



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 798

Bogotá, D. C., miércoles, 6 de julio de 2022

EDICIÓN DE 11 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2020 CÁMARA

por la cual se reestructura el Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública, en materia de seguridad social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO Secretario General Cámara de Representantes Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p>ASUNTO: Concepto sobre el PL 172/20 (C) <i>“por la cual se reestructura el Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública, en materia de seguridad social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones”.</i></p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Si se tiene en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento los textos publicados en la Gaceta del Congreso N° 757 de 2021. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones¹:</p> <p>1. CONTENIDO</p> <p>1.1. Antecedentes</p> <p>Tal y como se lee en el informe de ponencia, el proyecto de ley tiene como objeto <i>“garantizar a sus afiliados y beneficiarios, el respeto, acceso y disfrute del derecho</i></p> <p><small>¹ Una propuesta análoga cursó en una legislatura pasada bajo el número 054/19 (C) acumulado 245/19 (C) <i>“por la cual se reestructura el Sistema de Salud de la Fuerza Pública, se crea la Dirección General de Salud de la Fuerza Pública (DGSFP), se modifica y establece la naturaleza jurídica del Hospital Militar Central y del Hospital Central de la Policía Nacional, así como de la Red Hospitalaria del Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”.</i></small></p>	<p><i>fundamental a la salud, mediante la prestación del servicio integral de salud en las áreas de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todos los afiliados y sus beneficiarios; así, como el servicio de salud inherente a la función propia de la actividad Militar y de Policía Nacional”.</i> En dicho informe, y con el fin de justificar el cambio, se pone de presente que la fracción de estructuras y duplicidad de direcciones, dividiendo entre las diferentes fuerzas, limitan la toma de decisiones. Se indica que hay problemas en el aseguramiento, cobertura, al tiempo que se destacan reclamos y acciones de tutela en el acceso a los servicios de salud, planteándose como factores críticos del sistema excepcional los que a continuación se describen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estructura organizacional inadecuada. - Deficiencia de un modelo de atención en salud para el SSFM. - Coberturas e indicadores de salud deficientes. - Rol y desempeño del Hospital Militar Central. - Ineficiencias operacionales (desde lo asistencial) en la prestación de servicios. - Tendencia a un desequilibrio financiero para el aseguramiento del plan de beneficios. - Ausencia de un Sistema de Información de Sanidad Militar². <p>Esto lleva formular una reforma al sistema previsto, fundada en aspectos tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La utilización del concepto unificador de fuerza pública, tanto en el objeto como en la definición del sistema, su naturaleza y composición. No obstante, en los artículos 11 a 34 alude a los subsistemas de Fuerzas Militares y de Policía Nacional y a una institucionalidad específica en cada caso. Aclara que la fuerza pública solo comprende las Fuerzas Militares y de Policía Nacional. - La incorporación de nuevos principios más cercanos a la Ley 1751 de 2015 y, en una disposición aparte, el señalamiento de características y elementos entre los que propone la referencia y contrarreferencia y la excepcionalidad, sin que se ubique las de atención equitativa y preferencial y la racionalidad. - Regula lo relativo a los afiliados y beneficiarios, admitiendo como afiliados al <i>“cónyuge, compañero o compañera permanente del afiliado cuando tenga una relación laboral o contractual o ingresos adicionales sobre los cuales esté obligado a efectuar su cotización para salud de conformidad con lo establecido en el parágrafo 2 del presente artículo”.</i> - Se ajusta el régimen de beneficios, en el Título III se concibe el modelo de aseguramiento y en el Título IV lo relativo a los rubros y administración, en el que <p><small>² CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 757 de 2021, p. 2. ³ <i>Ibid.</i>, p. 4.</small></p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

se suprime lo concerniente a pagos compartidos y cuotas moderadoras que se regula en los artículos 43 a 46 del Decreto 1795 de 2000, "por el cual se estructura el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional".

- En los artículos 57 a 67, se plantean ajustes al Hospital Militar Central en lo concerniente al nombramiento de su director, sus funciones y el régimen de personal.
- En el Título VI se hace referencia al "Modelo de Atención en Salud", según los lineamientos que determine el Ministerio de Salud y Protección Social.

1.2. Elementos relevantes de la regulación

La Ley 100 de 1993, en el artículo 248, numeral 6, asociado con facultades extraordinarias, dispuso:

[...] 6. Facultase al Gobierno Nacional para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la presente Ley, organice el sistema de salud de las Fuerzas Militares y de Policía y al personal regido por el Decreto ley 214 de 1990, en lo atinente a:

- a) Organización estructural;
- b) Niveles de Atención Médica y grados de complejidad;
- c) Organización funcional;
- d) Régimen que incluya normas científicas y administrativas;
- e) Régimen de prestación de servicios de salud [...].

Por su parte, el artículo 279, en materia de excepciones, estipula:

[...] El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas [...].

Bajo esta perspectiva, se adoptó el Decreto 1301 de 1994, "por el cual se organiza el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y del personal regido por el Decreto-ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993". Dicho acto fue modificado por la Ley 263 de 1996. Posteriormente, la Ley 352 de 1997 derogó las anteriores normas y, de esta manera reestructuró el Sistema de Salud y se dictaron otras disposiciones en materia de

Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Finalmente, el Decreto 1795 de 2000, fruto de las facultades previstas en la Ley 578 del mismo año, realizó ajustes a la Ley 352.

A su turno, se debe resaltar la Ley 1751 de 2015, estatutaria del derecho fundamental a la salud, que particularmente en el capítulo I, prevé lo relativo al objeto, elementos esenciales, principios, derechos y deberes, aplicable a todos los regímenes y sistemas que se establezcan (art. 3°), así como en lo asociado a la política pública en salud (art. 20). De este modo, el sistema especial de salud deberá contemplar esta serie de elementos básicos que caracterizan este derecho fundamental y, por ello, estos comentarios se remitirán permanentemente a esa norma como un referente obligado que aplica a cualquier persona residente en el territorio nacional, de conformidad con su artículo 3°.

Finalmente, hay un aspecto que debe estimarse en el proyecto y consiste en que el mismo pretende modificaciones a la estructura de la administración nacional. Sobre este particular, es oportuno insistir en que la iniciativa para la creación, modificación de entidades o instancias asesoras o determinación de funciones es del Gobierno Nacional (art. 154 C. Pol.) y, por ende, mientras no exista aval existiría un vicio en la formación de la ley.

En torno a esta exigencia, la Corte Constitucional ha indicado:

[...] La Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del Gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; (iii) ha atribuido a un Ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones; (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental [...].⁴ [Énfasis fuera del texto].

Este criterio lo ha reiterado en la siguiente decisión:

[...] Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones.⁵ Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecutiva de fusión, transformación y supresión de dichos

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-889 de 2006, MP. Manuel Cepeda Espinosa.
⁵ Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

organismos⁶. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior⁷ [...].⁸

Es más, se corrobora lo anterior con el siguiente pronunciamiento de la Alta Corporación⁹:

35. En síntesis, la jurisprudencia ha reconocido que la competencia para fijar la estructura de la administración nacional (i) comprende su dimensión estática, esto es, aquella que tiene vocación de permanencia; (ii) no se agota en la posibilidad de crear entidades públicas y, en consecuencia, se extiende (iii) a la definición de sus objetivos, funciones generales y modo de relacionamiento con otros órganos; e igualmente abarca (iv) la regulación de aquellas materias relacionadas con el régimen jurídico que se le aplica a sus servidores, las formas de vinculación y aquellas materias de naturaleza presupuestal y tributaria.

Materias comprendidas por la competencia de determinar la estructura de la administración nacional	Sentencia
Creación, supresión o fusión de una entidad pública del orden nacional	C-299/94, C-648/97, C-482/02, C-076/03, C-121/03, C-869/03, C-570/04, C-784/04, C-659/06, C-663/13 y C-031/17
Estructura orgánica de las entidades y organismos	C-209/97, C-121/03 y C-869/03
Creación de un Consejo Nacional de Acreditación que por su integración y funciones modifican en algún grado la estructura de la administración	C-307/13
Definición de las tipologías de entidades y organismos y sus interrelaciones respectivas	C-784/04
Objetivos y funciones generales de la entidad u organismo	C-299/94, C-209/97, C-121/03, C-869/03 y C-784/04
Vinculación con otros organismos para fines del control	C-121/03 y C-784/04
Régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario	C-269/94, C-209/97, C-121/03 y C-784/04
Características de los órganos creados	C-1162/00, C-078/03 y C-784/04
Ubicación de los organismos en el conjunto de la administración	C-078/03 y C-784/04

⁶ Sentencia C-299 de 1994, MP. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 MP. Ciro Angarita Barón.
⁷ Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-251 de 2011, MP. Jorge Pretelt Chaljub.
⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-110 de 2019, MP. Alejandro Linares Cantillo.

Las disposiciones superiores destacadas y la jurisprudencia referida, desarrollan un criterio de especialidad en la gestión pública que el propio Ejecutivo conoce y debe desplegar. Por tanto, cuando el Congreso de la República propone una modificación en las competencias y funciones de las reparticiones, estructura, debería contar con la iniciativa o aval gubernamental.

Este comentario se formula respecto de los artículos 6° a 34 y 57 a 67, en cuanto establece una reforma a la institucionalidad existente, si bien, en algunos temas la variación es mínima. No obstante, sería un tópico en el que tanto esta Cartera como el Ministerio de Defensa deberían pronunciarse por la trascendencia que tiene.

2. CONSIDERACIONES

Delante del articulado que ahora nos ocupa, se efectúan los siguientes comentarios:

2.1. Sobre el artículo 1°:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. El objeto del Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública (SNSFP), es garantizar a sus afiliados y beneficiarios, el respeto, acceso y disfrute del derecho fundamental a la salud, mediante la prestación del servicio integral de salud en las áreas de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todos los afiliados y sus beneficiarios; así, como el servicio de salud inherente a la función propia de la actividad Militar y de Policía Nacional.

Comentario. Se sugiere ajustar la redacción, acotando las fases de salud y enfermedad, a saber:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. El objeto del Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública (SNSFP), es garantizar a sus afiliados y beneficiarios, el respeto, acceso y disfrute del derecho fundamental a la salud, mediante la prestación del servicio integral de salud en las áreas de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de la enfermedad para todos los afiliados y sus beneficiarios; así, como el servicio de salud inherente a la función propia de la actividad Militar y de Policía Nacional.

2.2. Sobre el artículo 2°:

ARTÍCULO 1°. DEFINICIÓN DEL SISTEMA. El Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública, es el conjunto interrelacionado y armónico de principios, normas, políticas públicas, instituciones, competencias, procedimientos, facultades, obligaciones, derechos, deberes, financiamiento, controles, información y evaluación, que el Estado disponga para la garantía y materialización del derecho fundamental de la salud del personal afiliado y sus beneficiarios.

PARÁGRAFO. La Fuerza Pública se compone únicamente de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional de acuerdo a la Constitución Nacional.

Comentario. Se propone ajustar la redacción del párrafo, aludiendo a la "Constitución Política" y no al término de Constitución Nacional.

2.3. Sobre el artículo 3°:

ARTÍCULO 3°. NATURALEZA. El Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz, con calidad y respeto de del ser humano de todas etapas del ciclo vital, para la preservación, el mejoramiento, investigación científica y la promoción de la salud. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política y la ley estatutaria 1751 de 2015, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.

Comentario. Se sugiere cambiar las expresiones "etapa del ciclo vital" por "todos los momentos del curso de vida", dado que este enfoque está adoptado por medio de la Resolución 3202 de 2016 y definido en la Resolución 3280 de 2018, modificada por la Resolución 276 de 2019.

De esta forma, la redacción sería:

ARTÍCULO 3°. NATURALEZA. El Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz, con calidad y respeto de del ser humano durante todos los momentos del curso de vida, para la preservación, el mejoramiento, investigación científica y la promoción de la salud. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política y la ley estatutaria 1751 de 2015, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.

Ahora bien, atendiendo a lo indicado en la sentencia C-313 de 2014 respecto del artículo 2° de la Ley 1751 de 2015, que se refiere a la naturaleza y contenido del derecho fundamental, la misma debe entenderse de manera amplia:

[...] por lo que concierne a la caracterización del derecho, encuentra la Sala que los atributos estipulados por el legislador no agotan los que se puedan predicar de la salud como derecho fundamental. Así por ejemplo, en la observación 14 del comité de derechos económicos, sociales y culturales, se ha connotado al derecho a la salud como derecho inclusivo, con lo cual se abarca la atención a diversos factores determinantes de la salud. Para la Corte, se impone en este punto una interpretación amplia, con lo cual, la caracterización aludida, podrá expandirse e incorporar otras cualidades que tiendan a garantizar el goce efectivo del derecho a la salud. No advirtiéndose, pues, razones que conduzcan a la Corporación a censurar el enunciado legal en estudio y, conforme con los presupuestos anotados, se declarará la constitucionalidad de rigor [...].

"cuestión de principio". Los principios, por ello, no agotan en absoluto su eficacia como apoyo de las reglas jurídicas, sino que poseen una autónoma razón de ser frente a la realidad [...].¹¹

De esta manera, se plantea una diferencia entre principios y reglas que también es propia de la diferencia entre principios y derechos, asociados estos últimos, típicamente, a prestaciones o a posiciones jurídicas¹², que entrañan obligaciones tanto positivas como negativas¹³. Ello es aplicable, al concepto de elementos, sin perjuicio de reconocer la correspondencia que debe existir entre elementos y principios. Desde luego, los principios son criterios de aplicación que están destinados a materializar los elementos del derecho.

2.5. Sobre el artículo 5°:

ARTÍCULO 5°. CARACTERÍSTICAS Y ELEMENTOS. Serán características propias del Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública (SNSFP) las siguientes: [...].

Comentario. Teniendo en cuenta la observación precedente, la disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad y calidad e idoneidad profesional, deben incorporarse como elementos del derecho. Así mismo, no es claro el por qué no se ubican como características del sistema las de atención equitativa y preferencial y racionalidad.

2.6. Sobre los artículos 6° a 34 y 57 a 67: [...].

Comentario. Según se advirtió en el punto 1.2., parte final, esta institucionalidad debe revisarse al interior de los Ministerios de Salud y Protección Social y de Defensa Nacional, en la medida en que se modifican varios aspectos de la misma, así como el Hospital Militar. En este sentido, el proyecto y frente a las modificaciones pretendidas es importante estimar un aval gubernamental, atendiendo lo previsto en los artículos 154 y 150, numeral 7°, de la Constitución Política.

2.7. Sobre el artículo 12:

¹¹ Gustavo Zagrebelsky, *El Derecho Dúctil, Ley, derechos y justicia*, editorial trota, Madrid 1999, pág. 110. Es de interés tener en cuenta, igualmente, Rodolfo L. Vigo., *Interpretación Jurídica*, Rubinzal-culzoni editores, Buenos Aires 2005, págs. 117 y 118.

¹² Lo cual tiene sentido, porque una posición jurídica siempre implica tanto una norma jurídica que la soporta, como una obligación jurídica que le es correlativa. Vid, Martín Borowski, *La estructura de los derechos fundamentales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, pág. 43.

¹³ Víctor Abramovich, & Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2014, pág. 31.

[...] Así pues, procederá la Corte a pronunciarse a favor de la exequibilidad del artículo 2 del Proyecto, atendiendo los presupuestos interpretativos que se orientan a una lectura amplia del derecho [...].¹⁰

2.4. Sobre el artículo 4°:

ARTÍCULO 4°. PRINCIPIOS. Serán principios orientadores para la prestación de los servicios de salud del Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública los siguientes:

a. **Disponibilidad.** El Estado en cabeza del SNSFP, deberá garantizar la existencia de servicios y tecnologías e instituciones de salud, así como de programas de salud y personal médico y profesional competente.

[...]

e. **Universalidad.** Los residentes en el territorio colombiano gozarán efectivamente del derecho fundamental a la salud en todas las etapas de la vida.

[...]

Comentario. En relación con el principio de "disponibilidad", se sugiere ajustar la redacción para una mejor comprensión, a saber:

a. **Disponibilidad.** El Estado, en cabeza del SNSFP, deberá garantizar la existencia de servicios, tecnologías e instituciones de salud, así como de programas de salud, personal médico y profesional competente.

En cuanto al principio de "universalidad", y atendiendo el comentario realizado al artículo anterior, se propone cambiar "en todas las etapas de la vida" por "todos los momentos del curso de vida".

Adicionalmente, en lo que tiene que ver con los principios previstos en los literales a) a d), teniendo presente la Ley Estatutaria 1751 y la Observación General N° 14 de 2000 del CDESC, la disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad y calidad e idoneidad profesional son, realmente, elementos del derecho y no principios. Sirva para ilustrar:

[...] si consideramos seriamente la diferencia estructural entre los principios y las reglas, nos daremos cuenta de la imposibilidad de reducir el alcance de los primeros a una mera función accesorias de las segundas. Los principios –ya se ha dicho– no imponen una acción conforme con el supuesto, como ocurre con las reglas, sino una "toma de posición" conforme con su *ethos* en todas las no precisadas ni predecibles eventualidades concretas de la vida en las que se puede plantear, precisamente, su eficacia como apoyo de las reglas jurídicas, sino que poseen una autonomía

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-313 de 2014, M.P. Gabriel Mendoza Martelo.

ARTÍCULO 12°. COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES EN RELACIÓN CON EL SUBSISTEMA DE SALUD DE LA FUERZAS MILITARES. Tendrá como funciones, en relación al recurso humano con que cuentan las fuerzas militares las siguientes: [...].

Comentario. Se sugiere ajustar la redacción, así: "El Comando General de las Fuerzas Militares tendrá como funciones, en relación con el recurso humano con que cuentan las fuerzas militares las siguientes:". Similar observación se hace frente al artículo 17 y al parágrafo 1° del artículo 22 del proyecto.

2.8. Sobre el artículo 14:

ARTÍCULO 14°. FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DEL SUBSISTEMA DE SALUD DE LAS FUERZAS MILITARES. La Dirección del Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares tendrá a su cargo las siguientes funciones: [...].

Comentario. Dentro de las funciones de dicha dirección se debe agregar, de forma explícita, la concerniente con la "Gestión Integral del Riesgo en Salud". Esta es fundamental para todo el sistema, de ahí que se sugiera: "Garantizar la gestión integral del riesgo en salud en la población a cargo".

Este comentario es extensivo a lo previsto en el artículo 27, para el caso del subsistema de la Policía pues, se reitera, la función de la "Gestión Integral del Riesgo en Salud" es nodal para todo sistema de salud.

2.9. Sobre el artículo 36:

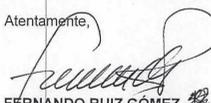
ARTÍCULO 36. BENEFICIARIOS. Para los afiliados enunciados en el literal a) del artículo 36, serán beneficiarios los siguientes:

[...] 2. Los hijos menores de 18 años de cualquiera de los cónyuges o compañero (a) permanente, que hagan parte del núcleo familiar o aquellos menores de 25 años que sean estudiantes y que dependan económicamente del afiliado [...].

Comentario. Evolucionado en la protección del núcleo familiar, el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015, que modifica el artículo 163 de la Ley 100 de 1993, dispuso una cobertura más extendida que deberá ser incluida en este caso y evitar, así, discriminaciones frente a regímenes y población, a norma citada, en el aparte pertinente, determina:

Artículo 163. Beneficiarios del régimen contributivo de salud. El núcleo familiar del afiliado cotizante, estará conformado por:

[...] o) Los hijos hasta en los veinticinco (25) años de edad que dependan económicamente del afiliado [...].

<p>Parágrafo 1°. Se entiende que existe dependencia económica cuando una persona recibe de otra los medios necesarios para su subsistencia. En el caso de los hijos entre los 18 y 25 años se presumirá su incapacidad económica sino se encuentran cotizando directamente como dependientes o independientes.</p> <p>2.10. Sobre los artículos 43 a 46: [...].</p> <p>Comentario. No es muy clara la razón para eliminar los pagos moderadores, pagos compartidos y cuotas moderadoras, contemplado en los artículos 43 a 46 y concordantes en donde se pretende regular. De hecho, en la propuesta no se alude a este tema.</p> <p>2.11. Sobre el artículo 67:</p> <p>ARTÍCULO 67. CONTROL Y VIGILANCIA. Sin perjuicio del control ejercido por otros funcionarios o dependencias, la Superintendencia Nacional de Salud vigilará y controlará la prestación de servicios y el cumplimiento de las normas técnicas, científicas y administrativas por parte del Hospital Militar Central, con sujeción a las mismas normas previstas para el Sistema General de Seguridad Social en Salud en cuanto sean compatibles.</p> <p>Comentario. Se recomienda que, a la luz de la Ley 1474 de 2011, estatuto anticorrupción, y frente al tema del control a la gestión pública, se genere un mecanismo o un sistema preventivo de prácticas riesgosas financieras y de atención en salud del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, que permita la identificación oportuna, el registro y seguimiento de estas conductas.</p> <p>Se definan, igualmente, las medidas preventivas para su control y los indicadores de alerta temprana. Dicho sistema deberá incluir indicadores que posibiliten la identificación, prevención y reporte de eventos sospechosos de corrupción y fraude en el Sistema.</p> <p>2.12. Sobre el artículo 71:</p> <p>ARTÍCULO 71. DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE CALIDAD DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL SNSFP. [...].</p> <p>PARAGRAFO 1°. PARAGRAFO 1°. La administración se realizará mediante una agrupación regional por medio de Unidades Regionales de Servicios de Salud Militar URSSM y Unidades prestadoras Regionales de Servicios de Salud Pical, UPRES.</p> <p>Comentario. Eliminar la expresión "PARÁGRAFO 1°", que está repetida.</p>	<p>3. CONCLUSIÓN</p> <p>Por las razones expuestas, se considera relevante ajustar el sistema de excepción a lo dispuesto en la Ley Estatutaria 1751 de 2015. No obstante, se realizan observaciones y recomendaciones a la propuesta. Adicionalmente, es importante el pronunciamiento que a bien tenga expedir el Ministerio de Defensa Nacional, en conjunto con esta entidad, en torno a los cambios institucionales que se vislumbran. A nivel fiscal, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, resultan pertinentes las consideraciones emitidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹⁴.</p> <p>En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>FERNANDO RUIZ GÓMEZ Ministro de Salud y Protección Social</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 176 DE 2021 CAMARA

por medio del cual se establece un piso de aumento a los salarios pagados en el territorio Nacional.

<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: center;">  <p>El empleo es de todos Mintrabajo</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; font-size: 8px;"> <p>No. Radicado: 08SE202230000000025928 Fecha: 2022-06-07 11:35:55 am Remite: Sede: CENTRALES DT Destinatario: CÁMARA DE REPRESENTANTES</p> </div> </div> <p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA Secretaría General Comisión Séptima CÁMARA DE REPRESENTANTES Carera 7 No. 8 - 68 Comision.septima@camara.gov.co</p> <p>ASUNTO: CONCEPTO PROYECTO DE LEY No. 176 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE UN PISO DE AUMENTO A LOS SALARIOS PAGADOS EN EL TERRITORIO NACIONAL"</p> <p>1. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY.</p> <p>TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE UN PISO DE AUMENTO A LOS SALARIOS PAGADOS EN EL TERRITORIO NACIONAL"</p> <p>A. OBJETO: ARTÍCULO 1°. OBJETO. "Por medio de la presente ley se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política que establece como uno de los principios mínimos fundamentales en materia laboral, la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo."</p> <p>B. PONENTES: H.R. CARLOS EDUARDO ACOSTA; H.R. JAIRO HUMBERTO CRISTO; H.R. HENRY FERNANDO CORREAL</p> <p>C. NÚMERO DE ARTÍCULOS: CUATRO (4)</p> <p>D. TEXTO BASE: El presente proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes por el H.R. FABIAN DÍAZ PLATA. Este proyecto está pendiente de salir primer debate en la corporación correspondiente, razón por la cual el concepto tomará como base la ponencia publicada en la Gaceta 1516 del 22 de octubre de 2021, obrante a páginas 1 - 7.</p> <p>E. CONSIDERACIONES: esta iniciativa legislativa pretende dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política que establece como uno de los principios mínimos fundamentales en materia laboral, la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y</p> <div style="text-align: right; font-size: 8px;"> <p>Para verificar la validez de este documento escanee el código QR, el cual lo redirigirá al repositorio de evidencia digital de Mintrabajo.</p>  </div>	<p>calidad de trabajo." Con base en lo anterior y el siguiente articulado, se emiten las siguientes observaciones:</p> <p>2. ARTÍCULOS CON COMENTARIOS DEL PROYECTO DE LEY OBJETO DE ESTUDIO.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 10%;">ARTÍCULO</th> <th style="width: 60%;">DESCRIPCIÓN</th> <th style="width: 30%;">OBSERVACIÓN</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">1</td> <td>ARTÍCULO 1°. OBJETO. Por medio de la presente ley se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 53 de la constitución política que establece como uno de los principios mínimos fundamentales en materia laboral, la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.</td> <td>Actualmente ya se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política cuando se evalúa y negocia el incremento anual del salario mínimo. De igual forma, conforme a la Ley 278 de 1996, la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales tiene a su cargo la función de fijar de manera concertada el salario mínimo de carácter general con los diferentes actores políticos (gobierno, gremios, organizaciones sindicales y de pensionados).</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2</td> <td>ARTÍCULO 2°. Los salarios pagados en el territorio nacional en el sector privado, superiores al salario mínimo legal mensual vigente deberán ser ajustados anualmente en una proporción que no podrá ser inferior al Índice de Precios Al Consumidor del año inmediatamente anterior. Parágrafo. Bajo ninguna circunstancia el mecanismo de actualización desplazará los mecanismos de concertación y decreto del salario mínimo legal mensual vigente ni podrá sustituir las convenciones colectivas cuando las mismas hayan regulado lo referente a aumentos salariales.</td> <td>La inclusión de esta normativa podría ser un obstáculo para los trabajadores que negocian con el empleador el aumento del salario. Lo anterior ya que incentivaría a los empleadores a limitarse al aumento legal establecido, es decir el IPC, y no accederían a subirlo más allá de ese umbral. De igual forma, esta disposición contraría el derecho adquirido de los empleadores y trabajadores de "Convenir libremente el salario en sus diversas modalidades" como lo establece el artículo 132 del Código Sustantivo del Trabajo.</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">3</td> <td>ARTÍCULO 3°. En el caso de los contratos de prestación de servicios personales que superen la vigencia fiscal, se especificará en los estudios</td> <td>No es competencia de este Ministerio. Los contratos de Prestación de Servicios</td> </tr> </tbody> </table>	ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIÓN	1	ARTÍCULO 1°. OBJETO. Por medio de la presente ley se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 53 de la constitución política que establece como uno de los principios mínimos fundamentales en materia laboral, la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.	Actualmente ya se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política cuando se evalúa y negocia el incremento anual del salario mínimo. De igual forma, conforme a la Ley 278 de 1996, la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales tiene a su cargo la función de fijar de manera concertada el salario mínimo de carácter general con los diferentes actores políticos (gobierno, gremios, organizaciones sindicales y de pensionados).	2	ARTÍCULO 2°. Los salarios pagados en el territorio nacional en el sector privado, superiores al salario mínimo legal mensual vigente deberán ser ajustados anualmente en una proporción que no podrá ser inferior al Índice de Precios Al Consumidor del año inmediatamente anterior. Parágrafo. Bajo ninguna circunstancia el mecanismo de actualización desplazará los mecanismos de concertación y decreto del salario mínimo legal mensual vigente ni podrá sustituir las convenciones colectivas cuando las mismas hayan regulado lo referente a aumentos salariales.	La inclusión de esta normativa podría ser un obstáculo para los trabajadores que negocian con el empleador el aumento del salario. Lo anterior ya que incentivaría a los empleadores a limitarse al aumento legal establecido, es decir el IPC, y no accederían a subirlo más allá de ese umbral. De igual forma, esta disposición contraría el derecho adquirido de los empleadores y trabajadores de "Convenir libremente el salario en sus diversas modalidades" como lo establece el artículo 132 del Código Sustantivo del Trabajo.	3	ARTÍCULO 3°. En el caso de los contratos de prestación de servicios personales que superen la vigencia fiscal, se especificará en los estudios	No es competencia de este Ministerio. Los contratos de Prestación de Servicios
ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIÓN											
1	ARTÍCULO 1°. OBJETO. Por medio de la presente ley se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 53 de la constitución política que establece como uno de los principios mínimos fundamentales en materia laboral, la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.	Actualmente ya se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política cuando se evalúa y negocia el incremento anual del salario mínimo. De igual forma, conforme a la Ley 278 de 1996, la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales tiene a su cargo la función de fijar de manera concertada el salario mínimo de carácter general con los diferentes actores políticos (gobierno, gremios, organizaciones sindicales y de pensionados).											
2	ARTÍCULO 2°. Los salarios pagados en el territorio nacional en el sector privado, superiores al salario mínimo legal mensual vigente deberán ser ajustados anualmente en una proporción que no podrá ser inferior al Índice de Precios Al Consumidor del año inmediatamente anterior. Parágrafo. Bajo ninguna circunstancia el mecanismo de actualización desplazará los mecanismos de concertación y decreto del salario mínimo legal mensual vigente ni podrá sustituir las convenciones colectivas cuando las mismas hayan regulado lo referente a aumentos salariales.	La inclusión de esta normativa podría ser un obstáculo para los trabajadores que negocian con el empleador el aumento del salario. Lo anterior ya que incentivaría a los empleadores a limitarse al aumento legal establecido, es decir el IPC, y no accederían a subirlo más allá de ese umbral. De igual forma, esta disposición contraría el derecho adquirido de los empleadores y trabajadores de "Convenir libremente el salario en sus diversas modalidades" como lo establece el artículo 132 del Código Sustantivo del Trabajo.											
3	ARTÍCULO 3°. En el caso de los contratos de prestación de servicios personales que superen la vigencia fiscal, se especificará en los estudios	No es competencia de este Ministerio. Los contratos de Prestación de Servicios											

	previos que los honorarios se deberán ajustar de conformidad con el incremento del Índice de Precios al Consumidor-IPC.	se rigen por la voluntad de las partes conforme la normativa civil.
4	ARTÍCULO 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir del 1° de enero de 2022 sin perjuicio de las acciones legales que en búsqueda del derecho al salario móvil se puedan interponer ante la jurisdicción ordinaria, y deroga las normas que le sean contrarias.	Sin observaciones.

3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

3.1 MARCO CONSTITUCIONAL:

- 3.1.1. Artículo 2 de la Constitución Política, sobre los fines esenciales del estado.
- 3.1.2. Artículo 25 de la Constitución Política, sobre el derecho al trabajo.
- 3.1.3 Artículo 53 de la Constitución Política, sobre la remuneración mínima, vital y móvil.

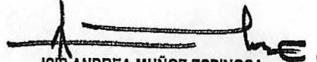
3.2. MARCO LEGAL:

- 3.2.1. Artículos 127 y ss., Código Sustantivo del Trabajo, sobre el salario.
- 3.2.2. Artículo 132, Código Sustantivo del Trabajo, sobre formas y estipulación del salario.

4. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DEL ARTÍCULADO DEL PROYECTO DE LEY OBJETO DE ESTUDIO.

La ley 278 de 1996, que reguló el artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, ya estipula el principio de remuneración mínima, vital y móvil al contemplar la concertación anual que realiza el Gobierno Nacional respecto del salario mínimo. Por otro lado, el proyecto de ley podría ser un obstáculo para los trabajadores que deseen negociar su incremento salarial, debido a que los empleadores se atenderían al neto aumento del IPC. De igual forma, se desconoce el precepto del artículo 132 del Código Sustantivo del Trabajo que permite al trabajador y empleador "Convenir libremente el salario". Por esta razón se considera inconveniente el proyecto de ley.

Cordialmente,


ISIS ANDREA MUÑOZ ESPINOSA
 Viceministra de Relaciones Laborales e Inspección
 Aprobó: Carlos Andrés Quiñonez Ruiz
 Proyecto: Wilson Cestato

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 201 DE 2021 CAMARA

por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y dictan otras disposiciones.



El empleo es de todos Mintrabajo

Bogotá D.C.

Doctor
ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA
 Secretario General
 Comisión Séptima
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 Carrera 7 No. 8 – 68
 Comision.septima@camara.gov.co

ASUNTO: CONCEPTO PROYECTO DE LEY No. 201 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO EN LO REFERENTE AL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN LAS RELACIONES DE TRABAJO PARTICULARES Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."

1. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY.

TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO EN LO REFERENTE AL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN LAS RELACIONES DE TRABAJO PARTICULARES Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

A. OBJETO: ARTÍCULO 1°. OBJETO. "La presente ley tiene como fin armonizar el procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares con las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia en la materia".

B. PONENTES: H.R. MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ (Coordinador); H.R. JAIRO GIOVANNY CRISTANCHO TARACHE (Coordinador); H.R. JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ.

C. NÚMERO DE ARTÍCULOS: Cinco (5)

D. TEXTO BASE: El presente proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes por el H.R. PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA. Este proyecto cuenta con ponencia a primer debate coordinado por el H.R. JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ y la H.R. MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ. Así, el concepto tomará como base la ponencia a primer debate, que reposa en la Gaceta del Congreso 1470 del 14 de octubre de 2021, en páginas 1 - 5.

No. Radicado: 98520223300000000025914
 Fecha: 2022-06-07 11:15:37 am
 Remitente: Sede: CENTRALES DT
 Despacho DEL VICEMINISTRO DE RELACIONES LABORALES E INSPECCION
 Destinatario: CÁMARA DE REPRESENTANTES
 Anexo: 0 Folios: 4




Para verificar la validez de este documento escanee el código QR, el cual lo ubicará en el repositorio de evidencia digital del Mintrabajo.

E. CONSIDERACIONES: Esta iniciativa legislativa pretende "modificar algunas disposiciones en torno a los requisitos mínimos que deben tener los reglamentos internos de trabajo en relación con el procedimiento para aplicar una sanción disciplinaria al trabajador y solucionar la inseguridad derivada de la interpretación dispar entre la Corte Constitucional y la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de sí es necesario o no adelantar un trámite previo a la finalización del contrato de trabajo por justa causa o a lo que se ha denominado por la doctrina el despido disciplinario." Con base en lo anterior y el siguiente articulado, se emiten las siguientes observaciones:

2. ARTÍCULOS CON COMENTARIOS DEL PROYECTO DE LEY OBJETO DE ESTUDIO.

	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIÓN
1	ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene como fin armonizar el procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares con las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia en la materia.	El procedimiento disciplinario de las relaciones de trabajo particulares ya está regulado por los artículos 111 y ss. del Código Sustantivo del Trabajo. De igual forma, mediante sentencia de constitucionalidad 593 de 2014 se estableció claramente el método para realizar el procedimiento disciplinario en el sector privado.
2	ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 111 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: ARTÍCULO 111. SANCIONES DISCIPLINARIAS. Las sanciones disciplinarias consistirán en amonestación, llamado de atención con copia a la hoja de vida del trabajador, suspensión, multa y despido disciplinario.	El proyecto limita las facultades sancionatorias amplias que tiene el empleador en un contrato subordinado, pues establece taxativamente las sanciones disciplinarias dejando a un lado lo que podría establecerse en el reglamento de trabajo como sanciones. Resulta importante mencionar que el reglamento de trabajo también puede ser objeto de estudio (objeciones) por parte de los trabajadores, conforme al artículo 17 de la ley 1429 de 2010. A su vez, resulta extremadamente gravoso que el proyecto de artículo derogue el precepto normativo que prohíbe las sanciones lesivas de la

		<p>dignidad del trabajador, como lo establece el artículo 111 actualmente.</p> <p>Por otro lado, desconoce la posibilidad que tienen los trabajadores de establecer contractualmente o mediante convención colectiva los procedimientos disciplinarios.</p>
3	<p>ARTÍCULO 3º. Adiciónese el artículo 112A al Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 112 A. DESPIDO DISCIPLINARIO. El contrato de trabajo podrá extinguirse por decisión del empleador basado en el incumplimiento grave y culpable de las causales establecidas en el artículo 62 literal A, numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11 y 13, previo el agotamiento del procedimiento establecido en el artículo 115 de este código.</p>	<p>No se define claramente la expresión "incumplimiento grave y culpable", lo que podría generar que el empleador no tenga suficientes elementos fácticos para imponer sanciones al trabajador.</p> <p>De igual forma, esta disposición ya se encuentra regulada toda vez que el empleador, en el reglamento de trabajo, convención colectiva y pactos colectivos, define los incumplimientos graves que conlleven la terminación del contrato de trabajo por justa causa, conforme al artículo 114 del Código Sustantivo del Trabajo.</p>
4	<p>Artículo 4º: Modifíquese el artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 115. PROCEDIMIENTO PARA SANCIONES. Antes de aplicarse una sanción disciplinaria al trabajador o dar por terminado el contrato de trabajo con justa causa, el empleador deberá surtir el siguiente procedimiento:</p> <p>1. Dentro de los tres (3) días siguientes a la comisión de la conducta, el empleador deberá enviar una comunicación formal informando la apertura del proceso disciplinario a la persona a</p>	<p>Este procedimiento resulta gravoso para los empleadores pues gran parte de estos no cuentan con los recursos humanos o elementos materiales suficientes para dar seguimiento y cumplimiento al procedimiento sancionatorio tan estricto que se pretende, v.gr. el empleador en una cafetería, restaurante o el servicio doméstico.</p> <p>Respecto del numeral 6º se debe establecer que gran parte de los empleadores en Colombia no tienen superior jerárquico distinto al empleador que impone la sanción disciplinaria.</p>

<p>quien se imputan las conductas posibles de sanción.</p> <p>2. La formulación de los cargos imputados debe realizarse en forma escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias.</p> <p>3. El traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados.</p> <p>4. La indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que se considere necesarias para sustentar sus descargos.</p> <p>5. El pronunciamiento definitivo del empleador mediante un acto motivado, congruente y proporcional a los hechos que la motivaron.</p> <p>6. La posibilidad de que el trabajador pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones ya sea ante el superior jerárquico de aquél que impone la sanción como la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria laboral.</p> <p>No producirá efecto alguno la sanción disciplinaria que se imponga pretermitiendo este trámite.</p> <p>PARÁGRAFO: El empleador deberá actualizar el Reglamento Interno de Trabajo acorde con los parámetros descritos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. El Ministerio de Trabajo vigilará el cumplimiento de la presente ley.</p>	<p>A su vez, el artículo desconoce totalmente que ya existe una obligación para el empleador, en el numeral 16º del artículo 108 del CST, de establecer vía Reglamento Interno la escala de sanciones disciplinarias y su forma de aplicación.</p> <p>De igual forma, desconoce la sentencia de constitucionalidad 593 de 2014, relacionada con las reglas claras y precisas del procedimiento disciplinario como también la posibilidad de que el empleador defina su propio procedimiento disciplinario.</p> <p>Por otro lado, en lo relativo a la obligatoriedad de conceder un recurso de apelación, resulta un trámite realmente inocuo, toda vez que el apelante actúa como juez y parte del procedimiento. De igual forma, esta posibilidad la debería establecer conforme a la estructura administrativa del empleador o dependiendo del número de la planta de personal de la empresa.</p> <p>Es lesivo para los trabajadores y empleadores actuales que el proyecto de ley no tenga un término de entrada en vigencia. Lo anterior pues dejaría sin efecto jurídico a los procesos sancionatorios que se adelantan hoy en día con el procedimiento interno disciplinario en cada empresa.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

5	<p>Artículo 5.º VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Sin comentarios pertinentes.
---	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------

3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

3.1 MARCO CONSTITUCIONAL:

- 3.1.1. *Artículo 2 de la Constitución Política, sobre los fines esenciales del estado.*
- 3.1.2. *Artículo 25 de la Constitución Política, sobre el derecho al trabajo.*

3.2. MARCO LEGAL

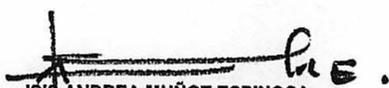
- 3.2.1. *Artículo 111, Código Sustantivo del Trabajo, sobre sanciones disciplinarias.*
- 3.2.2. *Artículo 115, Código Sustantivo del Trabajo, sobre procedimiento para sanciones.*

4. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DEL ARTÍCULADO DEL PROYECTO DE LEY OBJETO DE ESTUDIO.

En primer lugar, es menester recalcar que el Ministerio del Trabajo esta comprometido con el respeto al debido proceso disciplinario de los trabajadores. Sin embargo, este proyecto de ley desconoce que el 80% de las empresas en el país (Mipymes) no tienen los elementos materiales ni los recursos humanos necesarios para adelantar un proceso sancionatorio de las magnitudes pretendidas. A su vez, se ignora que las empresas tienen la obligación de establecer, en el reglamento interno, sus propias faltas disciplinarias y el proceso para aplicarlas. De igual forma, derogar, sin un término de vigencia, las normas que le sean contrarias dejaría sin piso jurídico las sanciones que las empresas se encuentren imponiendo.

Por lo anterior, el Ministerio considera inconveniente esta iniciativa legislativa, recordando siempre que esta cartera esta puesta a realizar las recomendaciones pertinentes.

Cordialmente,


ISIS ANDREA MUÑOZ ESPINOSA
 Viceministra de Relaciones Laborales e Inspección

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 346 DE 2021 CÁMARA**

por medio del cual se implementa la garantía efectiva de la salud menstrual focalizada, se modifica el artículo 18 de la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones en relación con la consecución de recursos para programas en materia de manejo de la higiene menstrual (MHM).



Bogotá D.C.,

Honorable Representante
JAIRO REINALDO CALA SUAREZ
Honorable Representante
Representante a la Cámara
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ciudad

ASUNTO: CONCEPTO TÉCNICO SOBRE EL PROYECTO LEY "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA LA GARANTÍA EFECTIVA DE LA SALUD MENSTRUAL FOCALIZADA, SE MODIFICA EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 100 DE 1993 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN RELACIÓN CON LA CONSECUCCIÓN DE RECURSOS PARA PROGRAMAS EN MATERIA DE MANEJO DE LA HIGIENE MENSTRUAL (MHM)"

Respetado Representante:

En relación con la iniciativa enunciada en el asunto, de manera atenta emitimos concepto, de acuerdo con los asuntos de competencia de este Ministerio, específicamente frente a la disposición de eliminar la base de cotización señalada en el artículo 18 de la ley 100 de 1993.

1. PRETENSIONES DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa tiene por objeto generar una garantía efectiva de acceso a productos para el manejo de la higiene menstrual-MHM e implementar mayor justicia en la cotización al Sistema General de Seguridad Social, eliminando el límite de la base de cotización de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2. CONCEPTO SOBRE EL ARTICULADO

ARTICULADO	TEXTO	OBSERVACIÓN
ARTÍCULO 1	OBJETO. La presente ley tiene como objeto generar una garantía efectiva de acceso a productos para el manejo de la higiene menstrual-MHM e implementar mayor justicia en la cotización al Sistema General de Seguridad Social, eliminando el límite de la base de cotización de	En referencia a la "garantía efectiva de acceso a productos para el manejo de la higiene menstrual-MHM", se considera que este tema es competencia del Ministerio de Salud, por la posible afectación que pueda generarse a

No. Radicado: 08SE202220000000020854
Fecha: 2022-05-10 02:12:54 pm
Remitente: Sede: CENTRALES DT
Depen: DESPACHO DEL VICEMINISTRO DE EMPLEO Y PENSIONES
Destinatario: CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Anexos: 0 Folios: 1




Para verificar la validez de este documento escanee el código QR, el cual lo redirigirá al repositorio de evidencia digital de Mintrabajo.

	veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (Resaltado fuera de texto).	las coberturas establecidas en el Plan Obligatorio de Salud. La iniciativa pretende hacer ajustes "equitativos" en los topes de aportes del Sistema General de Seguridad Social con el fin de destinarlos a programas con enfoque de género, a costa de generar una posible inequidad financiera en el Sistema de Seguridad Social Integral, entre ellas el reconocimiento de prestaciones económicas sobre salarios superiores a 25 SMMLV.
ARTÍCULO 2	<p>BASE DE COTIZACIÓN. Modificar el artículo 18 de la ley 100 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 18. BASE DE COTIZACIÓN. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.</p> <p><i>El salario base de cotización para los trabajadores particulares, será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.</i></p> <p><i>El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4a. de 1992.</i></p> <p>El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno</p>	<p>Al eliminar los topes se generaría para el empleador un aumento en el costo de los aportes a seguridad social en todos los subsistemas (ARL, pensiones y salud), situación que podría tener impacto en las expectativas que como país se tienen en materia de generación de empleo.</p> <p>Por el incremento en el IBC, los trabajadores dependientes e independientes de mayores ingresos, serían impactados con el aumento del monto final de los aportes a seguridad social (salud, pensión, riesgos). Téngase en cuenta que, para el dependiente, el empleador sería quien asumiría la parte más importante del incremento, mientras que, para el trabajador independiente la carga impositiva del aporte sería mayor, pues asumiría la totalidad del costo adicional.</p>
	<p>ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional, a efectos de que éste le complete la cotización que les haga falta y hasta un salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con lo previsto en la presente ley. (Subrayado fuera de texto)</p>	
ARTÍCULO 3	<p>CONSECUENCIAS DE LA ELIMINACIÓN DEL TOPE EN LA BASE DE COTIZACIÓN EN MATERIA PENSIONAL Y DE RIESGOS PROFESIONALES.</p> <p><i>El aumento de los recursos producto de la eliminación del tope en la base de cotización en el componente de pensiones dentro del sistema de seguridad social, debe ser destinado directamente a la financiación de pensiones, en cualquiera de los regímenes y no podrá destinarse a ningún tipo de gasto administrativo o de administración de los encargados de la gestión de recursos o administradoras de pensiones.</i></p> <p><i>En el caso del componente de riesgos profesionales, el destino de los recursos producto de la eliminación del tope en la base de cotización, se manejará conforme a las normas de riesgos profesionales y con preferencia a programas con enfoque de género.</i></p> <p><i>La base de cotización para quienes devenguen más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en su componente de aporte a salud, será destinado a la financiación de programas para garantizar la higiene menstrual de las personas beneficiarias de la presente ley.</i></p>	<p>Para la premisa de que el mayor valor de aporte ayudaría al financiamiento de las pensiones, hay que decir que realmente no lo habría, porque la cotización tiene impacto en la base sobre la cual se calcula el reconocimiento pensional, que a la larga genera que la nación tenga que poner mayores recursos para los subsidios implícitos de las pensiones más altas, lo que resultaría en un mayor impacto económico y una afectación de la sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones.</p> <p>En consecuencia, el déficit que ya existe en el sistema pensional se verá significativamente incrementado debido a las tasas de reemplazo que actualmente se aplican y a los recursos requeridos para subsidiar las mesadas-tope, lo que consecuentemente derivará en que el modelo pensional se vuelva insostenible.</p> <p>En concordancia con las Sentencia C-1054 de 2004 y C-078/17, se debería definir la necesidad de enfocar la mayor cantidad de recursos recaudados</p>

		<p>a la contribución solidaria para el financiamiento de las pensiones, evitando el aumento desmedido del gasto pensional para las altas pensiones.</p> <p>De igual manera, debe tenerse en cuenta el impacto que se tendría en las legítimas expectativas de los actuales afiliados, si se tiene en cuenta que la financiación de los mayores valores de las pensiones producto del levantamiento del tope de la base para cotizar puede generar desbalances, ya que en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, se incorporan un componente importante de subsidios estatales para su financiación, en razón al modelo utilizado para el cálculo de la mesada en el momento del reconocimiento, a lo que se suma, las cotizaciones obligatorias, sus rendimientos y otros recursos como los provenientes del bono pensional y las cuotas partes pensionales si hay lugar.</p> <p>En lo que se refiere al Sistema de Riesgos Laborales, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1295 de 1994 que dispone: "La base para calcular las cotizaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales, es la misma determinada para el Sistema General de Pensiones, establecida en los artículos 18 y 19</p>		<p>ARTÍCULO 4</p> <p>GARANTÍA DE SALUD MENSTRUAL. Los recursos obtenidos por la eliminación de los topes en la base de cotización consignada en el artículo dos, referente a la supresión de los topes impuestos a la base de cotización para quienes devenguen más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en su componente de aporte a salud únicamente, serán destinados a la financiación de programas para garantizar la higiene menstrual de las personas beneficiarias de la presente ley, con la entrega de productos tales como toalla higiénica, tampones, copa menstrual, toallas higiénicas de tela, ropa interior absorbente y disco menstrual.</p> <p>La copa menstrual será priorizada para su entrega a las personas menstruantes beneficiadas tanto del régimen contributivo como del subsidiado en salud, en desarrollo de la garantía efectiva de la salud menstrual, sin perjuicio de la posibilidad de optar por otro producto para el manejo de la higiene menstrual (MHM), y de la posibilidad que el programa de garantía de la salud menstrual obtenga financiación de otras fuentes de recursos acorde con las normativas en materia de salud y reglamentaciones del Ministro de Salud y Protección Social. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) deberían garantizar la cobertura y los entes</p>	<p>de la ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios."</p> <p>Así las cosas, la cotización para el Sistema de Riesgos Laborales sigue la suerte de lo señalado para el Sistema de Pensiones.</p> <p>No es claro de qué manera se puede llegar a lograr una equidad o equilibrio financiero en dicho sistema. Lo anterior, considerando que el cambio que se propone, si implicaría un aumento del monto de las prestaciones económicas que son cubiertas por el sistema de salud (incapacidades, licencias de maternidad y paternidad), pero no se precisa si el costo estimado de dichas prestaciones, alcanza a ser cubierto por el incremento de los topes y por lo tanto, en términos reales permiten la financiación del mayor gasto asumido por el sistema.</p>
<p>ARTÍCULO 5</p>	<p>territoriales en cabeza de las Secretarías de Salud serán reguladores.</p> <p>BENEFICIARIAS. Serán beneficiarias de la presente ley aquellas personas menstruantes, sin importar la identidad de género o el género asignado en su documento de identidad, integrantes de hogares que se encuentren en pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad monetaria.</p> <p>Hogar: Persona o grupo de personas, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda y que se han asociado para compartir habitación y/o la comida. Pueden ser familiares o no entre sí. Los y las empleadas del servicio doméstico y sus familiares forman parte del hogar siempre y cuando duerman en la misma vivienda donde trabajan.</p> <p>Hogares en Pobreza: Aquellos hogares que tengan un ingreso total que se encuentre entre el producto de la línea de pobreza extrema a nivel individual definida por el DANE por el número de miembros del hogar e inferior al producto de la línea de pobreza monetaria a nivel individual definida por el DANE por número de miembros del hogar.</p> <p>Hogares en Pobreza Extrema: Son aquellos hogares que tengan un ingreso total inferior al producto de la línea de pobreza extrema monetaria a nivel individual definida por el DANE por el número de miembros del hogar.</p> <p>Hogares con Vulnerabilidad Monetaria: Los integrantes de un hogar con vulnerabilidad monetaria serán aquellos donde una persona posea un ingreso entre 11 mil y 22 mil pesos diarios al 2021. El criterio vulnerabilidad de las personas</p>	<p>No compete al Ministerio su pronunciamiento.</p>		<p>integrantes de los hogares es generado y actualizado por el DANE.</p> <p>Ingresos per cápita: La suma de los ingresos de todos los miembros del hogar durante un período regular de tiempo dividido por el número de miembros del hogar.</p> <p>Ingresos: La suma de los ingresos de cada uno de los miembros del hogar durante un período regular de tiempo, que permiten establecer y mantener un determinado nivel de gasto del hogar.</p> <p>Para identificar a las beneficiarias de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) junto con el DANE y el Ministro de Salud y Protección Social, en el marco de sus competencias recopilarán y actualizarán la información demográfica y socioeconómica necesaria para la garantía de la salud menstrual para lo cual podrán utilizar las fuentes de información que consideren necesarias, incluyendo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Registro Social de Hogares. 2. Las bases de datos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). 3. La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). 4. La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). 5. El último censo nacional de población y vivienda disponible. 6. La base de datos más actualizada del SISBEN. 7. Registro Único de Víctimas (RUV). <p>Parágrafo 1. Inscripción por demanda. Para efectos de la implementación de la ley, dentro de los 10 meses siguientes a su</p>	

<p>entrada en vigor, se deben incluir los hogares en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad monetarias que hoy no han sido incluidos en las bases de datos de los programas sociales. Aquellos hogares que no estén incluidos en las bases de datos podrán acudir a la solicitud directa del beneficio para su inclusión, mediante un trámite sumario de inscripción en la base maestra, que para estos efectos creará el Gobierno Nacional bajo la dirección del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y que podrá servir de sustento para otros programas sociales.</p>		<p>2. IMPACTO ECONÓMICO</p>
<p>ARTÍCULO 6</p> <p>DE LA REGULACIÓN. El Ministro de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación (DANE), y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), conforme con sus competencias, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, iniciarán el proceso de adecuación de procedimientos y gestiones necesarias para diseñar, socializar, y definir técnica, conceptual y metodológicamente la periodicidad de entrega y estándares de calidad de los productos de higiene menstrual, priorizando la copa menstrual.</p> <p><i>Parágrafo 1. Tendrán prioridad dentro de las personas beneficiarias: Las personas menstruantes rurales, las dedicadas al trabajo doméstico, a la labor del reciclaje y habitantes de calle.</i></p>	<p>No compete al Ministerio su pronunciamiento.</p>	<p>Para reglamentar el asunto se requiere analizar el impacto que tal decisión genera para las finanzas del Estado y no poner en riesgo el sistema pensional ni las legítimas expectativas de sus afiliados, si se tiene en cuenta que la financiación de los mayores valores que resulten del levantamiento del tope de la base para cotizar puede generar desbalances, en razón a que las pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida incorporan un componente muy importante de subsidios estatales, pues las prestaciones de tal régimen se financian con las cotizaciones obligatorias sufragadas por los afiliados, sus rendimientos y otros recursos como los provenientes del bono pensional, las cuotas partes pensionales y los subsidios gubernamentales.</p> <p>Lo expuesto, evidencia que la eliminación del tope de la base de cotización al Sistema de Seguridad Social supone un perjuicio a la colectividad, al interés general y a los principios sobre los cuales se estructura el Sistema General de Pensiones, por lo que se deben agotar los estudios técnicos, fiscales, financieros y contables que permitan minimizar el impacto de esta medida en los recursos públicos que se destinan para subsidiar el pago de las pensiones.</p> <p>Ahora bien, desde la perspectiva de la viabilidad financiera del sistema, el levantamiento del tope máximo de la base de cotización podría afectar seriamente los derechos sociales, como lo son las pensiones, en razón al impacto económico que se puede causar al requerirse un mayor subsidio Estatal para la financiación de las pensiones más altas; debe recordarse que el Acto Legislativo N° 1 de 2005, además de introducir el concepto de sostenibilidad financiera al sistema pensional, dispuso que el Estado: "asumirá la deuda pensional que esté a su cargo". Además, se puede generar sobrecostos fiscales que pesarán sobre las generaciones futuras, circunstancia que exige asegurar los recursos que garanticen su sostenibilidad y respondan por los costos adicionales a cargo del erario por la vía del subsidio Estatal.</p>
<p>ARTÍCULO 7</p> <p>VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>No se realizan comentarios</p>	<p>3. CONCEPTO</p>
		<p>La iniciativa tiene dos componentes distintos: el primero, con respecto a la reglamentación para el levantamiento de tope de la base de cotización (artículo 2 del PL) y el segundo, que, como consecuencia de ello, se obtenga la financiación para programas para garantizar la higiene menstrual de las personas determinadas como beneficiarias (artículos 3 y 4 PL).</p>
		<p>La cotización tiene impacto en el reconocimiento pensional, que a la larga genera que la nación tenga que disponer mayores recursos para los subsidios implícitos en las pensiones más altas, lo que resultaría en un mayor impacto económico y la afectación de la sostenibilidad financiera del Sistema de la Seguridad Social, y en consecuencia, no exista entonces tal financiación para garantizar el acceso efectivo a productos para el manejo de la higiene menstrual a las mujeres, por lo que el presente proyecto de ley resulta inconveniente.</p>
		<p>Atentamente,</p>  <p>ANDRÉS FELIPE URIBE MEDINA Viceministro de Empleo y Pensiones</p>

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2021 SENADO, 472 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se otorga cuota de sostenimiento con cargo a la pensión del cónyuge culpable en el divorcio, a favor del inocente.

<div data-bbox="162 1532 397 1584">  <p>El empleo es de todos</p> </div> <div data-bbox="162 1597 397 1803"> <p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA Secretario Comisión Séptima CAMARA DE REPRESENTANTES CONGRESO DE LA REPUBLICA Bogotá D.C.</p> </div> <div data-bbox="479 1532 787 1713"> <p>No. Radicado: 08SE202220000000028086 Fecha: 2022-06-17 04:03:16 pm Remitente: Sede: CENTRALES DT Depen: DESPACHO DEL VICEMINISTRO DE EMPLEO Y PENSIONES Destinatario: CONGRESO DE LA REPUBLICA Anexos: 0 Folios: 1</p>   </div> <div data-bbox="162 1841 787 1906"> <p>Asunto: Concepto Técnico sobre el Proyecto de Ley N.º 076 de 2021 Senado – 472 de 2022 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE OTORGA CUOTA DE SOSTENIMIENTO CON CARGO A LA PENSIÓN DEL CÓNYUGE CULPABLE EN EL DIVORCIO, A FAVOR DEL INOCENTE"</p> </div> <div data-bbox="162 1919 787 1983"> <p>Respetado Doctor:</p> <p>Con relación al proyecto de ley del asunto, de manera atenta emitimos concepto, de acuerdo con los asuntos de competencia de este Ministerio:</p> </div> <div data-bbox="162 1996 787 2150"> <p>1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>En la exposición de motivos se señala que la presente iniciativa tiene por objeto garantizar el derecho al mínimo vital y manutención del cónyuge o compañero (a) permanente inocente que se ha dedicado por 20 años o más al cuidado del hogar, labores domésticas o cuidado de los hijos, y que por ello no realizó aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones como dependiente o independiente que no haya incidido en la causal de divorcio o disolución de la sociedad marital de hecho para que reciba una suma equivalente hasta del 50% de la mesada pensional por vejez o invalidez o asignación de retiro; fijada por el juez competente, a petición de parte o de manera oficiosa.</p> </div> <div data-bbox="162 2163 787 2279"> <p>Pretende así, garantizar la protección de quienes hayan destinado su tiempo a tales actividades, sin perjudicar las finanzas públicas y complementando la política del Gobierno Nacional, encaminada a la protección y generación de oportunidades para la mujer, por cuanto las cifras demuestran que ese grupo poblacional es el que en su mayoría ofrece sus esfuerzos a las labores del hogar y cuidado de menores, dejando en segundo plano el acceso a oportunidades laborales y consecuentemente, las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Pensiones.</p> </div>	<div data-bbox="841 1545 1226 1571"> <p>2. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y NORMATIVIDAD</p> </div> <div data-bbox="841 1584 1458 1687"> <p>Desde el artículo 42 la Carta Política concibe a la familia como un núcleo fundamental de la sociedad, que se puede constituir por vínculos naturales o jurídicos, e incluso por vía jurisprudencial se le ha dado reconocimiento a aquella que surge por lazos distintos a los consanguíneos o jurídicos y se le denomina familia de crianza. No obstante, en todos los casos las diversas modalidades de grupos familiares gozan de reconocimiento y protección constitucional.</p> </div> <div data-bbox="841 1700 1458 1790"> <p>El matrimonio produce dos tipos de efectos: los efectos de orden personal, que tienen que ver con los derechos y obligaciones que surgen entre los cónyuges y en relación con los hijos, y los efectos de orden patrimonial que son consecuencia de la existencia de la sociedad conyugal o comunidad de bienes que se forma con ocasión del matrimonio.</p> </div> <div data-bbox="841 1803 1458 1880"> <p>Por otro lado, resulta pertinente indicar que la Seguridad Social se encuentra reconocida en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional fundamental, en efecto, los artículos 48 y 49 de la norma superior la consagran, por un lado, como un derecho irrenunciable, y por otro, como un servicio público.</p> </div> <div data-bbox="841 1893 1458 1996"> <p>De la jurisprudencia y las normas constitucionales, se deduce que de la garantía fundamental a la seguridad social se desprende el derecho a la pensión, la cual, en palabras de la Corte Constitucional, consiste en el goce efectivo de un ingreso que garantice que, al retirarse de la actividad laboral y después de cumplir con los requisitos establecidos legalmente, la persona tenga un sustento que le permita sufragar sus obligaciones y vivir con dignidad.</p> </div> <div data-bbox="841 2009 1458 2125"> <p>El artículo 1781 del Código Civil indica cuál es la composición del haber de la sociedad conyugal, y entre los elementos que se enumeran de manera taxativa no se encuentra contemplada la pensión de vejez o invalidez reconocida por el Sistema General de Pensiones a cualquiera de los cónyuges, lo mismo ocurre con la Ley 54 de 1990 modificada por la Ley 979 de 2005 en donde se define el régimen patrimonial entre compañeros permanentes, lo que torna inviable la iniciativa pese a su propósito noble.</p> </div> <div data-bbox="841 2138 1047 2163"> <p>3. ANALISIS DEL ARTICULADO</p> </div> <div data-bbox="841 2176 1458 2292"> <table border="1"> <thead> <tr> <th>ARTICULADO</th> <th>TEXTO</th> <th>OBSERVACIÓN</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Artículo 1</td> <td>"Artículo 1. OBJETO. Garantizar el derecho al mínimo vital y manutención, del cónyuge o compañero (a) permanente que se ha dedicado por 20 años o más al cuidado del hogar, labores</td> <td>La iniciativa legislativa supone la existencia de un solo cónyuge o compañera (o) permanente, pero no contempla u omite regular sobre la convivencia simultánea o sucesiva con</td> </tr> </tbody> </table> </div>	ARTICULADO	TEXTO	OBSERVACIÓN	Artículo 1	"Artículo 1. OBJETO. Garantizar el derecho al mínimo vital y manutención, del cónyuge o compañero (a) permanente que se ha dedicado por 20 años o más al cuidado del hogar, labores	La iniciativa legislativa supone la existencia de un solo cónyuge o compañera (o) permanente, pero no contempla u omite regular sobre la convivencia simultánea o sucesiva con
ARTICULADO	TEXTO	OBSERVACIÓN					
Artículo 1	"Artículo 1. OBJETO. Garantizar el derecho al mínimo vital y manutención, del cónyuge o compañero (a) permanente que se ha dedicado por 20 años o más al cuidado del hogar, labores	La iniciativa legislativa supone la existencia de un solo cónyuge o compañera (o) permanente, pero no contempla u omite regular sobre la convivencia simultánea o sucesiva con					

	<p>domésticas o cuidado de los hijos, y por ello no realizó aportes al sistema de seguridad social en pensiones, ni como dependiente ni como independiente."</p>	<p>más personas de un cónyuge o compañera (o), tal como se establece para la pensión de sobrevivientes en el artículo 13 de la Ley 797 de 2003 que modificó los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993, y que contempla que se puede dividir la prestación de acuerdo con el tiempo de convivencia.</p>		<p>uno de los cónyuges, en favor del otro, también podrá ser acordada entre éstos, al momento del divorcio o disolución de la unión marital de hecho, cuando exista mutuo acuerdo entre las partes. Para el efecto, la escritura pública contentiva del acuerdo de divorcio o disolución de la sociedad marital, reemplazará la orden judicial o sentencia, que contiene la orden de pago al fondo de pensiones o caja de retiro."</p>	<p>El derecho a la pensión, es un derecho personal e irrenunciable. Respecto a lo señalado en el parágrafo, es de anotar, que para ello existe la asignación alimentaria, consideramos que no es posible establecer mediante un acuerdo una orden de pago al fondo de pensiones o caja de retiro, dado que la pensión tiene el carácter de ser irrenunciable e intransferible.</p>
<p>Artículo 2</p>	<p>"ARTÍCULO 2. CUOTA SE SOSTENIMIENTO CON CARGO A LA PENSIÓN DEL CÓNYUGE CULPABLE EN EL DIVORCIO, A FAVOR DEL INOCENTE. El o la cónyuge o compañero (a) permanente que haya incidido o generado causal de divorcio y que sea declarado judicialmente culpable, dentro del trámite de divorcio o declaración y disolución de la unión marital de hecho y perciba una pensión de vejez o invalidez o asignación de retiro a cargo del régimen solidario de prima media con prestación definida, o del régimen de ahorro individual con solidaridad, o de alguna de las cajas de retiro de las fuerzas armadas, deberá reconocer al cónyuge inocente o compañero (a) permanente, que no haya incidido en la causal de divorcio o disolución de la sociedad marital de hecho, una suma equivalente hasta del 50% de su mesada pensional por vejez o invalidez o asignación de retiro; fijada por el juez competente, a petición de parte o de manera oficiosa conforme a las pruebas que obren en el proceso. PARAGRAFO. Esta cuota de sostenimiento con cargo a la pensión de</p>	<p>Como se indicó de manera precedente, debe tenerse en cuenta que el artículo 1781 del Código Civil indica cuál es la composición del haber de la sociedad conyugal, y entre los elementos que se enumeran de manera taxativa no se encuentra contemplada la pensión de vejez o invalidez reconocida por el Sistema General de Pensiones a cualquiera de los cónyuges, lo que no haría merecedor al cónyuge inocente de recibir una suma equivalente hasta del 50% de la mesada pensional. Bajo este panorama, es claro que el legislador ha optado por no incorporar todos los bienes que poseen o adquieren los consortes o convivientes a la sociedad conyugal o patrimonial, pues de esta manera se les ha autorizado para que preserven y, en determinados casos, formen o acrezcan un patrimonio propio. Lo mismo ocurre con la asignación de retiro, frente al cual se debe hacer la claridad de que no hace parte del Sistema General de Pensiones, sino que es un régimen especial.</p>	<p>Artículo 3</p>	<p>"ARTÍCULO 3. NATURALEZA JURIDICA. La cuota de sostenimiento con cargo a la pensión del cónyuge culpable en el divorcio, de que trata esta ley, es de naturaleza civil, no concurrente con la cuota alimentaria pactada entre cónyuges o decretada por el juez, dentro de algún otro proceso contencioso. No es transmisible, ni sustituible por causa de muerte, y en caso de fallecer el cónyuge inocente, acrece al titular de la pensión de vejez, o invalidez, o asignación de retiro del cónyuge culpable. Es concurrente con subsidios o auxilios estatales que perciba el cónyuge inocente, así como con los ingresos que pueda percibir por BEPS. PARAGRAFO. En caso de fallecer el cónyuge culpable, titular de la pensión de vejez o invalidez, se extingue para el cónyuge inocente, el beneficio de que trata esta ley."</p>	<p>Reiterando lo referido anteriormente, consideramos que legalmente se cuenta con la cuota de sostenimiento ante un divorcio o disolución de la sociedad patrimonial, por lo que no se debería optar por dividir o repartir la pensión, al ser la pensión el producto de lo cotizado por una persona en su vida laboral.</p>
	<p>PARAGRAFO. Esta cuota de sostenimiento con cargo a la pensión de</p>		<p>Artículo 4</p>	<p>"ARTÍCULO 4. REQUISITOS. Para acceder a la cuota de sostenimiento con cargo a la pensión del cónyuge culpable</p>	<p>Frente al requisito del numeral 2 estaría en contravía al artículo 1 del presente proyecto de ley, pues,</p>
<p>en el divorcio, de que trata esta ley, el cónyuge o compañero (a) permanente inocente, deberá cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) No haber dado lugar o incurrido en una de las causales contempladas en el Artículo 154 del Código Civil o la norma que lo complementa o modifique. 2) No haber realizado aportes al sistema de seguridad social en pensiones, o éstos sean insuficientes para acceder a una pensión de vejez, invalidez o pensión familiar y en caso de haber recibido una indemnización sustitutiva o devolución de saldos, ésta sea insuficiente para generar ingresos mensuales por debajo de la línea de pobreza. 3) Haberse dedicado a labores propias del hogar, cuidado del hogar y de los hijos, durante 20 años o más. 4) Haber iniciado por cualquiera de las dos partes el trámite de divorcio o declaración y disolución de la unión marital de hecho, en los términos establecidos en el Artículo 156 del Código Civil, o el Artículo 7º de la ley 54 de 1990, o en la norma que los modifique o regule, dentro del tiempo establecido para ello. 5) No poseer rentas o pensiones adicionales que le generen ingresos superiores al salario mínimo legal mensual vigente. 		<p>mientras en el objeto se restringe a garantizar el derecho al mínimo vital y manutención del cónyuge o compañero (a) permanente que NO realizó aportes al sistema de seguridad social en pensiones como dependiente o independiente porque se ha dedicado por 20 años o más al cuidado del hogar, labores domésticas o cuidado de los hijos, en el numeral 2 del presente artículo se refiere tanto a las personas que no hayan hecho aportes al sistema de seguridad social en pensiones, como a las que hayan hecho aportes y estos sean insuficientes, por lo que se deberían ajustarse al objeto del proyecto, el cual entendemos se refiere al hecho de no haber hecho en ningún tiempo aportes al sistema.</p>		<p>6) En caso de salir beneficiado en la liquidación de la sociedad conyugal, o de la sociedad patrimonial, con la adjudicación de bienes o ganancias en su favor, éstos sean insuficientes para garantizarle ingresos mensuales superiores al indicador de la línea de pobreza que informe oficialmente el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- o a la entidad que haga sus veces. 7) Figurar como beneficiario del cónyuge culpable en el sistema de seguridad social en salud."</p>	
			<p>Artículo 5</p>	<p>"ARTÍCULO 5. ORDEN JUDICIAL. Una vez ejecutoriada la sentencia de divorcio o declaración y disolución de la unión marital de hecho, el juez oficiará a la entidad correspondiente, del régimen solidario de prima media con prestación definida o del régimen de ahorro individual con solidaridad, o de alguna de las cajas de retiro de las fuerzas armadas, para que proceda al pago mensual de la cuota de sostenimiento con cargo a la pensión del cónyuge culpable, ordenada por el juez a favor del cónyuge inocente. Para fijar el monto del porcentaje sobre la pensión de que trata esta ley, el juez de manera oficiosa o a petición de parte, podrá hacer uso de los medios de prueba establecidos en el Código General del Proceso, a efecto de constatar las condiciones económicas del cónyuge que no ha incidido en el divorcio."</p>	<p>No se presentan comentarios.</p>

Artículo 6	<p>ARTÍCULO 6. APORTES A SALUD. La cotización mensual al régimen de salud del pensionado y del beneficiario de esta ley, se calculará en consideración del monto total de la mesada a dividir. Los descuentos correspondientes se efectuarán sobre la suma ordenada por el juez a cada uno, en forma proporcional.</p> <p>PARAGRAFO. Para efectos de los beneficios en salud, el cónyuge o compañero(a) permanente inocente, beneficiario de esta ley, no podrá incluir nuevos beneficiarios con cargo a esta cotización, ni recibir pago por prestaciones económicas. En todo caso, subsiste el derecho del pensionado divorciado, de afiliar un nuevo beneficiario en calidad de cónyuge o compañero o compañera permanente como afiliado adicional de los establecidos en el régimen contributivo, siempre que dicho beneficiario no cumpla con las condiciones para inscribirse como cotizante y se garantice el pago del valor de la UPC correspondiente a su grupo de edad.</p>	Es competencia del Ministerio de Salud y Protección Social su pronunciamiento.
Artículo 7	<p>ARTÍCULO 7º. VIGENCIA. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Sin observaciones.

4. IMPACTO ECONÓMICO

Esta medida no tendría ningún impacto negativo para las finanzas públicas, teniendo en cuenta que los recursos en cuestión provendrían de la pensión del cónyuge o compañero permanente culpable del divorcio.

5. CONCEPTO

El proyecto de Ley resulta inconveniente por la naturaleza de la prestación económica (pensión de vejez y/o de invalidez) que se pretende legislar, ya que ésta es personalísima e irrenunciable y no se puede transferir a no ser que se trate de una pensión de sobrevivientes.

Cordialmente,



ANDRÉS FELIPE URIBE MEDINA
Viceministro de Empleo y Pensiones

CONTENIDO

Gaceta número 797 - Miércoles, 6 de julio de 2022
SENADO DE LA REPÚBLICA
CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social al proyecto de ley número 172 de 2020 Cámara, por la cual se reestructura el Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública, en materia de seguridad social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones..... 1

Carta de comentarios Ministerio de Trabajo al proyecto de ley número 176 de 2021 Cámara, por medio del cual se establece un piso de aumento a los salarios pagados en el territorio Nacional..... 4

Carta de comentarios ministerio de trabajo al proyecto de ley número 201 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y dictan otras disposiciones.... 5

Carta de comentarios Ministerio de Trabajo al proyecto de ley número 346 de 2021 Cámara, por medio del cual se implementa la garantía efectiva de la salud menstrual focalizada, se modifica el artículo 18 de la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones en relación con la consecución de recursos para programas en materia de manejo de la higiene menstrual (MHM)..... 7

Carta de comentarios Ministerio de Trabajo al proyecto de ley número 076 de 2021 Senado, 472 de 2022 Cámara, por medio de la cual se otorga cuota de sostenimiento con cargo a la pensión del cónyuge culpable en el divorcio, a favor del inocente..... 9