del escrito de demanda.</p> <p>[...]</p> <p>Ahora bien, la Sala constata que el Ministerio del Trabajo ya ha efectuado la reglamentación prevista en la Ley 1562 de 2012 y que en ella se prevén diversas etapas y requisitos para que el propio Ministerio designe a los miembros de las juntas. Podría considerarse entonces superfluo un pronunciamiento sobre el asunto, tomando en cuenta que la reglamentación ha seguido el camino previamente previsto por el Legislador, en la Ley 100 de 1993.</p> <p>[...]</p> <p>Sin embargo, ello implicaría resolver un problema abstracto de constitucionalidad a partir de un hecho concreto de carácter contingente, pues así como en esta oportunidad el Ministerio siguió un camino inspirado en la legislación del año 1993, en otra eventual regulación podría apartarse por completo de ese esquema y, como las juntas hacen parte de la estructura de la administración pública, invadir la reserva de ley. Por ese motivo, debe recordarse que la discusión no gira en torno a cuál es el mecanismo adecuado para acceder a las juntas, sino el respeto por la reserva de ley. Es esa la ratio decidendi de la sentencia C- 1002 de 2004, precedente relevante para la definición del cargo propuesto por el actor. <u>Y ese precedente indica que corresponde al Congreso y no al Gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria, determinar la estructura de las juntas y el modo de designación de sus miembros” (subraya fuera del texto original).</u></p> <p>[...]</p>	<p>Como es sabido el debido proceso, fue elevado a derecho constitucional en el artículo 29º de la Carta Política y se reclama de toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. De igual manera numerosos instrumentos internacionales han recogido la importancia y obligatoriedad de estas garantías, entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana de Derechos Humanos⁶, la Convención Americana de Derechos Humanos⁷.</p> <p>La Corte Constitucional, igual que la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de derechos humanos, han marcado pautas relevantes en punto del alcance del derecho al debido proceso y que dan cuenta de su observancia “...en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos”⁸.</p> <p>Se indica igualmente que:</p> <p><u>“La imparcialidad del tribunal y la publicidad de las actuaciones son importantes aspectos del derecho a un juicio justo en el sentido del párrafo 1 del artículo 14. La ‘imparcialidad’ del tribunal supone que los jueces no deben tener ideas preconcebidas en cuanto al asunto de que entienden y que no deben actuar de manera que promuevan los intereses de una de las partes”⁹.</u></p> <p>En igual sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional sobre la necesidad de respetar y garantizar el debido proceso en las actuaciones que se surtan en el sistema de seguridad social en pensiones en Colombia¹⁰, en consideración a que éste es un servicio público relacionado con</p> <p>⁶ En el artículo 14.1 dispone que “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”. (subraya fuera de texto)</p> <p>⁷ En el artículo 8.1 prevé que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (subrayado fuera de texto)</p> <p>⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 15, par. 118.</p> <p>⁹ Comité de Derechos Humanos, Caso Karttunen c. Finlandia, Comunicación No. 387/1989 CCPR/C/46/D/387/1989 (1989); par. 7.2.</p> <p>¹⁰ Ver Corte Constitucional Sentencias T-516 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz; sentencia T-450 de 2010,</p>				
<p>diversos derechos constitucionales como el derecho a la pensión y fundamentales como el derecho al mínimo vital, la dignidad humana, entre otros.</p> <p>Es así, como la razón que motiva este proyecto de Ley, es la de además de dar cumplimiento al mandato de la Corte Constitucional en su Sentencia C- 914 de 2013, la de reforzar las medidas que blinden las garantías requeridas para la calificación de la invalidez, buscando que la conformación de los cuerpos colegiados encargados de adoptar las decisiones en la materia, responda a criterios objetivos de experticia (conocimientos y experiencia), mérito, debido proceso y estabilidad¹¹.</p> <p>CONCLUSIONES</p> <p>De esta manera el presente proyecto de Ley, recoge y armoniza disposiciones que han transitado por la normativa que en la materia se ha expedido y que han regido el funcionamiento y conformación de las Juntas de calificación de la invalidez, conservando en buena parte, aspectos de estas disposiciones. El Ministerio del trabajo considera el proyecto de ley como CONVENIENTE y VIABLE, pues resuelve una problemática con la que ha tenido que lidiar este Ministerio sin tener capacidad de resolución, si no es mediante un proyecto de ley.</p> <p>El texto presentado en esta iniciativa legislativa es idéntico al que fue conciliado entre los H. Senadores Gabriel Velasco Ocampo, Victoria Sandino Simanca y Alberto Castilla Salazar en la ponencia para primer debate del proyecto de ley 109 de 2020 con idéntico título. También se ha considerado importante incorporar, medidas tendientes a poner fin a prácticas que hoy afectan la efectividad de estas corporaciones, la imparcialidad de sus miembros y la seguridad jurídica de quienes acuden a las mismas, sin embargo, esto NO es objeto de este proyecto de ley.</p> <p>En este orden de ideas, además de condensar la normativa existente sobre la composición e integración de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de la Invalidez, se pretenden establecer criterios y procedimientos de selección integrales para los aspirantes a las mismas, así como lo es el de generar impedimentos, para que una vez terminado su periodo</p> <p>M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; Sentencia T-411 de 2011, M.P. José Ignacio Pretelt Chaltjub; sentencia T-701 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; sentencia T-431 de 2011; Sentencia T-424 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.</p> <p>¹¹ Id. Principio no. 11. La estabilidad en el cargo como forma de garantizar la independencia e imparcialidad de los funcionarios, fue también acogida por la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso Bellios v. Switzerland, App. no. 10328/83, Eur. H.R.(1988), par. 67.</p>	<p>en este cuerpo colegiado sus miembros no ingresen inmediatamente a la nómina de las administradoras del sistema de seguridad social, lo que pone en riesgo la imparcialidad de las decisiones.</p> <p>De esta manera, se busca cerrar la "puerta giratoria" que permite hoy que los miembros de la Junta transiten entre ésta y las entidades responsables del pago de las prestaciones del trabajador o trabajadora asegurada. Así mismo, al facultar al Ministerio de Trabajo para que, cumpliendo con los perfiles señalados en la presente Ley y atendiendo las estadísticas de los procesos de la calificación de invalidez de la población atendida y el normal funcionamiento de las juntas, así como a la necesidad de dar estricto cumplimiento de los términos legales previstos en los procesos de calificación, cuando la demanda así lo requiera, se puedan ampliar el número de Salas de Decisión que conforman las Juntas de Calificación de Invalidez, con lo cual se garantiza un eficiente y oportuno reconocimiento de los derechos a la seguridad social</p> <p>De los honorables Congresistas,</p> <table border="1" data-bbox="844 1841 1453 2228"> <tr> <td data-bbox="844 1841 1144 2035">  ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República Polo Democrático Alternativo </td> <td data-bbox="1144 1841 1453 2035">  ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República Partido Polo Democrático Alternativo </td> </tr> <tr> <td data-bbox="844 2035 1144 2228">  IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Polo Democrático Alternativo </td> <td data-bbox="1144 2035 1453 2228">  WILSON NEBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo </td> </tr> </table>	 ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República Partido Polo Democrático Alternativo	 IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 WILSON NEBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo
 ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República Partido Polo Democrático Alternativo				
 IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 WILSON NEBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo				

 GERMÁN NAVAS TALERO Representante a la Cámara Polo Democrático Alternativo	 ANTONIO SANGUINO PÁEZ Senador de la República Alianza Verde	 Iván Marulanda Senador de la República Partido Alianza Verde	 ISRAEL ZUÑIGA IRIARTE Senador de la República Partido Comunes
 GUSTAVO PETRO URREGO Senador de la República Colombia Humana	 DAVID RACERO MAYORCA Representante a la Cámara Lista decentes	 JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ Representante a la Cámara Partido Comunes	 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes
 GUSTAVO BOLIVAR MORENO Senador de la República Coalición Lista de la Decencia	 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Coalición Lista de la Decencia	 OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA Representante a la Cámara Partido Comunes	 JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA Senador de la República
 CESAR PACHÓN ACHURY Representante a la Cámara Partido MAIS	 VICTORIA SANDINO SIMANCA Senadora de la República Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Representante a la Cámara Coalición Decentes	 CARLOS CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes

 PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA Senador de la República Partido Comunes	 LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
 ABEL DAVID JARAMILLO LARGO Representante a la Cámara Partido MAIS	 SANDRA RAMIREZ LOBO Senadora de la República Partido Comunes
 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes	 ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ Representante a la Cámara
 FABIÁN DÍAZ PLATA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.028/21 Senado “**POR EL CUAL SE ESTABLECE LA CONFORMACIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS REGIONALES Y NACIONAL DE LA CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ALBERTO CASTILLA SALAZAR, ALEXANDER LÓPEZ MAYA, IVÁN CEPEDA CASTRO, WILSON ARIAS CASTILLO, ANTONIO SANGUINO PÁEZ, GUSTAVO PETRO URREGO, GUSTAVO BOLÍVAR MORENO, AIDA AVELLA ESQUIVEL, VICTORIA SANDINO SIMANCA, IVÁN MARULANDA, ISRAEL ZUÑIGA, JULIÁN GALLO CUBILLOS, JORGE EDUARDO LONDOÑO, PABLO CATATUMBO TORRES, SANDRA RAMÍREZ LOBO; y los Honorables Representantes GERMÁN NAVAS TALERO, DAVID RACERO MAYORCA, CÉSAR PACHÓN ACHURY, JAIRO CALA SUÁREZ, OMAR RESTREPO CORREA, MARÍA JOSÉ PIZARRO, CARLOS CARREÑO MARÍN, LEÓN FREDY MUÑOZ, ABEL JARAMILLO LARGO, LUIS ALBERTO ALBAN, ÁNGELA MARÍA ROBLEDO, FABIÁN DÍAZ PLATA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y enviése copia del mismo a la Imprinta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 29 DE 2021 SENADO

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

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2021</p> <p style="text-align: center;">““POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN LOS CRITERIOS TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS QUE GARANTICEN EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PENSIÓN ESPECIAL DE VEJEZ POR ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES””.</p> <p>El Congreso de la República, con base en las facultades que le otorga la Constitución Política de 1991, en su artículo 150 Numeral 7,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES</p> <p>ARTÍCULO 1o. Objeto. La presente ley tiene por objeto, introducir criterios técnicos y administrativos encaminados a garantizar el reconocimiento y pago de la Pensión Especial de Vejez en el Sistema General de Pensiones de los trabajadores que realicen actividades de alto riesgo para la salud.</p> <p>ARTÍCULO 2o. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplicará a trabajadores que en cumplimiento de sus funciones realicen alguna de las actividades de alto riesgo para la salud contenidas en el artículo 2 del Decreto No. 2090 de 2003.</p> <p>ARTÍCULO 3o. Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador. Se entiende por este tipo de actividades, lo establecido en el artículo 1 del Decreto 2090 de 2003.</p> <p>ARTÍCULO 4o. Funciones del MINISTERIO DEL TRABAJO para el reconocimiento de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud. Cuando exista conflicto entre el empleador y el trabajador sobre si la actividad de este último es de alto riesgo; el trabajador</p>	<p>podrá acudir al MINISTERIO DEL TRABAJO, quien deberá dentro de los 30 días siguientes a la recepción de la solicitud a través de su Área Especializada de Riesgos Laborales, emitir un certificado donde se indicará, si su actividad ocupacional es de alto riesgo.</p> <p>Para la elaboración del certificado, se tendrán en cuenta los requisitos dispuestos en la ley; dentro de los cuales se encuentran: Histórico de la exposición y matriz de riesgos laborales, de conformidad con el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.</p> <p>Será obligatorio para la expedición del certificado que el Ministerio del Trabajo inspeccione el lugar en el que desarrolla las actividades laborales el trabajador que realiza la solicitud.</p> <p>Si el Ministerio del Trabajo confirma que la actividad es de alto riesgo, deberá ordenar al empleador que proceda a la identificación del trabajador en el SG-SST de la empresa, así como darle traslado: al fondo de pensiones donde se encuentre afiliado el trabajador para que se inicien las acciones de cobro correspondientes; a la ARL para que ejerza sus funciones de prevención, protección y atención de las enfermedades laborales y a la UGPP para que realice el proceso de fiscalización propio de sus funciones.</p> <p>De igual forma podrá realizar la solicitud, quien ya no se encuentre realizando la actividad de alto riesgo o no se encuentre laborando en la respectiva empresa, solicitud que será resuelta en los términos ya expuestos; si se demuestra que realizó alguna de las actividades de las que trata la presente ley, el Ministerio del Trabajo también dará traslado al Fondo de Pensiones donde esté afiliado el solicitante y a la UGPP para que se proceda con lo indicado en el inciso anterior.</p> <p>El certificado emitido por parte del Ministerio del Trabajo no constituirá requisito de procedibilidad para que quien así lo considere, pueda demandar ante la jurisdicción competente.</p> <p>PARÁGRAFO. El Ministerio del Trabajo semestralmente deberá informar a la Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, las empresas con su respectivo NIT que tengan a su cargo trabajadores que realicen actividades de alto riesgo para la salud.</p> <p>El Ministerio del Trabajo de igual forma a través de su Área Especializada de Riesgos Laborales, deberá emitir un concepto técnico general sobre la planta de las empresas, con referencia a casos de debate técnico científico sobre las actividades de alto riesgo para la salud, que pudieran ser</p>
<p>limitantes para el reconocimiento y pago de la Pensión Especial de Vejez de la que trata la presente ley.</p> <p style="text-align: center;">C</p> <p>ARTÍCULO 5o. El recaudo de las cuotas adicionales para la Pensión Especial de Vejez por actividad de alto riesgo a cargo del empleador, son responsabilidad de COLPENSIONES o quien haga sus veces y de las administradoras de fondos de pensiones, las cuales deberán efectuar y adelantar los procesos de cobro por aportes patronales en mora, una vez se compruebe que el trabajador realiza o realizó alguno de los oficios o estuvo expuesto a alguno de los agentes de alto riesgo para la salud.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. En los casos de las administradoras de fondos de pensiones, aunque no están facultadas para el reconocimiento de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo, el recaudo al que se refiere el presente artículo por parte de estos fondos, se realizará, mientras el trabajador permanezca en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad con la finalidad de que el empleador no pueda de ninguna forma, evadir pagar los puntos adicionales; el respectivo recaudo pasará hacer parte del capital pensional del trabajador.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. COLPENSIONES o quien haga sus veces, deberá reconocer y pagar la Pensión Especial de Vejez por actividad de alto riesgo a pesar de la mora patronal en el pago de las cotizaciones especiales.</p> <p>ARTÍCULO 6o. El trabajador que realice o haya realizado alguna de las actividades contenidas en el artículo 2 del Decreto No. 2090 de 2003 y que esté afiliado al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deberá trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, sin que sea necesario que cumpla con los requisitos establecidos en el literal e) del artículo 13 de la Ley No. 100 de 1993, por ser COLPENSIONES o quien haga sus veces, la única facultada para reconocer la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud.</p> <p>Por tal motivo, el empleador tiene la obligación en el momento de la vinculación laboral de especificar en el contrato de trabajo que la actividad a realizar por la persona contratada es una actividad de alto riesgo para la salud y suministrarle la información necesaria sobre la necesidad de su afiliación al Régimen de Prima Media con Prestación Definida.</p>	<p>ARTÍCULO 7o. Con la entrada en vigencia de la presente ley y en un término no mayor a 6 meses, el Ministerio del Trabajo deberá expedir una guía técnica para la identificación y registro tanto de las actividades de alto riesgo para la salud como de las empresas y trabajadores que las realicen, de acuerdo con las necesidades del Sistema de Información, del que trata el artículo 8 de esta misma ley. Esta guía deberá ser construida de manera tripartita, entre el Ministerio del Trabajo, empleadores y sindicatos de empresa o de industria existentes en empresas donde se realicen actividades de alto riesgo para la salud y deberá ser actualizada cada cinco (5) años.</p> <p>PARÁGRAFO. Todo trabajador que realice alguna de las actividades de alto riesgo deberá ser vinculado mediante contrato de trabajo y estar afiliado al Sistema General de Riesgos Laborales, a cargo de la empresa contratante de conformidad con lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley No. 1562 de 2012 y ser incluido en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de la empresa contratante de conformidad con lo establecido en el inciso 4 del artículo 15 del Decreto No. 723 de 2013.</p> <p>El empleador que no incluya al trabajador que realiza una actividad de alto riesgo para su salud en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, ni lo afilie al Sistema General de Riesgos Laborales y que no pague de dos o más períodos mensuales de cotizaciones, le acarrearán multas sucesivas que podrán ser mayores a la contemplada en el numeral 1 del artículo 91 del Decreto No. 1295 de 1994, que será hasta de ochocientos (800) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>ARTÍCULO 8o. Créese por parte del Ministerio del Trabajo: Un Sistema Nacional de Identificación, Registro y Seguimiento tanto de las actividades de alto riesgo para la salud como de las empresas y trabajadores que las realicen, el cual entrará en funcionamiento en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO. El respectivo sistema de información deberá ser dinámico conforme a las necesidades de información que defina o establezca la guía técnica de que trata el artículo 7 de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 9o. Además de las funciones que le confiere la ley, serán funciones del Concejo Nacional de Riesgos Laborales-CNRL:</p>

- a. Formular estrategias y acciones para el reconocimiento efectivo de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud.
- b. Proporcionar programas de capacitación para dar a conocer, las normas técnicas para la identificación y registro de las actividades de alto riesgo para la salud en las distintas empresas donde se realicen.
- c. Diseñar normas de obligatorio cumplimiento para la actividad de vigilancia y control sobre la afiliación de los trabajadores que realicen actividades de alto riesgo para la salud a las administradoras de riesgos laborales.

PARÁGRAFO. Los estudios técnicos y financieros que se requieran para el cumplimiento de las funciones que le asigna la presente ley al Concejo Nacional de Riesgos Laborales-CNRL, serán asumidos con cargo al presupuesto de funcionamiento del Fondo de Riesgos Laborales.

ARTÍCULO 10. Planes de saneamiento financiero. Para las empresas en donde se desarrollan actividades laborales de alto riesgo para la salud y que no estén al día con las cotizaciones especiales, se crearán planes de saneamiento financiero, bajo la coordinación de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de regular la información y los pagos de estos aportes especiales. La información sobre las empresas de alto riesgo que adopten esta medida deberá ser trasladada al sistema de información del que trata el artículo 8 de la presente ley.

PARÁGRAFO. Los planes de saneamiento financieros, de ninguna forma limitarán el reconocimiento y pago oportuno de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud.

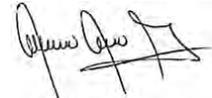
ARTÍCULO 11. Actualización de las actividades de alto riesgo. Las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores serán actualizadas cada cinco (5) años como término máximo, y se atenderán los criterios establecidos por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) de la Organización Mundial de la Salud con relación a la actividad laboral o proceso productivo que involucren agentes potencialmente cancerígenos, a los cuales se les dará un trato prioritario conforme a lo expuesto en el parágrafo 2 del artículo 2.2.4.6.15 del Decreto No. 1072 de 2015.

ARTÍCULO 12. Vigencia y derogatorias. La presente ley, regirá a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

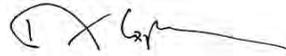
Cordialmente,



ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



ALEXANDER LOPEZ MAYA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



IVÁN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



WILSON NEBER ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



GERMÁN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara
Polo Democrático Alternativo



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador de la República
Alianza Verde



GUSTAVO PETRO URREGO
Senador de la República
Colombia Humana



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara
Coalición Decentes



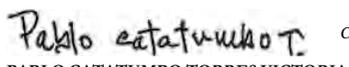
AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Coalición Lista de la Decencia



CESAR PACHÓN ACHURY
Representante a la Cámara
Partido MAIS



VICTORIA SANDINO SIMANCA
Senadora de la República
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común



PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA
Senador de la República
Partido Comunes



WILMER LEAL PÉREZ
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



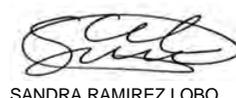
LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Partido Comunes



ISRAEL ZUÑIGA IRIARTE
Senador de la República
Partido Comunes



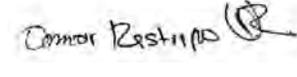
ABEL DAVID JARAMILLO LARGO
Representante a la Cámara
Partido MAIS



SANDRA RAMIREZ LOBO
Senadora de la República
Partido Comunes



ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ
Representante a la Cámara



ÓMAR RESTREPO
Representante a la Cámara
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley No. 089 de 2019 nace del interés de los trabajadores de diferentes sindicatos que promovieron la Comisión Accidental para el seguimiento a problemáticas de precarización laboral del país en la Comisión VII del Senado de la República, con la intención de que se reconozca el derecho a la Pensión Especial de Vejez de los trabajadores que realizan alguna de las actividades de alto riesgo para su salud; se establezca un registro claro sobre las empresas en donde se desempeñan este tipo de actividades y la cantidad de trabajadores que las realizan, para lograr contrarrestar el incumplimiento del Estado en dicha materia, regulada por el Decreto No. 2090 de 2003.

Además, la iniciativa surge de la preocupación de llenar el vacío legal frente al tema, consistente en la ausencia de una guía técnica que organice a cada uno de los actores que intervienen en el proceso y donde se dicte con claridad, los procedimientos que conlleven a la garantía de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud. Tal guía ha sido anunciada por el Ministerio del Trabajo desde hace aproximadamente 10 años, sin ser expedida a la fecha.

El presente proyecto de ley ordena la emisión de tal guía y dota de mayores herramientas en términos de competencias, al Consejo Nacional de Riesgos Laborales, para mejorar la observancia sobre el particular.

A su vez, es el resultado de dos debates de control político que se realizaron en la Comisión VII de Senado, los cuales se llevaron a cabo: en junio de 2016 y en septiembre de 2017; de un foro público celebrado el 1 de diciembre de 2017 y la primera reunión de la Comisión Accidental, que fue realizada el día 19 de septiembre de la misma anualidad, esta reunión se adelantó para dar cumplimiento a la proposición del Debate de Control Político No. 013 de 2017, sobre precarización laboral de los trabajadores.

Se radica por primera vez el 19 de septiembre de 2018 en la Secretaría General del Senado de la República por los honorables senadores: Alberto Castilla Salazar, Alexander López, Antonio Ernesto Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Gustavo Bolívar Cardozo; y los honorables representantes: Fabián Díaz Plata, David Ricardo Racero y Jorge Alberto Gómez.

Posteriormente, es repartido a la Comisión VII del Senado el día 20 de septiembre de la misma anualidad y se designan sus ponentes, el día 30 de octubre de 2018. Los ponentes para primer debate fueron los honorables senadores: Jesús Alberto Castilla Salazar (Ponente Coordinador), Aydeé Lizarazo, Carlos Fernando Motoa, José Aulo Polo, José Ritter López, Laura Ester Fortich, Manuel Bitervo, Nadya Georgette Blel, Victoria Sandino y Gabriel Velasco.

El día 17 de noviembre de 2018 se adelantó Sesión de la Comisión Accidental sobre precarización laboral, que contó con la participación de parlamentarios, trabajadores sindicalizados, Colpensiones y el Ministerio del Trabajo, en donde se reconoció por parte del Ministerio la falta de avances en la expedición de la Guía Técnica del Decreto No. 2090 de 2003.

En el trámite del proyecto en la Comisión VII se convoca una Audiencia Pública, solicitada por el Honorable Senador Gabriel Velasco. En dicha audiencia, realizada el 9 de mayo de 2019, participaron: el Doctor Alberto Carrasquilla Barrera, Ministro de Hacienda; la Doctora Alicia Victoria Arango Olmos, Ministra de Trabajo; el Doctor Juan Pablo Uribe Restrepo, Ministro de Salud y de la Protección Social; el Doctor Diógenes Orjuela García, Presidente Central Unitaria de Trabajadores (CUT); el Doctor Julio Roberto Gómez Esguerra, el Presidente Confederación General del Trabajo (CGT); el Doctor Luis Miguel Morantes Alfonso, Presidente Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC); el Doctor Bruce Mac Máster, Presidente Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI); el Doctor Juan Camilo Nariño Alcocer, Presidente de la Asociación Colombiana de Minería (ACM); el Doctor Jehiz Castrillón Jácomez, miembro de la Junta Directiva Sintramineros; el Doctor Jhon Ríos, del Sindicato Unión de Trabajadores Enfermos de General Motors Colmotores (UTEGM); el Doctor Ricardo Álvarez Cubillos, Médico Calificador de Origen de la Enfermedad; el Doctor Armando Orjuela Acuña, Director de Sintravidicol; y el Doctor Fredy Fernández Sarmiento, Director de Sintracarbón.

Para la legislatura 2018- 2019 se radican tanto un informe de ponencia positiva, como un informe de ponencia negativa, publicados el día 24 de mayo de 2019, en la Gaceta No. 399.

En el informe de ponencia positiva aparecen recogidas las conclusiones de la Audiencia Pública antes citada, donde fue aclarado por parte de invitados y senadores como Nadya Blel y José Ritter López, que *“actualmente existen suficientes estudios técnicos que demuestran que el uso de plomo y mercurio, así como la Minería a Cielo Abierto, son consideradas actividades de alto riesgo...”*. Citando en especial las recomendaciones de la Agencia Internacional para Investigación del Cáncer de la Organización Mundial de la Salud, que

en el volumen 100 del año 2012 hace revisión de diferentes sustancias como el asbesto, la sílice cristalina, el níquel y cadmio, concluyendo que estas sustancias son cancerígenas y que la minería en general necesariamente es una actividad de alto riesgo por el hecho de contener estas sustancias, independiente de si se trata de socavón o cielo abierto.

La Ponencia Positiva es firmada por los honorables senadores: Jesús Alberto Castilla Salazar, José Aulo Polo, José Ritter López, Nadya Blel, Victoria Sandino Simanca y Manuel Bitervo.

Por otra parte, en la Ponencia Negativa firmada por los honorables senadores Gabriel Jaime Velasco y Aidéé Lizarazo, se enfatizó en el concepto del Ministerio del Trabajo, indicando que, a consideración de esta autoridad, la iniciativa violaría lo considerado por la Corte Constitucional en Sentencia C-853 de 2013, donde se señala que

Es así, como la inclusión o exclusión de un oficio en la categoría de alto riesgo para la salud, no deriva de la mera discreción del legislador, sino que está justificada y fundamentada en un criterio objetivo y técnico. Así, el evento de que determinada actividad deje de ser altamente riesgosa no obliga al Legislador a mantener en el tiempo ese estatus o los beneficios que generaba, ni comporta la adquisición de un derecho.

Y en el concepto del Ministerio de Hacienda donde se expone que

[...] el Proyecto de ley, que además no fundamenta con argumentos técnicos el por qué las actividades con exposición a mercurio y plomo y de minería a cielo abierto generan exposición a agentes de alto riesgo, no resulta técnicamente posible admitir esta actividad como tal. Ahora bien, consideramos que la actividad minera a cielo abierto, encaja perfectamente en la definición que da el artículo 4° de la Ley 1562 de 2012 de una enfermedad profesional cubierta por una ARL. Es por esto que, podemos inferir que para estas empresas la forma de mitigar o reducir el riesgo es a través de la subrogación que del mismo hacen en las administradoras de Riesgos laborales que por todos es conocido, reconocen pensiones o prestaciones ocasionadas por una enfermedad laboral o un accidente de trabajo.

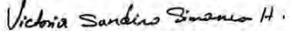
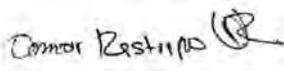
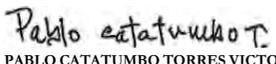
Para la legislatura 2018- 2019, en su último orden del día para Sesión de Comisión VII, citada para el martes 11 de junio de 2019, el proyecto de ley se encontraba en el puesto No. 16; por tal motivo y al determinarse que este no iba a ser discutido, el Senador Jesús Alberto Castilla Salazar tomó la decisión de retirarlo, aclarando que en la siguiente legislatura insistiría en el abordaje de la temática por parte de la comisión.

Por todo lo descrito y teniendo en cuenta el concepto dado tanto por el Ministerio del Trabajo como por el Ministerio de Hacienda, en la presente iniciativa radicada nuevamente en la Secretaría General del Senado, el día 13 de agosto de 2019, se decidió eliminar el artículo que incluía nuevas actividades como de alto riesgo para la salud, conservando con ajustes el articulado encaminado a adoptar los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud del trabajador.

Frente a esta iniciativa legislativa se presentaron dos informes de ponencia, una ponencia positiva y una ponencia negativa, esta última fue archivada. Ambas ponencias se encuentran publicadas en la Gaceta No. 900 de 2019.

El día 03 de diciembre de 2019, en Sesión de Comisión VII se realizó la discusión y la votación del informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del proyecto de ley, como consta en el Acta No. 17 de la legislatura 2019-2020.

<p>Con relación a la votación de la proposición con la cual termina el informe de ponencia positiva para primer debate en la Comisión VII de Senado del Proyecto de Ley No. 089 de 2019, se indica que fue aprobada con 10 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención, lo anterior sobre un total de 10 senadores presentes en la mencionada sesión.</p> <p>Frente al articulado presentado en el Texto Propuesto del Informe de Ponencia Positiva para primer debate en Comisión VII de Senado, se presentaron 12 proposiciones: 5 aprobadas y 7 retiradas por sus autores y dejadas como constancia.</p> <p>La presente iniciativa es aprobada en Comisión VII de Senado con 12 votos a favor, ningún voto en contra, sobre un total de 12 senadores presentes en el momento de la votación.</p> <p>1. Objeto del proyecto de ley</p> <p>La presente iniciativa legislativa, tiene la finalidad, como su título lo indica, de adoptar criterios técnicos y administrativos que permitan que a los trabajadores que realizan alguna de las actividades de alto riesgo se les garantice el acceso al reconocimiento y al pago oportuno de la Pensión Especial de Vejez de la que trata el Decreto No. 2090 de 2003, a través de la creación de mecanismos para que en el país no existan evasiones por parte de empleadores para no pagar las cotizaciones especiales.</p> <p>2. Justificación y análisis del proyecto de ley</p> <p>La Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud se encuentra regulada por el Decreto No. 2090 de 2003; este decreto define las actividades de alto riesgo para la salud como aquellas en las que la labor que se realiza causa una disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador o la necesidad de su retiro de las funciones laborales que ejecuta con ocasión al trabajo. Por tal motivo, la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud permite que estos trabajadores tengan la posibilidad de pensionarse a edades inferiores y así ser recompensados por el detrimento causado a su salud.</p>	<p>Es importante precisar que el deterioro en la salud del trabajador que realiza la actividad de alto riesgo no necesariamente se presenta durante la vida laboral, inclusive enfermedades como la silicosis, la asbestosis o el mesotelioma, por ejemplo, pueden tener umbrales de más de 20 años para su incubación.</p> <p>Si bien es cierto que el Decreto No. 2090 de 2003, estableció una serie de parámetros con el propósito de garantizar el acceso real de los trabajadores a la Pensión Especial de Vejez por adelantar alguna de las actividades de alto riesgo para su salud, a varios años de creada la norma, son evidentes los vacíos técnicos y administrativos que son obstáculos para el reconocimiento y pago de la respectiva pensión.</p> <p>Ahora bien, durante el desarrollo del Debate de Control Político citado por el H.S. Jesús Alberto Castilla Salazar, el 19 de septiembre de 2018, se evidenciaron los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El país no tiene un registro claro sobre las empresas y trabajadores que desempeñan actividades de alto riesgo para la salud, de lo cual se desprende el desconocimiento de la cantidad de empresas que están o no al día en el pago de las cotizaciones especiales para cubrir la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud. Se tienen cálculos estimados por la Escuela Nacional Sindical que hablan de 400 mil trabajadores en 2015 para las diferentes ocupaciones. Lo anterior, ocasiona una dificultad para la exigencia de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, teniendo este que acudir a un proceso judicial para su reconocimiento y pago. 2. Hay personas expuestas a actividades de alto riesgo, que adelantan su trabajo sin una vinculación formal. En estos casos, el registro es inexistente, lo que ocasiona una vulneración de derechos laborales. 3. El parágrafo 1 del artículo 15 del Decreto No. 758 de 1990, establecía que <i>“las dependencias de salud ocupacional del ISS calificarán, en cada caso, la actividad desarrollada previa investigación sobre su habitualidad, equipos utilizados y la intensidad de la exposición”</i>. Sobre el
<p>particular se tiene que, a la petición realizada por el Senador Jesús Alberto Castilla Salazar a Colpensiones; esta entidad respondió, el día 31 de agosto de 2017 que</p> <p>Colpensiones no cuenta con una base de datos histórica de trabajadores vinculados al régimen especial de pensiones para actividades de alto riesgo, dado que no es reportado por el empleador en su proceso de pago. Al respecto, se resalta que la obligación de informar cuales son los empleados expuestos a labores de alto riesgo recae directamente en el aportante.</p> <p>Es necesario resaltar que de no atenderse las situaciones descritas el Gobierno Nacional en cabeza de Colpensiones estaría incurrido en un posible detrimento patrimonial, derivado de la falta de un registro claro de empresas, actividades, puestos de trabajo y trabajadores en actividades de alto riesgo para la salud, que ha conllevado el sub reporte de las cotizaciones especiales desde hace dos décadas, situación que está configurando una bomba fiscal, al tener que ser el Estado el garante de los beneficios pensionales, mientras que no se tienen ingresos derivados de los aportes. La revista portafolio habla de una deuda que ascendería a 7 billones de pesos, sin embargo, no hay cifras oficiales sobre las dimensiones del pasivo¹.</p> <p>Por último, como ya se estableció, no existe una guía técnica que dicte con claridad los procedimientos que conlleven al reconocimiento y pago de la pensión de la que trata la presente iniciativa legislativa, además de la ausencia de un registro donde se establezca con claridad la cantidad de empresas y trabajadores que realizan actividades de alto riesgo para la salud; es así que el Proyecto de Ley No. 089 de 2019 busca llenar estos vacíos y, por tanto, su aprobación representaría la adopción de criterios para garantizar el reconocimiento y pago de la Pensión Especial de Vejez contenida en el Decreto 2090 de 2003.</p> <p><small>¹ Portal Portafolio. Evasión pensional en trabajos de alto riesgo sería de \$7 billones. Disponible en: https://www.portafolio.co/economia/evasion-pensional-en-trabajos-de-alto-riesgo-seria-de-7-billones-521572</small></p>	<p>Por los honorables congresistas,</p> <p style="text-align: center;">c</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: center;">  <p>ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>ALEXANDER LOPEZ MAYA Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>WILSON NEBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>GERMÁN NAVAS TALERO Representante a la Cámara Polo Democrático Alternativo</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>ANTONIO SANGUINO PÁEZ Senador de la República Alianza Verde</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>GUSTAVO PETRO URREGO Senador de la República Colombia Humana</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>FABIÁN DÍAZ PLATA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p> </div> </div>

 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Representante a la Cámara Coalición Decentes	 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Coalición Lista de la Decencia
 CESAR PACHÓN ACHURY Representante a la Cámara Partido MAIS	 VICTORIA SANDINO SIMANCA Senadora de la República Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes	 ISRAEL ZÚNIGA IRIARTE Senador de la República Partido Comunes
 ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ Representante a la Cámara	 ÓMAR RESTREPO Representante a la Cámara Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
 PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA Senador de la República Partido Comunes	 WILMER LEAL PÉREZ Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
 ABEL DAVID JARAMILLO LARGO Representante a la Cámara Partido MAIS	 SANDRA RAMÍREZ LOBO Senadora de la República Partido Comunes

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.029/21 Senado “**POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN LOS CRITERIOS TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS QUE GARANTICEN EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PENSIÓN ESPECIAL DE VEJÉZ POR ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ALBERTO CASTILLA SALAZAR, ALEXANDER LÓPEZ MAYA, IVÁN CEPEDA CASTRO, WILSON ARIAS CASTILLO, ANTONIO SANGUINO PÁEZ, GUSTAVO PETRO URREGO, AIDA AVELLA ESQUIVEL, VICTORIA SANDINO SIMANCA, ISRAEL ZÚNIGA, SANDRA RAMÍREZ LOBO: y los Honorables Representantes GERMÁN NAVAS TALERÓ, FABIÁN DÍAZ PLATA, MARÍA JOSÉ PIZARRO, CÉSAR PACHÓN ACHURY, LUIS ALBERTO ALBAN, ÁNGELA MARÍA ROBLEDO, OMAR RESTREPO, WILMER LEAL PÉREZ, ABEL JARAMILLO LARGO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

CONTENIDO	
Gaceta número 893 - Jueves, 29 de julio de 2021	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 25 de 2021 Senado, por medio de la cual se otorga la categoría de distrito especial, fronterizo, turístico comercial y empresarial al municipio de San José de Cúcuta y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 26 de 2021 Senado, por medio de la cual se condonan los intereses por excelencia académica a los estudiantes destacados de universidades públicas, privadas y de régimen especial que tengan créditos educativos con el Icetex	9
Proyecto de ley número 27 de 2021 Senado, por el cual se protege el derecho a la salud ajustando la regulación mínima sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre y se dictan disposiciones orientadas a la aplicación del principio de progresividad en la materia.....	11
Proyecto de ley número 28 de 2021 Senado, por el cual se establece la conformación e integración de las juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez y se dictan otras disposiciones.....	17
Proyecto de ley número 29 de 2021 Senado, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.....	27