



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 01

Bogotá, D. C., jueves, 2 de enero de 2020

EDICIÓN DE 38 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DEL TRABAJO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 89 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se adoptan criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.

Bogotá,

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA

Comisión Séptima

Senado de la República

Carrera 7 No. 8-68

Bogotá

Asunto: Proyecto de ley número 89 de 2019

Senado, por medio de la cual se adoptan criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor:

En relación con el Proyecto de ley número 89 de 2019, por medio de la cual se adoptan los criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo, de manera atenta, emitimos concepto, de acuerdo con los temas de competencia de esta Dirección, en los siguientes términos:

1. PRETENSIONES DEL PROYECTO DE LEY

En la exposición de motivos se señala que a través de la iniciativa se busca, entre otros propósitos, adoptar criterios técnicos y administrativos que garanticen el acceso oportuno al reconocimiento y pago real de las pensiones anticipadas de vejez de las que trata el Decreto- Ley 2090 de 2003 a los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo, creando mecanismos para que los empleadores coticen a favor de sus trabajadores los puntos adicionales de los que habla el artículo 5° del decreto en mención.

Las modificaciones están encaminadas a que las empresas formalicen a sus trabajadores y de esta manera registren adecuadamente las actividades, ocupaciones y trabajos que desempeñan de alto riesgo para la salud, identificando tales actividades, cotizaciones adicionales y el número de trabajadores que las desempeñan, así como, la asignación de funciones a la Administradora de Pensiones Colpensiones, de emisión de conceptos jurídicos respecto de cada trabajador, las funciones y actividades desarrolladas. Adicionalmente, el proyecto de ley busca la creación de una guía técnica por parte del Ministerio del Trabajo y establece funciones diferentes al Consejo Nacional de Riesgos Laborales.

2. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y NORMATIVIDAD

La Constitución Política en su artículo 48 adicionado por el Acto Legislativo número 01 de 2005, establece que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad

y solidaridad, en los términos que establezca la ley, garantizando los derechos y la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional.

En lo relativo a la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo, los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones y no podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido.

Es de señalar que las actividades de alto riesgo fueron reguladas inicialmente por el Decreto número 758 de 1990, el Decreto número 1281 de 1994 y posteriormente, por el Decreto-Ley 2090 de 2003. Estas normas se encargaron de definir las actividades de alto riesgo, la cotización y los requisitos especiales para quienes se dedican de manera permanente a estas actividades.

El Decreto-Ley 2090 de 2003, derogó el Decreto número 1281 de 1994 y estableció las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores:

1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos.
2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, determinados por las normas técnicas de salud de salud ocupacional.
3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.
4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.
5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo.
6. En los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.
7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.

Según el mismo Decreto-Ley, los afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones que se dediquen en forma permanente al ejercicio de las actividades de alto riesgo durante el número de semanas que corresponda, y efectúen la cotización especial durante por lo menos 700 semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión especial de vejez cuando reúnan los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido 55 años de edad.
2. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecidos para el Sistema General de Seguridad Social (1.300 semanas).

La edad para el reconocimiento especial de vejez se reducirá en 1 año por cada 60 semanas

de cotización especial adicional a las mínimas requeridas, sin que dicha edad pueda ser inferior a 50 años y el monto de la cotización especial para las actividades de alto riesgo es de 10 puntos adicionales a cargo del empleador.

Lo anterior significa, que el aporte a pensión a cargo del empleador debería ser del 22% sobre el salario del trabajador, mientras que el trabajador solo cotizara el 4%.

En materia pensional, la pensión especial de vejez se otorga no por el hecho de que la actividad laboral que desarrolla la persona sea riesgosa en sí misma, sino en razón a que el ejercicio permanente de esta hace que la persona se vea expuesta a condiciones que lesionan su salud, de tal manera, que le disminuyen la expectativa de vida saludable a quien la ejecute, razón por la cual se debe proteger al trabajador mediante la posibilidad de obtener una pensión a una menor edad, para que así, la persona tenga un tiempo menor de exposición al riesgo y un tiempo mayor para disfrute de esta, teniendo como referencia la Ley 797 de 2003.

La Honorable Corte Constitucional al resolver la demanda de inconstitucional contra el artículo 2° (parcial) del Decreto Ley 2090 de 2003, a través de Sentencia C-1125 de noviembre 9 de 2004 el M. P. Doctor Jaime Córdoba Triviño, indicó:

(...) Según los considerandos del aludido decreto, las actividades determinadas como de alto riesgo son aquellas que generan por su propia naturaleza la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, independientemente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo. El beneficio que se confiere a ese grupo de trabajadores consiste en acceder a la pensión a edades inferiores a la generalidad de los trabajadores.

3.3. En el estudio técnico que sirvió de base para dictar el Decreto-Ley 2090 de 2003, se analizaron cuáles oficios u ocupaciones impactan la expectativa de vida saludable del trabajador y que por ello deben considerarse de alto riesgo. Allí se reparó que el fundamento de la pensión “es proteger al trabajador al disminuir el tiempo de exposición a condiciones adversas de trabajo lesivas para su salud, mediante su retiro anticipado, toda vez que estas disminuyen su expectativa y calidad de vida, lo cual hace que tenga una menor capacidad de trabajo, situación que no se presenta en aquellas personas que desempeñan otras profesiones u oficios que también son de alto riesgo, pero no están expuestas a esas condiciones”.

En ese documento se consideraron como actividades de alto riesgo los trabajados en minería de socavón o subterráneos; los que involucren sustancias cancerígenas; los que impliquen exposición a altas temperaturas; los que impliquen radiaciones ionizantes; la actividad de los controladores de tránsito aéreo; el personal operativo del cuerpo de bomberos y los guardianes del Inpec y de otros centros carcelarios. Además, se sostuvo que algunas de las actividades que en

disposiciones anteriores eran consideradas como de alto riesgo no impactan en una disminución en la expectativa y calidad de vida de los trabajadores, tales como los servidores públicos de la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil, Inravisión, Telecom y los periodistas.

En este sentido, es necesario precisar que el proyecto de ley busca desarrollar aspectos técnicos y legales de las pensiones anticipadas de vejez; por cuanto al revisar el articulado propuesto introduce modificaciones al Decreto Ley 2090 de 2003 y crea funciones a otras entidades, sin establecer claramente su fuente de financiación y su especificidad.

En el proyecto de ley en estudio, asigna a Colpensiones, funciones de creación y procedimiento de áreas especializadas de salud ocupacional para que emitan conceptos técnicos particulares para cada trabajador que solicite el reconocimiento y pago de la pensión especial por vejez, función que va en contra de la naturaleza jurídica de la administradora de pensiones que tiene por objeto el reconocimiento de prestaciones económicas dentro del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, por lo cual no cuenta con un área técnica que le permita emitir conceptos sobre la planta de las empresas con referencia a casos de debate científico sobre las actividades de alto riesgo, cuya responsabilidad está a cargo del empleador, quien debería certificarse a través de un tercero idóneo y capacitado.

La responsabilidad de la Administradora del Régimen de Prima Media se limita al reconocimiento de la pensión especial, basada en los documentos que soporte la solicitud.

3. CONCEPTO SOBRE EL ARTICULADO

El Proyecto de ley número 89 de 2019 está compuesto por diez (10) artículos, los cuales fueron analizados de manera conjunta por esta dirección y la dirección de riesgos laborales, al respecto nos permitimos realizar los siguientes comentarios:

Norma:

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación. La presente ley se aplicará a trabajadores que, en cumplimiento de sus funciones, realicen actividades de alto riesgo para la salud. Dichas actividades se encuentran contenidas en el artículo 2° del Decreto-Ley 2090 de 2003.*

Comentario:

Se solicita darle claridad a la norma y evitar remisiones, por cuanto es conveniente transcribir las actividades contenidas en el artículo 2° del Decreto-Ley 2090 de 2003.

Norma:

Artículo 3°. Definiciones.

Valor límite de exposición ocupacional-TLV: *Es un límite técnico que permite la exposición de un trabajador a una sustancia o agente físico, en períodos no superiores a 8 horas al día o 40 horas a la semana. El TVL, no representa una línea definida*

que divida un ambiente laboral sano, de uno no sano o el punto en el cual pueda ocurrir un deterioro a la salud.

Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador: *Para efectos de la presente ley, se considerarán actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, las contenidas en el artículo 2° del Decreto-Ley 2090 de 2003. Se entiende por este tipo de actividades, aquellas que causan un detrimento a la salud del trabajador en la realización de su actividad laboral.*

Comentario:

Se recomienda dentro del artículo de definiciones, aclarar qué es una actividad de alto riesgo para la salud del trabajador, en relación con la pensión especial de vejez.

Norma:

Artículo 4°. Parámetros para la medición de los agentes de alto riesgo para la salud en una actividad laboral. *Serán reconocidos como agentes de alto riesgo para la salud en una actividad laboral, los contenidos en el artículo 2° del Decreto-Ley 2090 de 2003; los cuales serán medidos con los siguientes parámetros: Solamente los trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas serán valorados de acuerdo con los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud ocupacional. En ningún caso en las otras actividades de alto riesgo para la salud, contenidas en el artículo 2° del Decreto-Ley No. 2090 de 2003.*

Parágrafo 1°. *Los valores límites de exposición ocupacional, en ningún caso podrán ser empleados como criterio de medición en el caso de la exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas y radiaciones ionizantes para negar el reconocimiento de la pensión especial de vejez por alto riesgo para la salud.*

Parágrafo 2°. *Se tendrán como sustancias cancerígenas, las reconocidas por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) o el órgano autorizado que Colombia reconozca.*

Parágrafo 3°. *Las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores serán actualizadas cada cinco (5) años como un término máximo. Lo anterior, sin perjuicio de que en cualquier momento podrán ser incluidas actividades de alto riesgo para la salud, para lo cual deberá existir una coordinación entre el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Cancerología y el Ministerio del Trabajo, de conformidad con las recomendaciones que sobre el particular emita el Consejo Nacional de Riesgos Laborales y teniendo en cuenta los criterios establecidos por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) de la Organización Mundial de la Salud.*

Comentarios:

Es de señalar que, en este artículo, se determina que solamente para los trabajos que impliquen la

exposición a altas temperaturas serán valorados de acuerdo con los valores límites permisibles, debiéndose determinar la autoridad o entidad competente para establecer la norma técnica, al respecto.

Se solicita revisar el párrafo tercero (3°) del artículo teniendo en cuenta que las actividades de alto riesgo son de competencia del Honorable Congreso de la República o que por facultades extraordinarias y específicas se le conceden facultades al Gobierno, no de manera abierta e indeterminada como lo establece en dicho párrafo. No obstante, es de resaltar que dicha iniciativa podrá contar previamente con los conceptos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Cancerología y el Ministerio del Trabajo, teniendo en cuenta que la inclusión de una actividad de alto riesgo debe obedecer a un estudio técnico y financiero para cada caso, dado su impacto en Sistema General de Seguridad Social.

El Consejo Nacional de Riesgos Laborales tiene como principales funciones la formulación de estrategias y programas para el Sistema General de Riesgos Laborales; recomendar normas técnicas de salud ocupacional; recomendar normas para su cumplimiento por parte de las Administradoras de Riesgos Laborales; recomendaciones frente a la tabla de clasificación de enfermedades profesionales, formulación de normas de control y vigilancia en la materia; y aprobar el presupuesto general de gastos del Fondo de Riesgos Profesionales.

Por lo anterior el Fondo de Riesgos Profesionales, no tiene competencia en lo referente a actividades de alto riesgo relacionadas con el reconocimiento de pensiones especiales, que corresponde al Sistema General de Pensiones; por lo tanto, se recomienda eliminar del proyecto de ley lo correspondiente al Consejo y al Fondo de Riesgos Laborales, este último donde se deposita y maneja el aporte del 1% y las multas en riesgos laborales, recursos cuya destinación es específica dada normativamente y difiere del propósito consignado en el proyecto de ley.

Por lo expuesto, se concluye que no existe unidad de materia con la ley respecto de los criterios técnicos para la definición de actividades de alto riesgo y se le están dando facultades al sistema de riesgos laborales que no tiene, sin que medien estudios que certifiquen su necesidad y pertinencia.

Norma:

Artículo 5°. Funciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones y de Colpensiones para el reconocimiento de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud. Con la entrada en vigencia de la presente ley y en un tiempo no mayor a seis (6) meses, Colpensiones y las Administradoras de Fondos de Pensiones, deberán crear un procedimiento que regule el área especializada de salud ocupacional, en cuyas funciones estarán:

1. Emitir un concepto técnico particular sobre cada trabajador que solicite el reconocimiento y pago de una pensión especial de vejez. El certificado deberá contener, si su actividad ocupacional es o fue desarrollada en oficios expuestos a agentes de alto riesgo para la salud, en lo cual se tendrán en cuenta, los requisitos dispuestos en la ley. Dentro de los cuales se encuentran: Histórico de la exposición, matriz de riesgos laborales, programas de vigilancia epidemiológica por riesgos específicos. Lo anterior de conformidad con el Sistema de Gestión y Seguridad en el Trabajo, o de los programas específicos acordados paritariamente por convención colectiva, así como certificación de cargos y labores, remitido por el empleador y/o aportados por el trabajador.

2. Emitir el concepto técnico general sobre la planta de las empresas, con referencia a casos de debate técnico científico sobre las actividades de alto riesgo para la salud, que pudieran ser limitantes para el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez.

Comentario:

Los Fondos Privados de Pensiones no tienen competencias en materia de pensiones especiales, que los asume exclusivamente Colpensiones, y por lo tanto, es necesario ajustar todo el contenido del artículo.

Se debe tener como premisa que, la única administradora que reconoce pensiones especiales de vejez por actividades de alto riesgo es la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, cuyo objeto es la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, las prestaciones especiales que las normas legales le asignen y la administración del Sistema de Ahorro de Beneficios Económicos Periódicos, en su calidad de entidad financiera de carácter especial.

Por su parte las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), son instituciones financieras privadas que tienen como único fin la administración de los fondos de pensiones bajo la modalidad de cuentas personales, excluyendo las pensiones especiales de vejez por alto riesgo, al asignarles esta facultad tendría que cambiar el objeto de las administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Ahora bien, en el Proyecto de ley número 089 de 2019, se asignan a Colpensiones, funciones de creación y procedimiento de áreas especializadas de salud ocupacional para que emitan conceptos técnicos particulares para cada trabajador que solicite el reconocimiento y pago de la pensión especial por vejez, pero las mismas no se encuentran dentro su objeto, así como tampoco está dentro de sus funciones las de emitir conceptos técnicos sobre la planta de las empresas con referencia a casos de debate científico sobre las actividades de alto riesgo que pueden ser limitantes para el reconocimiento de la pensión especial.

Es así como, la determinación y certificación de los trabajadores expuestos ocupacionalmente la debe realizar inicialmente el empleador en su Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo conforme a la Resolución número 312 de 2019, quien debe contratar a una empresa o profesional médico con licencia en seguridad y salud en el trabajo y aprobada la prestación del servicio de medicina laboral, quien podrá dar la certificación de manera independiente y autónoma.

Se debe tener en cuenta que dentro de las competencias de Colpensiones está entre otras el reconocimiento de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo, sin que ello implique que deba realizar concepto técnico que determine la actividad y el grado de exposición de un trabajador, en razón a que el responsable de determinar la exposición permanente es el empleador, de conformidad con el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y el artículo 31 de la Resolución número 312 de 2019, que señala:

“Artículo 31. Estándares Mínimos para trabajadores en actividades de alto riesgo. Para los trabajadores que desempeñen actividades de alto riesgo a las que hace referencia el artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003, el empleador deberá realizar en la identificación de peligros, evaluación y valoración de los riesgos, una definición del cargo, en donde se indiquen las funciones, tareas, jornada de trabajo y lugar donde desempeña su labor; asimismo, deberá identificar y relacionar los trabajadores que se dedican de manera permanente a dichas actividades.

Parágrafo. Las entidades Administradoras de Riesgos Laborales darán asesoría, capacitación y asistencia técnica a las empresas que desarrollen actividades de alto riesgo, con relación a las obligaciones, deberes, actividades y funciones establecidas en el presente artículo”.

Por lo expuesto, es responsabilidad del empleador la identificación de peligro, evaluación y valoración de los riesgos, definición del cargo, funciones, tareas, jornada de trabajo y lugar donde desempeña la labor el trabajador. Por lo cual, es el empleador quien debería certificarse frente a su proceso productivo de conformidad con los aspectos señalados con anterioridad, dicha certificación debería contener la especificación de si realiza o no actividades de alto riesgo y debería realizarse a través de un tercero idóneo y aprobado por el Ministerio de Salud y Protección Social, de tal manera que las controversias que surjan con posterioridad a dicha certificación sean dirimidas por la jurisdicción laboral.

Consideramos que, al asignársele a Colpensiones, funciones de creación y procedimiento para que emitan conceptos técnicos para cada trabajador y a su vez tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las solicitudes de pensión especial por vejez, se desconocería el principio de imparcialidad, convirtiendo a dicha Administradora en juez y parte en lo relativo a estas pensiones especiales,

así como iría en contra de la naturaleza jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), encargada de la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

Norma:

Artículo 6°. Con la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio del Trabajo deberá expedir una guía técnica para la identificación y registro tanto de las actividades de alto riesgo para la salud como de las empresas y trabajadores que las realicen, de acuerdo con las necesidades del Sistema de Información, del que trata el artículo 7° de esta misma ley. Esta guía deberá ser construida de manera tripartita, entre el Ministerio del Trabajo, empleadores y sindicatos de empresa o de industria existentes en empresas donde se realicen actividades de alto riesgo para la salud. Esta guía técnica deberá ser actualizada cada cinco (5) años.

Parágrafo 1°. Toda persona que realice actividades de alto riesgo deberá estar afiliado al Sistema Nacional de Riesgos Laborales, a cargo de la empresa contratante de conformidad con lo establecido en el parágrafo 3° del artículo 2° de la Ley 1562 de 2012; no obstante, el empleador que no afilie al trabajador que realiza una actividad de alto riesgo para su salud o no pague de dos o más periodos mensuales de cotizaciones, le acarrearán multas sucesivas mayores a la contemplada en el numeral 1 del Decreto-Ley 1295 de 1994, que será hasta de ochocientos (800) salarios mínimos legales vigentes. Lo anterior al ser trabajadores que están expuestos a niveles superiores de riesgos laborales.

Parágrafo 2°. Se prohíbe en el territorio nacional la contratación tercerizada para el desarrollo de actividades laborales de alto riesgo para la salud del trabajador.

Comentarios:

Se debe revisar el artículo teniendo en cuenta que en la actualidad no existe el Sistema Nacional de Identificación, Registro y Seguimiento de actividades de alto riesgo para efectos de pensión especial, resaltando que en el artículo 6° del proyecto en estudio se señala el término de cinco (5) años y en el artículo 7° de seis (6) meses.

También es necesario indicar, que la iniciativa crea un sistema nacional de identificación, registro y seguimiento para pensiones especiales de vejez, pero no establece su fuente de financiación, así como un guía la cual no puede determinar la exposición o no a actividad de alto riesgo, por cuanto se trata de una evaluación individual del trabajador y las condiciones de exposición.

Respecto del parágrafo 2° del artículo en análisis el cual prohíbe en el territorio nacional la contratación tercerizada para el desarrollo de actividades laborales de alto riesgo para la salud del trabajador, es de señalar que esta restricción debe revisarse de acuerdo con la realidad económica y social del país, en la cual, las empresas que desarrollan actividades de alto riesgo realizan contrataciones de servicios técnicos y especializados mediante órdenes o

contratos civiles, comerciales y administrativos, actividades de asesoría y consultoría mediante la contratación técnica y por un término determinado, para la realización de una labor técnica muy específica, por lo que cualquier modificación debe contar con un estudio económico que lo justifique.

Norma:

Artículo 7°. Créese por parte del Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio del Trabajo: Un Sistema Nacional de Identificación, Registro y Seguimiento tanto de las actividades de alto riesgo para la salud como de las empresas y trabajadores que las realicen, el cual entrará en funcionamiento en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo. El respectivo sistema de información deberá ser dinámico conforme a las necesidades de información que defina o establezca la guía técnica de que trata el artículo 6° de la presente ley.

Comentarios:

En este artículo se ordena la creación del Sistema Nacional de Identificación y Seguimiento a Empresas, trabajadores y actividades de alto riesgo para la salud, sin prever funciones ni presupuesto a cargo.

Norma:

Artículo 8°. Además de las funciones que le confiere la ley, serán funciones del Concejo (SIC) Nacional de Riesgos Laborales (CNRL):

a) Formular estrategias y acciones para el reconocimiento efectivo de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo para la salud;

b) Proporcionar programas de capacitación para dar a conocer, las normas técnicas para la identificación y registro de las actividades de alto riesgo para la salud en las distintas empresas donde se realicen;

c) Diseñar normas de obligatorio cumplimiento para la actividad de vigilancia y control sobre la afiliación de los trabajadores que realicen actividades de alto riesgo para la salud a las administradoras de riesgos laborales.

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

Comentarios:

Revisado el artículo no se observa unidad de materia, por lo cual se recomienda excluir al Consejo Nacional de Riesgos Laborales y al Fondo de Riesgos Laborales, del presente proyecto de ley por cuanto se salen del objeto de estas entidades el reconocimiento de pensiones especiales de vejez.

Norma:

Artículo 9°. Planes de saneamiento financiero. Para las empresas que desarrollan actividades laborales de alto riesgo para la salud y que no estén al día con las cotizaciones adicionales, se crearán planes de saneamiento financiero, bajo la coordinación de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de regular la información y los aportes a este régimen especial. La información sobre las empresas de alto riesgo que adopten esta medida deberá ser trasladada al sistema de información del que trata el artículo 7° de la presente ley.

Comentarios:

Finalmente, el plan de saneamiento requiere un sistema de información el cual no puede estar financiado con recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, se debe establecer un sistema de financiación independiente del Fondo de Riesgos Laborales que no tendría la capacidad para establecer dicho sistema, ni competencia.

Es de señalar que por tratarse de contribuciones parafiscales, el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta por la ley, en razón que tienen una destinación específica, con protección constitucional.

3. IMPACTO ECONÓMICO

Con relación al impacto fiscal de las normas, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, determina:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberán incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

Asimismo, la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C- 623 de junio 29 de 2004 el M. P. Rodrigo Escobar Gil, señaló:

“De igual manera, la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia constitucional, es considerado como un derecho prestacional y programático, ya que le otorga, por una parte, a todas las personas el derecho de exigir una determinada prestación, es decir, la realización de un hecho positivo o negativo por parte del deudor consistente en dar, hacer o no hacer alguna cosa a favor del acreedor, y por otra, en la mayoría de los casos, requiere para su efectividad realización, la sujeción a normas presupuestales, procesales y de organización, que

lo hagan viable y, además, permitan mantener el equilibrio del sistema". Subraya fuera de texto.

Respecto de la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, en la exposición de motivos del Acto Legislativo número 2005, se indicó:

"(...) El presente proyecto de acto legislativo es perfectamente armónico con lo que dispuso el artículo 48 de la Constitución Política e introduce dos nuevos criterios, el de equidad y el de sostenibilidad financiera del sistema, los cuales, es necesario incluir por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población, para lo cual se deben establecer los mecanismos que loaren su suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho". Subraya fuera de texto.

(...)

5.1 La sostenibilidad financiera del sistema como principio constitucional.

En la medida en que el país ha venido haciendo un esfuerzo considerable para sanear el problema pensional, es fundamental establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo pueda verse desperdiciado. Por tal razón, se propone incluir como principio constitucional el de la sostenibilidad financiera del sistema.

Lo anterior implica, por consiguiente, que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe preservar su equilibrio financiero, evitando por consiguiente situaciones críticas como las que podrían producirse de no adoptarse las reformas que han venido siendo estudiadas por el Congreso y el presente Proyecto de Acto Legislativo. (...).

En el caso puntual, el impacto fiscal de las actividades de alto riesgo se debe revisar si el contenido y efectos de la iniciativa legislativa se enmarcan en lo dispuesto en la norma constitucional.

Lo anterior, conlleva examinar desde la perspectiva, que el Proyecto de ley número 089 de 2019, desconoce el propósito de lo dispuesto en el Acto Legislativo número 01 de 2005, en el que se deja claro que las leyes que se expiden en materia pensional con posterioridad al 25 de julio de 2005, deberán asegurar su financiación y esta iniciativa no establece un análisis respecto del impacto fiscal que eventualmente sufriría el principio de sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, ni se calcula el impacto económico que eventualmente podría derivarse en razón a la asignación de funciones y la creación de sistemas que se pretenden realizar con la iniciativa.

4. CONCEPTO

Por lo expuesto anteriormente, esta Dirección considera necesario la modificación del proyecto de ley, teniendo en cuenta las observaciones realizadas al articulado en cuanto a la falta de un estudio que soporte el financiamiento de esta iniciativa y su impacto económico de conformidad con el

artículo 7° de la Ley 819 de 2003, la necesidad de darle claridad a la norma, definiciones y evitar remisiones, por cuanto es conveniente transcribir las actividades contenidas en el artículo 2° del Decreto-Ley 2090 de 2003, así como, la revisión del párrafo tercero del artículo cuarto de la iniciativa, teniendo en cuenta que las actividades de alto riesgo son de competencia del Honorable Congreso de la República o que por facultades extraordinarias y específicas se le conceden facultades al Gobierno, no de manera abierta e indeterminada como lo establece en dicho párrafo. No obstante, es de resaltar que dicha iniciativa podrá contar previamente con los conceptos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Cancerología y el Ministerio del Trabajo, teniendo en cuenta que la inclusión de una actividad de alto riesgo debe obedecer a un estudio técnico y financiero para cada caso, dado su impacto en Sistema General de Seguridad Social.

Es de señalar, que el Fondo de Riesgos Profesionales, no tiene competencia en lo referente a actividades de alto riesgo relacionadas con el reconocimiento de pensiones especiales, que corresponde al Sistema General de Pensiones; por lo tanto, se recomienda eliminar del proyecto de ley lo correspondiente al Consejo y al Fondo de Riesgos Laborales, este último donde se deposita y maneja el aporte del 1% y las multas en riesgos laborales, recursos cuya destinación es específica dada normativamente y difiere del propósito consignado en el proyecto de ley.

Por otro lado, la única administradora que reconoce pensiones especiales de vejez por actividades de alto riesgo es la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), cuyo objeto es la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, las prestaciones especiales que las normas legales le asignen y la administración del Sistema de Ahorro de Beneficios Económicos Periódicos, en su calidad de entidad financiera de carácter especial.

Por su parte las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), son instituciones financieras privadas que tienen como único fin la administración de los fondos de pensiones bajo la modalidad de cuentas personales, excluyendo las pensiones especiales de vejez por alto riesgo, al asignarles esta facultad tendría que cambiar el objeto de las administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Ahora bien, en el proyecto de ley asigna a Colpensiones, funciones de creación y procedimiento de áreas especializadas de salud ocupacional para que emitan conceptos técnicos particulares para cada trabajador que solicite el reconocimiento y pago de la pensión especial por vejez, pero las mismas no se encuentran dentro de su objeto, así como tampoco está dentro de sus funciones las de emitir conceptos técnicos sobre la planta de las empresas con referencia a casos de debate científico sobre las

actividades de alto riesgo que pueden ser limitantes para el reconocimiento de la pensión especial.

Es así como, la determinación y certificación de los trabajadores expuestos ocupacionalmente las debe realizar inicialmente el empleador en su Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo conforme a la Resolución número 312 de 2019, quien deber contratar a una empresa o profesional médico con licencia en seguridad y salud en el trabajo y aprobada la prestación del servicio de medicina laboral, quien podrá dar la certificación de manera independiente y autónoma.

Se debe tener en cuenta que dentro de las competencias de Colpensiones está, entre otras, el reconocimiento de la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo, sin que ello implique que deba realizar concepto técnico que determine la actividad y el grado de exposición de un trabajador, en razón a que el responsable de determinar la exposición permanente es el empleador, de conformidad con el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y el artículo 31 de la Resolución número 312 de 2019.

Por lo expuesto, es responsabilidad del empleador la identificación de peligro, evaluación y valoración de los riesgos, definición del cargo, funciones, tareas, jornada de trabajo y lugar donde desempeña la labor el trabajador. Por lo cual, es el empleador quien debería certificarse frente a su proceso productivo de conformidad con los aspectos señalados con anterioridad, dicha certificación debería contener la especificación de si realiza o no actividades de alto riesgo y debería realizarse a través de un tercero idóneo y aprobado por el Ministerio de Salud y Protección Social, de tal manera que las controversias que surjan con posterioridad a dicha certificación sean dirimidas por la jurisdicción laboral.

Consideramos que, al asignársele a Colpensiones, funciones de creación y procedimiento para que emitan conceptos técnicos para cada trabajador y a su vez tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las solicitudes de pensión especial por vejez, se desconocería el principio de imparcialidad, convirtiendo a dicha Administradora en juez y parte en lo relativo a estas pensiones especiales, así como iría en contra de la naturaleza jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), encargada de la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

También es necesario indicar, que la iniciativa crea un sistema nacional de identificación, registro y seguimiento para pensiones especiales de vejez, pero no establece su fuente de financiación, así como un guía la cual no puede determinar la exposición o no a actividad de alto riesgo, por cuanto se trata de una evaluación individual del trabajador y las condiciones de exposición.

Ahora, plan de saneamiento requiere un sistema de información el cual no puede estar financiado con recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, se debe establecer un sistema

de financiación independiente del Fondo de Riesgos Laborales que no tendría la capacidad para establecer dicho sistema, ni competencia. Por tratarse de contribuciones parafiscales, el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta por la ley, en razón que tienen una destinación específica, con protección constitucional.

Finalmente, se solicita eliminar los artículos del proyecto de ley correspondientes al Consejo Nacional de Riesgos Laborales y el Fondo de Riesgos Laborales, por las razones expuestas. Previo a los ajustes señalados se deberá determinar el impacto fiscal que eventualmente podría derivarse por los ajustes que se pretender realizar al Sistema General de Pensiones la aprobación de esta iniciativa.

Ateptamente,

JUAN CARLOS HERNÁNDEZ ROJAS
Dirección de Pensiones y Otras Prestaciones

Tema: concepto Proyecto de Ley 089 de 2019

**LA COMISIÓN SÉPTIMA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los cinco (5) días del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en la *Gaceta del Congreso de la República***, de las siguientes consideraciones.

Concepto: Ministerio de Trabajo.

Refrendado por: Doctor *Juan Carlos Hernández Rojas*, Dirección de Pensiones y otras pensiones.

Al Proyecto de ley número 89 de 2019 Senado.

Título del proyecto: *Por medio de la cual se adoptan criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez en el Sistema General de Pensiones, de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.*

Número de folios: Quince (15) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: martes cinco (5) de noviembre de 2019.

Hora: 3.27 p. m.

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

El Secretario,


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

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2019
SENADO**

por medio de la cual se modifica la Ley 1384 de 2010 y se dictan otras disposiciones en materia de protección a personas con cáncer y sobrevivientes.

Bogotá, D. C.,

Doctor(a)

AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª número 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 111 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 1384 de 2010 y se dictan otras disposiciones en materia de protección a personas con cáncer y sobrevivientes.* Radicados Internos número 201942301537022, número 201942301625202 y número 201942301537022.

Señor Secretario:

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 792 de 2019.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta legislativa dispone:

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene como objeto brindar un efectivo acceso a la salud a las personas con cáncer, sus familias y los sobrevivientes, así como garantizar sin limitación alguna los tratamientos médicos, psicológicos y medicamentos requeridos por ellos. Asimismo, crear los mecanismos y programas necesarios para informar a la comunidad sobre la detección temprana, tratamiento oportuno y adecuado del cáncer¹.

A su turno, y de manera general, en el articulado se contempla:

- Insistir en el acceso efectivo a la salud a las personas con cáncer y así “garantizar sin limitación alguna los tratamientos médicos, psicológicos y medicamentos requeridos por ellos. Asimismo, crear los mecanismos y programas necesarios para informar a la comunidad sobre la detección temprana, tratamiento oportuno y adecuado del cáncer” (artículo 1º), lo que conduce a una serie de modificaciones a la citada Ley 1384.

- Se propone modificar los artículos 2º, 3º, 4º, 6º, 8º, 11, 14 y 20 de la mencionada ley en el sentido de incluir el principio de hacer énfasis en la accesibilidad, oportunidad, continuidad, solidaridad y eficiencia, así como el artículo 13 de la Ley 1388 de 2010 (artículos 1º a 10).

- Así mismo, en los artículos 11 a 14 especifica ciertas normas en relación con la atención integral, desde la mínima sospecha, el plan de atención a los sobrevivientes, las funciones de inspección, vigilancia y control y al pago anticipado a las unidades funcionales.

Dentro de la exposición de motivos se destaca:

[...] En Colombia, se presentan 63.000 casos por año de personas con cáncer y más de 33.000 son las que fallecen sin contar el cáncer de piel; pero el país está necesitando mejorar la promoción y prevención en materia de detección temprana de cáncer aunque no sea lo mismo para algunos tipos de cáncer². Con ello se podrían reducir los costos relacionados con un tratamiento y medicamentos que no están incluidos en el Plan de Beneficios.

Pero nos estamos quedando cortos en materia de detección temprana de cáncer a nivel nacional. Solamente en Bogotá para el año 2018, el Instituto Nacional de Cancerología y la Alcaldía Mayor de Bogotá inauguraron un centro de diagnóstico en el San Juan de Dios, donde se ofrecen servicios de tamización que fortalecerán el diagnóstico temprano, con el objetivo de ofrecer un tratamiento completo, integral y sobre todo oportuno a los pacientes³. Todo ello con el fin de reducir las tasas de mortalidad y mejorar la calidad de vida de muchos pacientes y sus familias [...]⁴.

2. CONSIDERACIONES

Como se indicó, la iniciativa legislativa plantea modificaciones y adiciones frente al articulado ya definido en la Ley 1384 de 2010, justificadas a partir de una serie de antecedentes epidemiológicos como

² MARULANDA John. “Mientras esté vivo hay probabilidad de tener cáncer”. Editorial *SEMANA*. 2019. Ver en línea: <https://www.semana.com/vida-moderna/articulo/cifras-del-cancer-en-colombia/599947>. (nota al pie 8 del documento).

³ SANTAMARÍA, Rafael Jaller. “Un centro de diagnóstico de cáncer se inaugura en Bogotá”. *EL TIEMPO*. 2018. Ver en línea: <https://www.eltiempo.com/bogota/nuevo-centro-de-prevencion-y-diagnostico-temprano-de-cancer-en-bogota-178882> (nota al pie 9 del documento).

⁴ *Gaceta del Congreso* número 792 citada, páginas 5 y 6.

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta del Congreso* número 792 de 2019.

la carga de cáncer en Colombia y disposiciones políticas y normativas que propenden por la atención integral en salud y en particular de la atención integral en cáncer.

Al respecto, es necesario considerar que con la adopción de la Ley 1384 de 2010 se establecieron de forma explícita las acciones para el control integral del cáncer en la población colombiana. En tal sentido, este Ministerio, en ejercicio de sus competencias, adelantó el proceso reglamentario de la misma, generando la expedición de normatividad que estableció las condiciones necesarias para garantizar el desarrollo de acciones de prevención primaria, detección temprana, tratamiento, rehabilitación y cuidado paliativo, encaminadas principalmente a la disminución de la mortalidad por esta causa y al consecuente incremento de la supervivencia y calidad de vida de la población.

Del mismo modo, en virtud de los mandatos de la mencionada ley, se emitió la regulación pertinente para dar respuesta a aspectos transversales para la garantía de la atención integral en temas como los estándares para la conformación de unidades funcionales de cáncer, la definición de Guías de Práctica Clínica, la constitución del Sistema Nacional de Información en Cáncer y del Observatorio Nacional de Cáncer, entre otros.

Inicialmente, se enlistan las normas expedidas por este Ministerio en desarrollo de la Ley 1384 o relacionadas con el cumplimiento de la misma:

- **Resolución número 4331 de 2012.** Por medio de la cual se adiciona y modifica parcialmente la Resolución número 3047 de 2008, modificada por la Resolución número 416 de 2009. En su artículo 10 define que las autorizaciones asociadas a quimioterapia o radioterapia en pacientes con cáncer (niños y adultos) que sigan guías o protocolos se harán por una única vez incluyendo la totalidad del tratamiento definido en la guía o protocolo. En aquellos casos de cáncer sin guía o protocolo, la autorización a expedir deberá cubrir al menos 6 meses.
- **Resolución número 4496 de 2012.** Por la cual se organiza el sistema de información del cáncer y se crea el observatorio nacional de cáncer.
- **Resolución número 4505 de 2012.** Por la cual se establece el reporte relacionado con el registro de las actividades de Protección Específica, Detección Temprana y la aplicación de las Guías de Atención Integral para las enfermedades de interés en salud pública de obligatorio cumplimiento (monitoreo a cobertura y oportuna en acciones de detección temprana de cáncer de mama y cuello uterino).
- **Resolución número 1383 de 2013.** Por la cual se adopta el Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia, 2012-2021.
- **Resolución número 1440 de 2013.** Por la cual se reglamentan parcialmente los artículos 14 de la Ley 1384 de 2010 y 13 de la Ley 1388 del mismo año (se definen las condiciones bajo las cuales deben funcionar los hogares de paso).
- **Resolución número 1442 de 2013.** Por la cual se adoptan las Guías de Práctica Clínica (GPC) para el manejo de las leucemias y linfomas en niños, niñas y adolescentes, cáncer de mama, cáncer de colon y recto, cáncer de próstata y se dictan otras disposiciones.
- **Resolución número 1552 de 2013.** Por la cual se reglamentan parcialmente los artículos 123 y 124 del Decreto-Ley 019 del 2012 (Tiempos máximos en la asignación de citas de pacientes con cáncer).
- **Resolución número 1604 de 2013.** Por la cual se reglamenta el artículo 131 del Decreto-Ley 0019 de 2012 (Entrega de medicamentos).
- **Resolución número 247 de 2014.** Por la cual se establece el registro de pacientes con cáncer (Cuenta de Alto Costo).
- **Resolución número 2003 de 2014.** Por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los prestadores de servicios de salud y de habilitación de servicios de salud.
- **Circular número 4 de 2014.** Por la cual se imparten instrucciones respecto de la prestación de servicios de salud de personas con sospecha o diagnóstico confirmado de cáncer.
- **Resolución número 1441 de 2016.** Estándares y criterios y procedimientos para la habilitación de las Redes Integrales de Prestación de Servicios de salud.
- **Resolución número 1477 de 2016.** Habilitación de Unidades Funcionales para la Atención del Cáncer de Adulto y Unidades de Atención de Cáncer Infantil.
- **Resolución número 3202 de 2016.** Por la cual se adopta el Manual Metodológico para la Elaboración e Implementación de las RIAS y se adopta un grupo de rutas (se adoptan las Rutas Integrales de Atención en Salud para personas en riesgo o con presencia de cáncer de mama y cuello uterino).
- **Resolución número 256 de 2016.** Por la cual se dictan disposiciones en relación con el Sistema de Información para la Calidad y se establecen los indicadores para el monitoreo.
- **Resolución número 3280 de 2018.** Por la cual se adoptan los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud [...] (se adoptan los procedimientos de obligatorio cumplimiento para la detección de cáncer de mama, cuello uterino, próstata y colon y recto).
- **Resolución número 276 de 2019.** Por la cual se modifica la Resolución número 3280 de 2018 (Progresividad en la implementación de acciones para la detección temprana de cáncer de cuello uterino con Prueba ADN-VPH y Cáncer de colon con Test de sangre oculta en materia fecal).

Por otro lado, se han adoptado un conjunto de instrumentos de política pública en los cuales se posiciona el cáncer como una prioridad del Gobierno y se establecen metas, intervenciones y estrategias para avanzar en la reducción de la incidencia y

mortalidad por esta causa. A la fecha se encuentra definidos los siguientes instrumentos:

- Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia 2012-2021.
- Plan Decenal de Salud Pública 2012 - 2021.
- Política Integral de Atención en Salud.
- Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia - Pacto por la Equidad, Ley 1955 de 2019.

En general, las políticas listadas tienen propósitos comunes orientados a: i) avanzar hacia la garantía del goce efectivo del derecho a la salud, ii) mejorar las condiciones de vida y salud de la población y iii) lograr cero tolerancia frente a la morbilidad, mortalidad y discapacidad evitables.

Del mismo modo, los objetivos de estos instrumentos para el control integral del cáncer en Colombia se centran en:

- a) Reducir la prevalencia de factores de riesgo modificables para cáncer;
- b) Reducir las muertes evitables por cáncer mediante el mejoramiento de la detección temprana y la calidad de la atención;
- c) Mejorar la calidad de vida de los pacientes y sobrevivientes de cáncer;
- d) Garantizar la generación, disponibilidad y uso de conocimiento e información para la toma de decisiones;
- e) Fortalecer la gestión del recurso humano para el control del cáncer.

A continuación, se describen los elementos centrales de las políticas públicas mencionadas en lo que corresponde a control del cáncer:

- Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia 2012-2021

Mediante la Resolución número 1383 de 2013 se adoptó el Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia 2012-2021 (PDCCC), en el cual se plantean intervenciones para reducir la incidencia, mortalidad y discapacidad por cáncer. El PDCCC propende por el abordaje integral de la enfermedad a partir del desarrollo de seis líneas estratégicas, a saber: 1) prevención primaria; 2) detección temprana; 3 y 4) atención, rehabilitación y cuidados paliativos; 5) gestión del conocimiento y tecnologías y 6) formación del talento humano.

En materia de detección temprana, las acciones planteadas se orientan a contribuir con la reducción de las muertes evitables por cáncer mediante el mejoramiento de la cobertura y calidad en las pruebas de tamización, implementación de intervenciones diferenciales para la población y talento humano entrenado. De forma general, el país ha priorizado el desarrollo de acciones para la detección temprana de los cinco cánceres que más aportan muertes prematuras y en los que la evidencia científica demuestra que el desarrollo de acciones de tamización y diagnóstico temprano contribuye a reducir la mortalidad; estos cánceres son: cuello uterino, mama, próstata, colon y recto, y leucemias agudas pediátricas.

El PDCCC establece las metas, acciones, actores responsables, fuentes de financiación y mecanismos de seguimiento y monitoreo para las intervenciones para el control del cáncer.

- Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021

Mediante la Resolución número 1841 de 2013, este Ministerio adoptó el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021. Definió la Dimensión 2, Vida Saludable y Condiciones No Transmisibles y los componentes Modos, condiciones y estilos de vida saludable y Condiciones Crónicas Prevalentes, incluyendo metas y estrategias orientadas al control de las Enfermedades No Transmisibles como el cáncer.

- Política de Atención Integral en Salud

De acuerdo con lo definido en la Ley Estatutaria de Salud (1751 de 2015), este Ministerio adoptó la Política de Atención Integral en Salud (PAIS), cuyo objetivo es mejorar las condiciones de la salud de la población, mediante la regulación de las intervenciones de los integrantes sectoriales e intersectoriales responsables de garantizar las atenciones de la promoción, prevención, detección temprana, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación en condiciones de accesibilidad, aceptabilidad, oportunidad, continuidad integralidad y capacidad de resolución.

En tal sentido, el cáncer fue priorizado como grupo de riesgo y se estableció la necesidad de construir Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS) para los cánceres con mayor carga de enfermedad en el país, a saber: mama, cuello uterino, próstata, colon y recto, pulmón, estómago, leucemias y linfomas en adultos y menores de 18 años y cáncer de piel no melanoma. A la fecha han sido adoptadas las RIAS específicas de cáncer de cuello, mama⁵ y leucemias en menores de 18 años⁶; así mismo, en 2018, con la Resolución número 3280⁷ se adoptaron los Procedimientos de obligatorio cumplimiento para la detección temprana de cáncer de mama, próstata, colon y recto y cuello uterino como parte de la Ruta Integral para la Promoción y Mantenimiento de la Salud. De esta manera el país deberá implementar, entre otras, las siguientes acciones para la detección temprana de los cánceres priorizados:

⁵ Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 3202 de 2016, por la cual se adopta el Manual Metodológico para la elaboración e implementación de las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS), se adopta un grupo de Rutas Integrales de Atención en Salud desarrolladas por el Ministerio de Salud y Protección Social dentro de la Política de Atención Integral en Salud (PAIS) y se dictan otras disposiciones.

⁶ Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución número 418 de 2014, por la cual se adopta la Ruta de Atención para leucemia en menores de 18 años. Bogotá.

⁷ Resolución número 3280 de 2018. Por medio de la cual se adoptan los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud y la Ruta Integral de Atención en Salud para la Población Materno Perinatal y se establecen las directrices para su operación.

Tabla No. 1

Acciones para la detección temprana de los cánceres priorizados

Tipo de cáncer	Intervenciones de obligatorio cumplimiento para la detección temprana
Cáncer de mama	<ul style="list-style-type: none"> • Examen clínico de la mama cada año a partir de los 40 años de edad⁸. • Mamografía de dos proyecciones cada dos años a toda mujer entre 50 y 69 años de edad • Autoexamen de mama una vez al mes, como estrategia de autocuidado a cualquier edad. • Mamografía y/o ecografía a mujeres sintomáticas o con factores de riesgo personales o familiares a cualquier edad, según criterio médico.
Cáncer de cuello uterino	<ul style="list-style-type: none"> • Citología de cuello uterino cada 3 años, entre los 25 y 30 años. Antes de los 25 años, esta prueba es indicada según perfil de riesgo. • Pruebas para la detección del ADN-VPV cada 5 años, entre los 30 y 65 años⁹. • Técnicas de inspección visual cada 3 años para mujeres entre los 30 y 50 años, residentes en regiones con difícil acceso a los servicios de salud.
Cáncer de próstata	<ul style="list-style-type: none"> • Prueba de Antígeno Prostático (PSA), combinada con tacto rectal, entre los 50 años y 75 años, cada 5 años¹⁰.
Cáncer de colon y recto	<ul style="list-style-type: none"> • Prueba de sangre oculta en materia fecal (inmunoquímica) cada 2 años a hombres y mujeres entre los 50 y 75 años.

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

⁸ Procedimiento ajustado según Anexo de la Resolución número 276 de 2019, por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Resolución número 3280 de 2018.

⁹ Intervención sujeta a implementación progresiva según lo descrito en el artículo 1° de la Resolución número 276 de 2019, por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Resolución número 3280 de 2018.

¹⁰ Procedimiento ajustado según Anexo de la Resolución número 276 de 2019, por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Resolución número 3280 de 2018.

- Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad

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

En esta línea, se destaca el propósito de garantizar el bienestar de todos los colombianos, por lo cual, se propone lograr un consenso sobre una visión de largo plazo del sistema de salud, centrada en la atención de calidad al paciente, con cobertura universal sostenible financieramente y acciones de salud pública consistente con el cambio social, demográfico y epidemiológico que enfrenta Colombia¹¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, en especial el perfil epidemiológico y demográfico del país, en el cual el cáncer ha presentado en los últimos 7 años un incremento cercano al 40% en su incidencia y se ha convertido en la segunda causa de mortalidad entre todas las causas de defunción, afectando principalmente a personas entre los 30 y 70 años de edad (población económicamente activa) e

impactando de forma importante a niveles financiero y social; en el PND 2018-2022, se ha definido como uno de los prioritarios para la salud pública para su control. Se nutre de cada una de las estrategias contenidas en esta línea de acción, a saber:

- *Fortalecimiento de la rectoría y la gobernanza en el sistema de salud*, en la medida en que se rediseñe el modelo de IVC, las capacidades de las entidades territoriales y la administración de recursos entre actores del SGSSS, lo cual impactará en mayores garantías para el acceso a acciones de detección temprana, diagnóstico y tratamiento integral y continuo de la enfermedad.

- *Redefinición de prioridades y competencias*; se reconoce el cáncer como prioridad en salud pública, se definen acciones transversales para la promoción de los modos, condiciones y estilos de vida saludable y para incrementar las capacidades para la atención básica y la gestión de la salud pública.

- *Articulación de los actores en torno a la calidad*, siendo un eje transversal, el desarrollo de las estrategias allí definidas impactará en mayores condiciones de calidad para la atención integral en cáncer; así mismo el desarrollo de un mecanismo de incentivos en cáncer fortalecerá la gestión del riesgo para este conjunto de eventos,

- *Reconocimiento, formación y empleo de calidad para los trabajadores de salud*, se destaca la

¹¹ Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Bogotá. 2019.

importancia para el control del cáncer al promover el desarrollo acciones de formación continua del talento humano en salud para actualización y generación de capacidades para la implementación de las estrategias para la atención integral del cáncer.

- *Mejorar la eficiencia en el gasto, optimizar los recursos disponibles y generar nuevos recursos;* impactará en el control del cáncer el desarrollo de estrategias como la implementación de la política farmacéutica, la compra centralizada, la inclusión de tecnologías costo-efectivas y la centralización del No PBS para el régimen subsidiado.

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

Tabla No. 2

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

Indicador	Línea de base	Meta del cuatrienio
Porcentaje de mujeres con cáncer de mama detectado en estadios tempranos (hasta IIA) al momento del diagnóstico	55.7%	69%
Porcentaje de casos nuevos de cáncer de cuello uterino in situ identificados (NIC alto grado)	41,4%	60%
Porcentaje de personas con cáncer de próstata en estadios tempranos identificados (0, I y II), al momento del diagnóstico	56,2	70%

Indicador	Línea de base	Meta del cuatrienio
Días transcurridos entre la fecha del diagnóstico y la fecha de inicio del primer ciclo de quimioterapia para leucemia aguda	15.9 días	5 días
Tasa de mortalidad prematura por enfermedades crónicas en población entre 30 y hasta 70 años (por cada 100,000 personas entre 30 y 70 años)	230,57 (2016)	224,97

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

En virtud de lo expuesto, se identifica que varios de los artículos de la propuesta legislativa ya están incluidos en diferentes leyes, actos administrativos, instrumentos de política y herramientas técnicas, los cuales están orientados a garantizar la atención integral de las personas en riesgo o con presencia de cáncer en Colombia, por lo que su reiteración no sería necesaria. No obstante, se procede a analizar cada una de las normas proyectadas en la tabla que se incorpora en el siguiente apartado.

3. COMENTARIOS AL ARTICULADO

En este apartado, se hacen observaciones a preceptos de la iniciativa, se destaca que lo que se pretende regular ya se encuentra en la Ley Estatutaria 1751 de 2015, por tanto, las modificaciones no son necesarias ni pertinentes. De otro lado, no se prevé la fuente de financiación respecto de los servicios de apoyo.

PROYECTO DE LEY	OBSERVACIÓN
<p>Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene como objeto brindar un efectivo acceso a la salud a las personas con cáncer, sus familias y los sobrevivientes, así como garantizar sin limitación alguna los tratamientos médicos, psicológicos y medicamentos requeridos por ellos. Asimismo, crear los mecanismos y programas necesarios para informar a la comunidad sobre la detección temprana, tratamiento oportuno y adecuado del cáncer.</p>	<p>La Ley 1384 de 2010 definió por objeto: “<i>Establecer las acciones para el control integral del cáncer en la población colombiana, de manera que se reduzcan la mortalidad y la morbilidad por cáncer adulto, así como mejorar la calidad de vida de los pacientes oncológicos, a través de la garantía por parte del Estado y de los actores que intervienen en el Sistema General de Seguridad Social en Salud vigente, de la prestación de todos los servicios que se requieran para su prevención, detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación y cuidado paliativo</i>”.</p> <p>Al comparar el enunciado existente y el propuesto, no hay una diferencia significativa entre los dos textos y su finalidad, teniendo en cuenta que las acciones relacionadas con la atención integral (tratamientos médicos, psicológicos y medicamentos) están claramente definidas en dicha ley.</p> <p>Por otro lado, si bien el artículo propuesto plantea “<i>crear los mecanismos y programas necesarios para informar a la comunidad sobre la detección temprana...</i>”, dicho objetivo e intervenciones para su desarrollo ya se encuentran incluidas en el Plan Decenal para el control del cáncer en Colombia 2012-2021, adoptado mediante la Resolución número 1383 de 2013, el cual estableció el ámbito comunitario como uno de sus escenarios de actuación. De esta manera, el mencionado Plan de cáncer definió intervenciones dirigidas a la comunidad para cada una de las líneas estratégicas, a saber prevención primaria, detección temprana, atención, recuperación y superación de los daños causados por cáncer y mejoramiento de la calidad de vida de pacientes con cáncer, enfatizando en:</p>

PROYECTO DE LEY	OBSERVACIÓN
	<p>- Fortalecer las estrategias de comunicación orientadas a promover los modos, condiciones y estilos de vida saludable, la detección temprana y los derechos y deberes de las personas en riesgo o con presencia de cáncer.</p> <p>- Desarrollar estrategias de movilización social para la veeduría y control.</p> <p>- Instaurar acciones para fortalecer la vigilancia comunitaria.¹²</p> <p>Finalmente, la Ley 1751 de 2015, Estatutaria en Salud, tiene por objeto “<i>garantizar el derecho fundamental a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección</i>”, que es universal para la población colombiana sin distinción de su condición de riesgo o morbilidad.</p>
<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1384 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2°. Principios. El contenido de la presente ley y de las disposiciones que la complementen o adicione, se interpretarán y ejecutarán teniendo presente el respeto y garantías al derecho a la vida, accesibilidad, equidad, oportunidad, continuidad, solidaridad y eficiencia, preservando el criterio según el cual la tarea fundamental de las autoridades de salud será lograr la prevención, la detección temprana, el tratamiento oportuno y adecuado y la rehabilitación del paciente.</p>	<p>Este contenido está explícito tanto en la Ley 1751 de 2015 (artículo 6°), que regula el Derecho Fundamental a la Salud, como en la Ley 1438 de 2011 (artículo 3°), y en la propia Ley 1384 de 2010, en las cuales se establecen, entre otros, los principios de equidad, oportunidad, continuidad, solidaridad y eficiencia, así como algunos relacionados con la universalidad, sostenibilidad e interculturalidad.</p> <p>Los principios enunciados allí mencionados aplican a todos los procesos de la atención en salud, en todas sus fases y sin distinción de la condición de riesgo o patología diagnosticada, por lo cual se identifica que el artículo propuesto no genera ningún valor agregado.</p>
<p>Artículo 3°. Campo de Aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán a toda la población afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y se prestarán los servicios requeridos en cualquier momento sin distinción de regímenes en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud sean públicas o privadas y en las Unidades Funcionales habilitadas para la Atención Integral del Cáncer.</p>	<p>La Ley 1384 de 2010 incluye a toda la población colombiana residente en el territorio nacional y, acogiendo el principio de universalidad, previsto en el artículo 6°, literal a) de la Ley 1751 de 2015, y 3°, numeral, 1 de la Ley 1430 de 2011, se debe entender que se ampara a todas las personas residentes en el país y no solamente a los nacionales colombianos.</p> <p>En la propuesta se habla de la población afiliada, lo cual puede dejar por fuera a la población que, por diferentes razones, no esté afiliada en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Por lo tanto, se considera que no es adecuado con se limite el campo de aplicación pues debe tener una vocación de universalidad, tal y como se colige de los principios contenidos en las Leyes 1438 de 2011 y 1751 de 2015.</p> <p>En relación con la inclusión de las entidades a las que se les aplicará la ley, no resulta necesario pues ello está precisado en otros apartes de la Ley 1384 de 2010. Adicionalmente, en la norma propuesta faltarían los aseguradores que son los garantes de la gestión integral del riesgo en cáncer.</p> <p>De otra parte, no se encuentra consistencia entre este artículo y el 7°, dado que este último hace referencia a la población pobre no asegurada.</p>
<p>Artículo 4°. Modifíquese los literales a) y c) del artículo 4° de la Ley 1384 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4°. <i>Definiciones.</i> Las siguientes definiciones se aplican a esta ley:</p> <p>a) Control integral del cáncer. Acciones destinadas a la prevención, detección temprana del cáncer, disminuir la Incidencia, morbilidad, mortalidad y mejorar la calidad de vida de los pacientes con cáncer;</p> <p>(...)</p>	<p>La modificación propuesta es innecesaria, toda vez que si bien en la Ley 1384 de 2010, el control integral del cáncer se definió como: “<i>Acciones destinadas a disminuir la incidencia, morbilidad, mortalidad y mejorar la calidad de vida de los pacientes con cáncer</i>”, se tiene que el elemento que aportaría la propuesta modificatoria ya está contenido y ampliado en la definición de INTEGRALIDAD establecido en la Ley 1751 de 2015, el cual es universal:</p> <p>“Artículo 8°. La integralidad. Los servicios y tecnologías de salud deberán ser suministrados de manera completa para <u>prevenir, paliar o curar la enfermedad, con independencia del origen de la enfermedad o condición de salud, del sistema de provisión, cubrimiento o financiación definido por el legislador. No podrá fragmentarse la responsabilidad en la prestación de un servicio de salud específico en desmedro de la salud del usuario (...)</u>”.</p>

¹² Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia 2012-2021, páginas 47, 49, 51, 53, 55 a 57, 60, 62, 64, 66, 68, 70, 71, 73, 75 y 79.

PROYECTO DE LEY	OBSERVACIÓN
<p>c) Unidades funcionales. Son unidades clínicas ubicadas al interior de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud habilitadas por el Ministerio de la Protección Social o quien este delegue, conformadas por profesionales especializados, apoyado por profesionales complementarios de diferentes disciplinas para la atención integral del cáncer. Su función es evaluar la situación de salud del paciente con diagnóstico presuntivo, definir su manejo, garantizando la aceptabilidad, la calidad, oportunidad, pertinencia del diagnóstico y el tratamiento. Debe siempre hacer parte del grupo, coordinarlo y hacer presencia asistencial un médico con especialidad clínica y/o quirúrgica con subespecialidad en oncología. Estas Unidades funcionales deberán contar con programas informativos para la comunidad sobre detección temprana de cáncer, la atención integral y la importancia de cumplir las recomendaciones de tratamientos dadas por los profesionales de la salud.</p>	<p>Así mismo, y como quedó expresado, en virtud de lo definido en la Ley 1384 de 2010, fue expedida la Resolución número 1477 de 2016, por la cual se definen el procedimiento, los estándares y los criterios para la habilitación de las Unidades Funcionales para la Atención Integral de Cáncer del Adulto “UFCA” y de las Unidades de Atención de Cáncer Infantil “UACAI” y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>La mencionada resolución definió para el funcionamiento de las UFCA o UACAI los estándares de:</p> <p>5.1 Organización de las UFCA y las UACAI.</p> <p>5.2. Gestión de la prestación de los servicios.</p> <p>5.3. Seguimiento y evaluación a la gestión de prestación de servicios y a los resultados en salud.</p> <p>En virtud de lo anterior, se encuentran contenidas en esta resolución las especificaciones relacionadas con el talento humano requerido para la atención integral en oncología, así como los procesos que deben tener las unidades para favorecer la comunicación y transferencia de información a la familia y el paciente.</p> <p>En relación con los programas informativos para la comunidad, es preciso remitirse a lo indicado frente al artículo 1° de la propuesta, es decir, se encuentra en el Plan Decenal contra el Cáncer.</p> <p>En ese orden, no se identifica la pertinencia ni valor agregado del artículo propuesto en el proyecto de ley frente a la normatividad vigente.</p>
<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 1384 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 6°. Acciones de promoción y prevención para el control del Cáncer. El Ministerio de Salud y de Protección Social, las entidades territoriales, las Entidades Promotoras de Salud, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas y privadas, los regímenes de excepción y especiales, y las unidades funcionales habilitadas están en la obligación mensualmente de garantizar acciones de promoción y prevención de los factores de riesgo para cáncer a la comunidad y cumplir con los indicadores de resultados en salud que se definan para esta patología por el Ministerio de Salud y de Protección Social y que estarán definidos en los seis meses siguientes a la sanción de esta ley.</p> <p>El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Salud y de Protección Social y el Ministerio de Educación en coordinación con las entidades territoriales del orden departamental y municipal, en el término de un (1) año máximo, creará y reglamentará una política pública a nivel nacional de información que incluya la realización de campañas de difusión continuas a la población en todos los municipios, capitales y distritos del país, sobre la detección temprana, tratamiento oportuno y adecuado del cáncer.</p>	<p>En relación a lo expuesto, es importante señalar que recientemente, con la Resolución número 3280 de 2018, modificada por la Resolución número 276 de 2019, fue adoptada la Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud, la cual define e integra las intervenciones individuales, colectivas y promocionales y las intervenciones de gestión de la salud pública requeridas para la promoción de la salud y la gestión oportuna e integral de los principales riesgos en salud de las personas, familias y comunidades.</p> <p>Por ello, con lo dispuesto en la mencionada resolución y los lineamientos técnicos adoptados con ella, se presentan a los agentes del sector salud y a otros sectores las directrices que deben observarse para la ejecución de intervenciones poblacionales, colectivas e individuales de protección específica, detección temprana y educación para la salud para los grupos de riesgo y eventos en salud priorizados. En tal sentido, en esa norma están contenidas las directrices de obligatorio cumplimiento para la detección temprana del cáncer de mama, cuello uterino, próstata y colon y recto, siendo estos tipos de cáncer los que hoy aportan mayor carga de enfermedad en nuestro país y cuentan con intervenciones costo-efectivas para el desarrollo de acciones de tamización poblacional y detección temprana que impactaran en la reducción de la mortalidad por estas causas.</p> <p>Cabe señalar que, si bien para otros tipos de cáncer hoy la evidencia científica no es suficiente para definir estrategias de tamización poblacional, en coherencia con lo definido en la Resolución número 5857 de 2018, Sin distinción del tipo de cáncer se deben garantizar las intervenciones requeridas para la prevención, promoción, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y cuidado paliativo a que haya lugar.</p> <p>Por otra parte, la Resolución número 3280 establece en su artículo 6° el Monitoreo y evaluación de la Ruta Integral para la promoción y mantenimiento de la salud, en el cual se insta a los actores involucrados en las acciones de promoción y mantenimiento de la salud a realizar el monitoreo de las intervenciones definidas en las rutas de atención y la evaluación de los resultados en salud de la población. Para ello la misma resolución en su Capítulo 7, presenta a los agentes los indicadores para el monitoreo y evaluación, su fuente de información, periodicidad de medición y umbral de cumplimiento.</p>

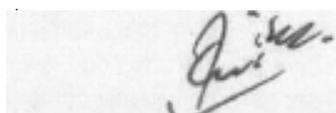
PROYECTO DE LEY	OBSERVACIÓN
<p>Parágrafo. El Ministerio de Salud y de la Protección Social, Ministerio de Educación, con asesoría del Instituto Nacional de Cancerología y las Sociedades Científicas Clínicas y/o Quirúrgicas relacionadas directamente con temas de oncología, un representante de las asociaciones de pacientes debidamente organizadas y en coordinación con las entidades territoriales del orden departamental y municipal, definirán dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley sin prórroga alguna, los lineamientos técnicos, los contenidos, las estrategias, el alcance y la evaluación de impacto de las acciones de promoción y prevención a ser implementadas en el territorio nacional en todos los municipios, capitales y distritos del país, sobre la detección temprana, tratamiento oportuno y adecuado del cáncer. Los lineamientos técnicos, los contenidos, las estrategias, el alcance y la evaluación de impacto de las acciones de promoción y prevención, serán actualizados anualmente en concordancia con el Plan Nacional de Salud Pública y serán de obligatorio cumplimiento por todos los actores del SGSSS.</p>	<p>Sumado a lo anterior, como parte de la reglamentación de la Ley 1384 de 2010, fue expedida la Resolución número 4496 de 2012, por la cual se organiza el Sistema Nacional de Información en Cáncer y se crea el Observatorio Nacional de Cáncer; la cual en el numeral 8 del artículo 4°, responsabilidades del Ministerio de Salud y Protección Social, estableció que esta entidad sería la encargada de <i>establecer el sistema estándar de indicadores del Observatorio Nacional de Cáncer</i>. En tal sentido, fueron definidos los indicadores para el monitoreo a la gestión integral del cáncer los cuales pueden ser consultados en la Guía Metodológica del Observatorio Nacional de Cáncer y en las salidas de información de dichos indicadores que hoy se encuentran disponibles en el sitio web http://oncancer.minsalud.gov.co/Paginas/Inicio.aspx</p> <p>En adición, para la modificación de este artículo se considera importante la vinculación del Ministerio de Educación Nacional para realizar campañas de información continuas a la población. No obstante, dentro del marco normativo actual ya hay normas que explícitamente definen acciones relacionadas con la información en salud y que actualmente están siendo implementadas. Es el caso de la Resolución número 518 de 2015 y la modificación de su anexo técnico a través de la Resolución número 3280 de 2018, que establece las directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas (PIC), y define unos procesos de gestión en salud pública, en donde la coordinación intersectorial está orientada a: <i>“(…) articular esfuerzos y crear sinergias que favorezcan la consecución de objetivos estratégicos; busca evitar o minimizar la duplicidad y superposición de políticas, asegurar prioridades de política y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas, en últimas, promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorial (...)”</i>.</p> <p>También define la Información en Salud como: <i>“(…) Acciones de producción, organización y difusión de un conjunto de datos o mensajes para orientar, advertir, anunciar o f. recomendar a los individuos, familias, comunidades, organizaciones y redes, así como evitar o reducir barreras de acceso a los servicios de salud (...)”</i> (...) Incluye la planeación, implementación, seguimiento y evaluación de acciones para el suministro de información sobre: a. Políticas, planes, programas, proyectos, estrategias, normas, lineamientos y guías de promoción de la salud o de gestión del riesgo, b. Derechos y deberes en salud riesgos en salud y mecanismos para la prevención o mitigación de riesgos identificados en el territorio, d. Mecanismos de participación social en salud, e. Rutas de atención y mecanismos que permitan evitar o reducir barreras de acceso a los servicios de salud (...).</p> <p>Finalmente, la Resolución número 3280 de 2018 que adopta la ruta de promoción y mantenimiento de la salud incluye acciones claramente definidas para fortalecer acciones de información y educación en salud en todo el curso de vida y en los diferentes entornos donde viven y se desarrollan las personas.</p>
<p>Artículo 6°. Adiciónense el numeral 9) y el parágrafo 2° al artículo 8° de la Ley 1384 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8°. Criterios de funcionamiento de las Unidades Funcionales.</p> <p>9. Traslado de pacientes: Cuando los pacientes no cuenten con una unidad funcional cerca a su lugar de residencia, la EPS deberá coordinar su traslado a la Institución Prestadora de Salud pública o privada más cercana que contenga unidad funcional habilitada.</p>	<p>En virtud de lo definido en la Ley 1384 de 2010, fue expedida la Resolución número 1477 de 2016, <i>por la cual se definen el procedimiento, los estándares y los criterios para la habilitación de las Unidades Funcionales para la Atención Integral de Cáncer del Adulto “UFCA” y de las Unidades de Atención de Cáncer Infantil “UACAI” y se dictan otras disposiciones</i>.</p> <p>En este sentido, la mencionada resolución definió para el funcionamiento de las UFCA o UACAI los estándares de:</p> <p>5.1. Organización de las UFCA y las UACAI.</p> <p>5.2. Gestión de la prestación de los servicios.</p> <p>5.3. Seguimiento y evaluación a la gestión de prestación de servicios y a los resultados en salud.</p>

PROYECTO DE LEY	OBSERVACIÓN
<p>Parágrafo 2°. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) y las entidades territoriales del orden departamental deberán obligatoriamente contratar la prestación de servicios con al menos una Institución Prestadora de Salud (IPS), que contenga una Unidad Funcional habilitada para la Atención Integral del Cáncer.</p>	<p>De este modo, se encuentran contenidas en el estándar de Gestión de la prestación de los servicios, las especificaciones relacionadas con los procesos de articulación y coordinación con las Entidades Responsables del Pago, para posibilitar el acceso a los servicios que requiera el paciente, así como actuaciones administrativas que se requieran para tal fin.</p> <p>Por otro lado, la Resolución número 5857 de 2018 en su artículo 12. <i>Acceso a servicios especializados de salud</i>, establece que: “[...] Cuando en el municipio de residencia del paciente no se cuente con el servicio requerido, será remitido al municipio más cercano o de más fácil acceso que cuente con dicho servicio”, por lo cual lo propuesto en el artículo de este proyecto de ley ya está contenido en una norma vigente, haciendo innecesaria su definición.</p> <p>Finalmente, con relación al parágrafo 2°, propuesto en el proyecto de ley, se identifica que el mismo puede estar contenido en lo ya definido en el parágrafo 1° del artículo 5°. Control Integral del Cáncer de la Ley 1384 de 2010, por lo cual no se identifica un valor agregado en su adopción.</p>
<p>Artículo 7°. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 1384 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 11. <i>Rehabilitación integral.</i> Las Entidades Promotoras de Salud de ambos regímenes, las entidades territoriales responsables de la población pobre no asegurada e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) que contengan Unidades Funcionales habilitadas para la Atención Integral del Cáncer estarán obligadas a garantizar el acceso de los pacientes oncológicos a programas de apoyo de rehabilitación integral que incluyan rehabilitación física en todos sus componentes, psicológica y social, incluyendo prótesis y medicamentos necesarios.</p>	<p>Es un elemento de suma relevancia. Sin embargo, el contenido del mandato propuesto está contenido en lo definido en la Ley Estatutaria de Salud como Integralidad, así como en el alcance de las Rutas Integrales de Atención en Salud en las cuales se definen intervenciones para la rehabilitación y cuidado paliativo de los pacientes con cáncer.</p> <p>Sumado a ello, el Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia, incluye en su Línea Estratégica número 4 Mejoramiento de la calidad de vida de pacientes y sobrevivientes de cáncer, donde una de las metas definidas es “<i>Contar con una política de reincorporación a la vida laboral de sobrevivientes de cáncer</i>”.</p>
<p>Se garantizarán a las personas con cáncer y a las sobrevivientes, mecanismos para proporcionar ocupación laboral o su continuidad laboral, según el caso.</p> <p>Parágrafo 1°. La atención integral del cáncer en todas sus etapas por parte de las entidades descritas en el presente artículo será eficiente, ágil y sin limitación alguna por trámites administrativos.</p> <p>Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará la adopción de medidas y mecanismos que posibiliten el acceso a la formación para el trabajo, a la oferta pública y privada de empleos a través del Servicio Público de Empleo, y el Teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la utilización de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (TIC), para el beneficio de las personas con cáncer, sobrevivientes y sus familias.</p>	<p>Si bien, lo descrito en la propuesta del parágrafo 1° del proyecto de ley es pertinente, lo mismo ya está contenido en el artículo 6°. <i>Elementos y principios del derecho fundamental a la salud</i>, establecidos en la Ley Estatutaria 1751 de 2015.</p> <p>Para el análisis de pertinencia de lo propuesto en el parágrafo 2°, se sugiere tener en cuenta el concepto del Ministerio de Trabajo, Función Pública y Ministerio de Educación Nacional.</p>
<p>Artículo 8°. Modifíquese el parágrafo 1° del artículo 14 de la Ley 1384 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 1°. En un plazo máximo de tres (3) meses, el Gobierno nacional reglamentará lo relacionado con el procedimiento y costo de los servicios de apoyo, teniendo en cuenta que estos serán gratuitos para la persona con cáncer y por lo menos un familiar o acudiente, quien será su acompañante durante la práctica de los exámenes de apoyo diagnóstico, su tratamiento o trámites administrativos, así como la fuente para sufragar los mismos, teniendo como base los recursos que no se ejecutan del ADRES o de quien haga sus veces, los rendimientos financieros del mismo y otras fuentes de financiación que se determinen.</p>	<p>Para los tres artículos propuestos, y tomando como referencia lo ya definido, los artículos 14 de la Ley 1384 de 2010 y 13 de la Ley 1388 de 2010, este artículo no es claro frente a la fuente de financiación y flujo de los recursos para sufragar los gastos por concepto de servicios de apoyo social, siendo relevante definir la fuente de financiación, toda vez que los recursos del sistema solo financian los servicios y tecnologías en salud.</p> <p>Debe indicarse, en todo caso, que el artículo 9° de la Ley Estatutaria determina que las acciones sobre los determinantes sociales (que incluyen aspectos geográficos y socioeconómicos) deben ser financiadas con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías de salud.</p> <p>De esta manera al hablar de “otras fuentes de financiación” es importante que desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se señale la fuente de financiación ya que la Ley 1384 de 2010 no la definió</p>

PROYECTO DE LEY	OBSERVACIÓN
<p>Artículo 9°. Modifíquese el parágrafo 1° artículo 13 de la Ley 1388 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 1°. En un plazo máximo de seis meses, el Ministerio de la Protección Social reglamentará lo relacionado con el procedimiento y costo de los servicios de apoyo, teniendo en cuenta que estos serán gratuitos para el menor y por lo menos un familiar o acudiente, quien será su acompañante, durante la práctica de los exámenes de apoyo diagnóstico.</p> <p>El tratamiento, o trámites administrativos, así como la fuente para sufragar los mismos, teniendo como base los recursos que no se ejecutan del ADRES o de quien haga sus veces, los rendimientos financieros del mismo y otras fuentes de financiación que se determinen.</p>	
<p>Artículo 10. Modifíquese el parágrafo 1° del artículo 20 de la Ley 1384 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional contará con un plazo máximo de tres meses a partir de la expedición de la presente ley para establecer las medidas de vigilancia y control, incluyendo los indicadores de seguimiento necesarios para verificar la entrega completa y oportuna de medicamentos formulados a sus afiliados. En caso de investigaciones que lleve a cabo la Superintendencia de Salud o quien está delegue, relacionadas con el desabastecimiento o entrega interrumpida de medicamentos a personas que requieren entregas permanentes y oportunas, se invertirá la carga de prueba debiendo la entidad demandada probar la entrega. Además, estos procesos se adelantarán con el fin de obtener una decisión final, la que no podrá sobrepasar en su investigación y decisión final más de tres meses.</p>	<p>En relación al texto propuesto en el proyecto de ley, no se identifica diferencia alguna con el texto ya establecido en el artículo 20 de la Ley 1384 de 2010, por lo cual, sin duda alguna, no es pertinente.</p> <p>Por otro lado, lo atinente a este mandato fue regulado con las disposiciones de la Resolución número 3140 de 2011, <i>por medio de la cual se desarrolla el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el artículo 128 de la Ley 1438 de 2011, aplicable por la Superintendencia Nacional de Salud a sus vigilados</i>. En tal sentido, lo concerniente a las sanciones y multas derivadas de la aplicación de la Ley 1384 de 2010 se hace explícito en el parágrafo 1 del artículo 13 de la mencionada Resolución número 3140.</p>
<p>Artículo 11. Atención integral. Desde la mínima sospecha, la confirmación del diagnóstico de Cáncer y hasta tanto el tratamiento concluya, las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) que contengan Unidades Funcionales habilitadas para la Atención Integral del Cáncer están obligadas a prestar en coordinación con las Entidades Promotoras de Salud (EPS), todos los servicios, tratamientos, medicamentos y mecanismos necesarios para su pronta atención que requiera la persona de manera inmediata sin ningún limitante.</p> <p>Parágrafo. El que niegue, retrase u obstaculice el acceso a servicios, tratamientos y/o medicamentos para personas con cáncer, por ese solo hecho, incurrirá en las sanciones previstas en el artículo 21 de la Ley 1384 de 2010.</p>	<p>Siendo un artículo que retoma lo ya establecido en el artículo 21 de la Ley 1384 de 2010, no es conducente su réplica mediante una nueva ley. Al respecto, se considera pertinente el concepto de la Superintendencia Nacional de Salud y los avances de la misma en materia de Inspección, vigilancia y control para lo establecido en la Resolución número 3140 de 2011, <i>por medio de la cual se desarrolla el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el artículo 128 de la Ley 1438 de 2011, aplicable por la Superintendencia Nacional de Salud a sus vigilados</i> y la Circular número 4 de 2014 con la cual se impartieron instrucciones respecto de la prestación del servicio de salud en las personas con sospecha o diagnóstico confirmado de cáncer.</p>
<p>Artículo 12. Plan de atención a los sobrevivientes. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Salud y de Protección Social en coordinación con las entidades territoriales del orden departamental y municipal, las Entidades Promotoras de Salud, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas y privadas, los regímenes de excepción y especiales, y las unidades funcionales habilitadas deberán en un término no mayor de seis (6) meses crear y reglamentar el plan de atención de seguimiento personalizado a los sobrevivientes de cáncer que incluya un sistema de apoyo médico y psicológico para la persona y sus familiares en el proceso de transición a su vida diaria.</p>	<p>Se considera un aspecto de suma relevancia en el proceso de atención integral, no obstante, el alcance del artículo propuesto está contenido en las metas e intervenciones definidas en la Línea Estratégica número 4 Mejoramiento de la calidad de vida de pacientes y sobrevivientes de cáncer del Plan Decenal para el Control del Cáncer Colombia 2012-2021, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contar con servicios de apoyo social y consejería a pacientes con cáncer y sus cuidadores. - Definir lineamientos para la implementación de servicios de apoyo social y consejería a pacientes con cáncer y sus cuidadores. <p>En tal sentido, no se ve la necesidad de una nueva normatividad, dado que actualmente estas atenciones se encuentran financiadas con cargo a la UPC y se considera necesario fortalecer mecanismos que propendan por la exigibilidad e implementación de lo ya establecido.</p>

PROYECTO DE LEY	OBSERVACIÓN
<p>Artículo 13. Inspección, vigilancia y control comunitario. Cada entidad territorial del orden departamental en coordinación con las entidades municipales tendrá un comité de inspección, vigilancia y control comunitario, que harán seguimiento y monitoreo trimestral de la prestación de servicios, tratamientos y medicamentos a personas con cáncer. El comité estará integrado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gobernador departamental o su respectivo delegado. 2. Alcalde municipal, distrital o metropolitano o su respectivo delegado. 3. Las formas organizativas promovidas alrededor de los programas de salud. 4. Las Juntas administradoras locales. 5. Las organizaciones de la comunidad de carácter ve-redal, barrial, municipal. 6. Sector religioso. 7. Sector educativo, <p>Parágrafo. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social deberá en un término no mayor de seis (6) meses, reglamentar el funcionamiento y lo concerniente a dicho comité.</p>	<p>Se considera un aporte relevante de la propuesta del proyecto de ley, al instar a las direcciones territoriales de salud a realizar mayor seguimiento a los procesos de atención de la población de su jurisdicción. Esta figura puede ser homóloga a lo ya establecido en la Resolución número 163 de 2012 frente a la conformación y funcionamiento de los Consejos Departamentales Asesores de Cáncer infantil, por lo cual puede ser tenida en cuenta como un referente.</p>
<p>Artículo 14. Pago anticipado a las unidades funcionales. El ADRES o quien haga sus veces, girará anticipada y directamente los recursos necesarios a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), que contengan Unidades Funcionales habilitadas para la Atención Integral del Cáncer, cuando la Entidad Promotora de Salud (EPS) o las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) encargadas de garantizar la disponibilidad de tratamientos y medicamentos a los pacientes con cáncer, no cuenten con la capacidad suficiente para financiar dichos servicios y por tanto, se encuentren categorizadas en riesgo financiero alto y riesgo medio según la reglamentación del Ministerio de Salud y de Protección Social. Dichos recursos se girarán con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC) de la Entidad Promotora de Salud correspondiente. La auditoría respectiva de cuentas estará a cargo de la EAPB.</p>	<p>Se observa que la iniciativa desconoce la operación de la ADRES, toda vez que los recursos que esta administra son: i) recursos de la UPC que se giran mes a mes a las EPS para las tecnologías y servicios financiados a través del mecanismo de protección colectiva y ii) aquellos destinados a financiar los servicios y tecnologías no financiadas con la primera fuente y que se reconoce a través del procedimiento de recobros, el cual parte de la prestación efectiva para la realización del pago. Por lo tanto se recomienda eliminar el artículo.</p>

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la propuesta de la referencia. Por las razones expuestas, se concluye que la promoción, prevención, tratamiento y cuidado paliativo de cáncer ya está contemplado y desarrollado en otras normas, a lo cual se suma lo dispuesto en la Ley 1751 de 2015, Estatutaria en Salud, esto sin perjuicio de las labores que adelanta esta Cartera en torno a la iniciativa. De igual forma, se recomienda tener en cuenta posibles afectaciones de carácter fiscal que incidan en el sector salud, especialmente respecto de las prestaciones de apoyo social.



JUAN PABLO URIBE RESTREPO
Ministro de Salud y Protección Social

LA COMISIÓN SÉPTIMA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los trece (13) días del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones.

Concepto: Ministerio de Salud y Protección Social

Refrendado por: doctor *Juan Pablo Uribe Restrepo*-Ministro

Al Proyecto de ley número 111 de 2019 Senado

Título del proyecto: *Por medio de la cual se modifica la Ley 1384 de 2010 y se dictan otras disposiciones en materia de protección a personas con cáncer y sobrevivientes.*

Número de folios: veintidós (22) folios

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: miércoles trece (13) de noviembre de 2019

Hora: 3:34 p. m.

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

El Secretario,



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

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 63 de la Ley 160 de 1994, y se dictan otras disposiciones. [Titulación baldíos].

Bogotá, D. C.

Doctora

DELICY HOYOS ABAD

Comisión Quinta Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 101 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 63 de la Ley 160 de 1994, y se dictan otras disposiciones. [Titulación baldíos].

Cordial saludo:

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 789 de 2019.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta pretende, con el ánimo de permitir la inversión de recursos con la entrega anticipada de los predios baldíos, responder a la necesidad de modificar la Ley 160 de 1994 y en esa medida adicionar un párrafo al artículo 68 de la misma, el cual regula la adjudicación de baldíos a entidades de derecho público. No obstante, en el proyecto de ley se alude, erróneamente, al artículo 63 de esa norma.

2. CONSIDERACIONES

El articulado busca derogar el artículo 63 de la Ley 1753 de 2015, “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” (mas no el de la Ley 1753 de **2012**, como se transcribe) el cual, limita la aplicación de esta facultad al sector educación y al ICBF quien brinda atención a la primera infancia a través de sus modalidades, para ampliarlo a los sectores de salud, atención a víctimas y recreación y deporte.

Igualmente, la iniciativa pretende agregar un párrafo al artículo 68 de Ley 160 de 1994¹³ (no al 63 como se alude en el texto), con el objetivo de facultar a varias entidades de derecho público para que mediante solicitud ante la Agencia Nacional de Tierras (ANT), o entidad que haga sus veces, obtengan la adjudicación de inmuebles baldíos y la entrega material anticipada de estos, lo cual, permitirá la inversión de recursos públicos del sistema general de participaciones, regalías, recursos privados o de cooperación, en proyectos de infraestructura sobre los inmuebles.

En este sentido, la propuesta tiene una relación directa con las competencias de las entidades territoriales, pues prevé que estas son una de las entidades facultadas para solicitar ante la ANT, la adjudicación de inmuebles baldíos donde funcionan establecimientos de salud. Sin embargo, dicha facultad también debe aplicar al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), por cuanto hay Empresas Sociales del Estado (ESE) del orden nacional.

En ese orden, para fortalecer el contenido, se sugiere hacer las modificaciones que a continuación se resaltan en la redacción de la disposición:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 68 de la Ley 160 de 1994, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 68 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

¹³ “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

Parágrafo. Las entidades territoriales, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las instituciones de educación públicas, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Deporte, podrán solicitar a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), o a la entidad que haga sus veces, la adjudicación de los inmuebles baldíos donde funcionan establecimientos educativos oficiales, de atención a primera infancia en modalidad institucional pública, o donde funcionan establecimientos de salud, atención a víctimas o donde se preste servicios de infraestructura recreativa y deportiva de interés público.

La Agencia Nacional de Tierras podrá hacer entrega material anticipada del inmueble en la diligencia de inspección ocular del predio si denota que sobre el mismo no existe terceros que pretendan un mejor derecho.

A partir de la entrega anticipada las entidades competentes luego de realizar las acciones a que haya lugar podrán invertir recursos públicos, del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías, así como recursos privados o de cooperación, recursos de la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social en proyectos de infraestructura sobre estos inmuebles. El desarrollo del proceso administrativo no podrá afectar bajo ninguna circunstancia la prestación del servicio.

Artículo 2°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente el artículo 63 de la Ley 1753 de 2015.

En estos términos se expresa la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Frente a su contenido, resulta conveniente tener en cuenta las observaciones realizadas con el ánimo de fortalecer su curso en el legislativo.

Atentamente,



JUAN PABLO URIBE RESTREPO
Ministro de Salud y Protección Social

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 26 DE 2019 SENADO, 139 DE 2018 CÁMARA

por [la] cual se establecen mecanismos que favorecen la participación de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.

Bogotá, D. C.

Doctora

DELCY HOYOS ABAD

Comisión Quinta Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Ciudad

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 26 de 2019 Senado, 139 de 2018 Cámara, por [la] cual se establecen mecanismos que favorecen la participación de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 656 de 2019.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta legislativa dispone:

Artículo 1°. Objeto. Establecer condiciones e instrumentos de abastecimiento alimentario para que todos los programas públicos de suministro y distribución de alimentos promuevan y permitan garantizar el derecho a la participación de mujeres y hombres productores agropecuarios de alimentos, campesinos, indígenas, afros y raizales, cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) así como sus organizaciones de economía solidaria que realicen la distribución alternativa y tradicional en el mercado de las compras públicas locales de alimentos¹⁴.

Bajo esa perspectiva, busca integrar la posibilidad de incluir con carácter obligatorio (artículo 2°), dentro del actual marco jurídico de compras estatales de alimentos reglas que permitan la participación directa de las organizaciones de ACFC. Par tal fin, y luego de unas definiciones (artículo 3°), se prevé:

1.1. La articulación intersectorial de las compras.

1.2. La adquisición de alimentos de economía campesina por entidades públicas.

1.3. Un sistema de información.

1.4. Incentivos para los productores de esa clase de economía, entre los que se encuentran exenciones fiscales e incentivos para la productividad y competitividad.

¹⁴ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta del Congreso* número 656 de 2019.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Necesidad de la norma en lo concerniente al sector salud.

El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), en el marco de la Ley 9ª de 1979, ha venido expidiendo una serie de disposiciones encaminadas a proteger y a salvaguardar la vida de la población, en lo relacionado con la salud humana, como es lo relativo a la cadena de obtención, comercialización y expendio de alimentos.

Por su parte, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), como autoridad sanitaria del orden nacional en materia de alimentos y bebidas, y en concordancia con sus funciones¹⁵ participa en espacios para la articulación y trabajo en la regiones, orientando frente a los requisitos sanitarios estipulados en la normatividad sanitaria vigente en materia de alimentos y

¹⁵ V. gr., realizar actividades de información y coordinación con los productores y comercializadores, sobre el cuidado en el manejo y uso de los productos cuya vigilancia le otorga la ley al Instituto.

bebidas, dicho Instituto efectúa asistencias técnicas en articulación con la Alta Consejería para las Regiones de la Presidencia de la República, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio de Educación Nacional, Naciones Unidas y los gobiernos territoriales. De hecho, han surgido como estrategias, entre otras, la emisión de circulares, con el fin de instruir en el cumplimiento de la normatividad asociada con el sector, como lo es por ejemplo la Circular Externa DAB 400-0201-17: “Orientación de los requisitos sanitarios que deben cumplir los fabricantes, procesadores, envasadores, bodegas de almacenamiento, transportadores, distribuidores y comercializadores de alimentos y bebidas para ser proveedores de alimentos y bebidas de los programas sociales”.

Así las cosas, en el proyecto no resulta necesario la participación del MSPS, estimando que los requisitos sanitarios para los alimentos que se comercialicen en el territorio nacional ya se encuentran reglamentados por esta Cartera y en todo momento, deberán seguirse los preceptos contemplados en dicha normatividad.

2.2. Comentarios específicos al articulado.

Texto (proyecto de ley)	Observación
<p>Artículo 1°. Objeto. Establecer condiciones e instrumentos de abastecimiento alimentario para que todos los programas públicos de suministro y distribución de alimentos promuevan y permitan garantizar el derecho a la participación de mujeres y hombres productores agropecuarios de alimentos, campesinos, indígenas, afros y raizales, cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) así como sus organizaciones de economía solidaria que realicen la distribución alternativa y tradicional en el mercado de las compras públicas locales de alimentos.</p>	<p>Si bien el objeto de la norma no está destinado a determinar los requisitos sanitarios y no puede ser reprochada por ello, es importante destacar que la reglamentación sanitaria dispuesta para los alimentos y bebidas destinados al consumo humano se encuentra prevista desde la Ley 9ª de 1979, en desarrollo de la cual se han emitido las reglamentaciones específicas de los productos alimenticios de consumo humanos en procura de la salvaguarda de la salud de la población y en coherencia con las obligaciones estatales contenidas en el artículo 5° de la Ley 1751 de 2015, Estatutaria en Salud, tal y como se especifica en el artículo 2° de esta.</p>
<p>Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones que aquí se establecen, serán obligatorias para las entidades públicas del nivel nacional, departamental, distrital, municipal, privadas y sociedades de economía mixta que manejen recursos públicos y operen en el territorio nacional, que demanden de forma directa o a través de interpuesta persona, alimentos para el abastecimiento y suministro de productos de origen agropecuario, cumpliendo con los requisitos</p>	<p>En consonancia con lo expresado en el punto anterior, cabe acentuar que la reglamentación en materia de alimentos y bebidas debe ser de obligatorio cumplimiento en el caso de los alimentos que se comercialicen en el territorio nacional.</p>

<p>sanitarios que establezca la normatividad vigente.</p>	
<p>Artículo 3°. Definiciones. Para efectos de la aplicación de la presente ley se establecen las siguientes [...]:</p> <p>[...] Compra local de alimentos: Es la acción de adquirir uno o varios alimentos ofrecidos por una organización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria legalmente constituida dentro de la zona geográfica para la compra local de alimentos que cumplan con los requisitos sanitarios en materia de calidad e inocuidad [...].</p> <p>[...] Sistemas de garantía de la calidad: Conjunto organizado de acciones predictivas, preventivas y correctivas que permite, mediante la interacción de los distintos actores de la cadena alimentaria y la aplicación de buenas prácticas agrícolas, de manipulación y de manufactura de los alimentos, garantizando la conservación del aporte nutricional, las características biológicas, físico-químicas y la inocuidad de los alimentos [...].</p>	<p>En lo que tiene que ver con las acepciones, se contempla el cumplimiento de los requisitos de inocuidad y calidad, lo cual hace referencia a la reglamentación que en materia de alimentos expide este Ministerio.</p>
<p>Artículo 4°. Articulación intersectorial para las compras públicas locales. Créase la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, de la cual forman parte las siguientes entidades y organizaciones campesinas y agrarias de carácter nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidad que ejercerá la secretaría técnica. • Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias – Ministerio de Trabajo. • Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 	<p>No se considera pertinente la participación del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), en relación con los temas de inocuidad de alimentos en la mesa técnica Nacional.</p> <p>Así mismo, vale la pena señalar que el INVIMA, es el orientador técnico en materia de alimentos y bebidas de las entidades territoriales de salud.</p> <p>Por otra parte, sí se considera apropiada la participación del INVIMA, teniendo en cuenta las competencias de dicho Instituto, que en función de las mismas ha venido efectuando un papel fundamental en las regiones y mesas</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Salud y Protección Social. • Ministerio de Relaciones Exteriores. • Ministerio de Defensa. • Ministerio de Educación Nacional. • Ministerio de Minas y Energía. • Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. • Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. • Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). • Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos. • Instituto Colombiano Agropecuario. • Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios. • Agencia de Desarrollo Rural. • La Agencia de Renovación del Territorio. • Departamento Nacional de Planeación. • Agencia Nacional de Hidrocarburos. • Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. • Colombia Compra Eficiente. • Banco Agrario de Colombia. • Un delegado de las Secretarías de Agricultura de los Departamentos. • Un miembro de la sociedad civil que represente las organizaciones de agricultura familiar del sector agropecuario. • Organizaciones campesinas y agrarias de carácter nacional. <p>Dentro de los primeros seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional deberá integrar y organizar la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, con la participación de funcionarios de nivel directivo de las entidades que la conforman o sus</p>	<p>técnicas hasta ahora desarrolladas, para continuar fortaleciendo el cumplimiento de la reglamentación sanitaria vigente en materia de alimentos.</p>

<p>delegados o designados técnicos. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá la estructura, funciones y reglamentación para la conformación y operación de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos y demás espacios de articulación territorial.</p> <p>La Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, para cumplir sus objetivos y funciones, podrá invitar a representantes de otras entidades tanto públicas como privadas, expertos, académicos y demás personas cuyo aporte estime pertinente y pueda ser de utilidad para los fines encomendados a la misma, quienes asistirán a las sesiones, con voz, pero sin voto.</p> <p>La mesa técnica nacional deberá reunirse al menos una vez cada tres meses para hacer seguimiento a los compromisos adquiridos por sus integrantes. La primera reunión anual deberá realizarse dentro de los primeros treinta días calendario de cada año [...].</p>	
<p>Artículo 5°. Funciones de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos. Todas las entidades a que hace referencia el artículo 2° de la presente ley deben realizar bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las siguientes funciones:</p> <p>a) Diseñar e implementar mecanismos que permitan la adquisición de productos agropecuarios primarios y transformados provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, por medio de la compra pública local de alimentos para satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales de la población colombiana, teniendo en</p>	<p>Los lineamientos, guías y demás instrumentos que se desarrollen en el marco de la mesa deben considerar lo establecido en la normatividad sanitaria vigente en materia de alimentos y bebidas expedida por este Ministerio.</p>
<p>cuenta la pertinencia de sus costumbres culturales alimenticias.</p> <p>b) Definir los lineamientos y guías para la implementación de la presente ley y de su reglamentación. Estas guías y lineamientos deben ser transferidos y apropiados a nivel departamental, distrital y municipal, permitiendo a los mandatarios contar con orientaciones técnicas para la conformación de los espacios intersectoriales necesarios para el cumplimiento efectivo del objeto y alcance de la presente ley.</p> <p>Diseñar y poner en marcha mecanismos de concertación entre la oferta y la demanda de alimentos, a nivel de los territorios en los que las entidades gubernamentales deban realizar compras públicas locales de alimentos.</p> <p>c) Establecer los compromisos de compra local que deben asumir las entidades públicas demandantes de alimentos y sus contratistas, basados en la capacidad y condiciones productivas de la zona geográfica para la compra local de alimentos y las características de sus respectivos programas institucionales.</p> <p>d) Diseñar e impulsar estrategias a nivel nacional y territorial, que fomenten la formalización y la asociatividad, y fortalezcan las organizaciones de productores pertenecientes a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, para facilitar la participación de estas en el mercado de las compras públicas locales de alimentos.</p> <p>e) Proponer que la oferta pública institucional desarrolle programas de</p>	

<p>capacitación e incentivos en: extensión agropecuaria, asistencia técnica, tributaria, sanitaria, y comercial, dirigidos a apoyar el desarrollo y fortalecimiento de los productores ACFC y sus organizaciones de economía solidarias, mediante la articulación de entidades públicas y privadas de carácter nacional y territorial.</p> <p>f) Establecer los mecanismos de seguimiento y control que deben aplicar las autoridades territoriales y las distintas entidades compradoras directas o indirectas de alimentos.</p> <p>g) Teniendo en cuenta los espacios de articulación ya existentes, deberá crear y articular estrategias con la participación de las autoridades territoriales y la sociedad civil, que faciliten en el respectivo territorio, la inclusión de productos agropecuarios originarios del mismo departamento, municipio o distrito, dentro de los menús institucionales y definir sus preparaciones y frecuencias.</p> <p>h) Apoyar a las Gobernaciones, Alcaldías y sus Secretarías de Agricultura y Desarrollo, así como las demás entidades y actores del orden territorial quienes deberán realizar al menos una vez al semestre, ruedas de negocios o su equivalente con la participación de la oferta territorial de alimentos representada por los productores y sus organizaciones identificadas como productoras de la ACFC, y las Instituciones o entidades públicas que demanden dichos productos para el cumplimiento de sus obligaciones y</p>	
---	--

<p>programas. La primera rueda de negocios o su equivalente de cada año, deberá llevarse a cabo dentro de los primeros dos meses de la respectiva vigencia.</p> <p>i) Como miembros de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, Colombia Compra Eficiente, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, deberán periódicamente brindar capacitación y orientación a aquellas organizaciones o agremiaciones de agricultura familiar de cualquier orden, que producen alimentos, en el cumplimiento de requisitos y presentación de documentos para participar en las convocatorias públicas o procesos de contratación en su[s] territorios.</p> <p>j) Diseñar estrategias de difusión masiva y comunicación distinta al portal de contratación Secop, para que las organizaciones y agremiaciones productores legales puedan enterarse para participar en las convocatorias públicas o proceso de contratación, teniendo en cuenta las zonas rurales en las que desarrollan su labor.</p> <p>k) Todas aquellas que la Mesa Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos considere necesarias para el eficaz y efectivo cumplimiento de la presente ley.</p>	
---	--

<p>Artículo 8°. Minutas alimentarias y menús ofrecidos por las entidades del Estado. Todas las entidades del Estado que desarrollen programas en que se ofrezcan o dispensen alimentos, sin detrimento de sus objetivos y programas misionales, están obligadas a diseñar minutas alimentarias y</p>	<p>Es importante manifestar que todos los programas de apoyo alimentario, deben basar sus minutas en las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) para la población colombiana, establecidas en la Resolución 3803 de 2016, emitida por este Ministerio (Cfr. art. 2°. Campo de aplicación).</p>
---	---

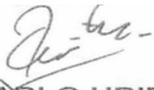
<p>menús estandarizados teniendo en cuenta los hábitos alimentarios de la población de cada zona geográfica para la compra pública local de alimentos, priorizando el abastecimiento con productos locales provenientes de la ACFC y sus organizaciones solidarias, con enfoque diferencial y respetando las concertaciones realizadas en los espacios departamentales, municipales o distritales de concertación de que trata el artículo 6° de la presente ley.</p> <p>Todos los menús diseñados deben priorizar en las preparaciones o en los paquetes alimentarios distribuidos, la inclusión de alimentos e insumos producidos en la misma zona geográfica, sin que por ello se afecte la calidad microbiológica y el aporte nutricional de la alimentación entregada a los beneficiarios de estos programas.</p>	<p>Por tal motivo, se recomienda ajustar el artículo propuesto de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 8°. Minutas alimentarias y menús ofrecidos por las entidades del Estado. Todas las entidades del Estado que desarrollen programas en que se ofrezcan o dispensen alimentos, sin detrimento de sus objetivos y programas misionales, están obligadas a diseñar minutas alimentarias y menús estandarizados <u>de acuerdo con lo reglamentado por el Ministerio de Salud y Protección Social</u> y teniendo en cuenta los hábitos alimentarios de la población de cada zona geográfica para la compra pública local de alimentos, priorizando el abastecimiento con productos locales provenientes de la ACFC y sus organizaciones solidarias, con enfoque diferencial y respetando las concertaciones realizadas en los espacios departamentales, municipales o distritales de concertación de que trata el artículo 6 de la presente Ley [...].</p>
<p>Artículo 9°. Especificaciones técnicas de los productos. El Gobierno nacional en el marco de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas de Alimentos, dentro de los seis (6) meses siguientes a su conformación, deberá establecer un conjunto unificado y normalizado de fichas técnicas que contengan las especificaciones que deben cumplir los alimentos procesados y no procesados de origen agropecuario, de forma tal que estén sujetos a la normatividad sanitaria vigente y no se establezcan características excluyentes a la producción proveniente de la ACFC y sus organizaciones de economía solidaria.</p> <p>Parágrafo 1. Una vez establecidas las fichas técnicas de los productos a que hace referencia el presente artículo, todas las entidades estatales del nivel nacional,</p>	<p>Los instrumentos que se diseñen deben considerar siempre la reglamentación sanitaria vigente expedida por este Ministerio, en la cual se prevén los requisitos de inocuidad de los alimentos y bebidas que se comercializan en el territorio nacional.</p>
<p>departamental, distrital y municipal deberán adoptarlas de forma obligatoria.</p> <p>Parágrafo 2. Las fichas técnicas deberán contener criterios que favorezcan la compra de alimentos provenientes de sistemas de producción agroecológica que hagan parte de Sistemas Participativos de Garantía SPG debidamente reconocidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>Parágrafo 3. Lo dispuesto en el presente artículo, sin perjuicio de la vigilancia y control de carácter técnico científico para la protección de la salud individual y colectiva de los colombianos, que ejerce el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima).</p>	

3. CONCLUSIÓN

Sin que se desconozca la orientación de la propuesta, desde el sector salud, no se considera conveniente la inclusión de esta Cartera ya que los requisitos sanitarios y nutricionales aplicables en los programas de apoyo alimentario se encuentran en disposiciones vigentes. En todo caso, se insiste en el cumplimiento de tales exigencias sobre la materia.

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,


JUAN PABLO URIBE RESTREPO
 Ministro de Salud y Protección Social

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DEL DEPORTE

SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 64 DE 2019 SENADO

*por la cual se regula el ejercicio de la actividad de
Buceo.*

Bogotá, D. C.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Carrera 7ª N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso
comisión.septima@senado.gov.co

Bogotá, Distrito Capital - Bogotá, D. C.

**Asunto: Concepto al Proyecto de ley número
64 de 2019 Senado, por la cual se regula el ejercicio
de la actividad de Buceo. CPS-CS-18792019**

Respetado señor Secretario:

En atención al proyecto de ley del asunto, radicado en el Senado de la República el 30 de julio del presente año y que tiene como objeto regular el ejercicio de las actividades propias y conexas de buceo en los espacios marítimos jurisdiccionales, áreas fluviales y lacustres, piscinas y demás cuerpos de agua en el territorio nacional, desde el Ministerio del Deporte, nos permitimos hacer las siguientes observaciones:

Las Actividades Subacuáticas son definidas como “*aquel conjunto de actividades que se realizan y practican en espacios acuáticos (mares, piscinas, lagos, ríos, embalses, etc...) y cuya característica principal es que la mayor parte del tiempo, la persona que realiza la actividad se encuentra sumergida bajo el agua*”^{16[1]}.

Desde el punto de vista del fin o el objetivo con que se realicen, pueden diferenciarse diferentes ramas de las actividades subacuáticas, siendo una de ellas, el buceo. Esta disciplina, así como todas las modalidades

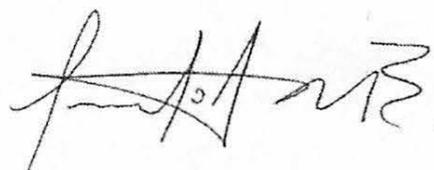
de actividades subacuáticas, está reglamentada por la Federación Colombiana de Actividades Subacuáticas, la cual tiene a cargo su manejo técnico y administrativo tal y como lo indica el Decreto Ley 1228 de 1995 en su artículo 11: “**FEDERACIONES DEPORTIVAS. Las federaciones deportivas nacionales son organismos de derecho privado, constituidas como asociaciones o corporaciones por un número mínimo de ligas deportivas o asociaciones deportivas departamentales o del Distrito Capital o de ambas clases, para fomentar, patrocinar y organizar la práctica de un deporte y sus modalidades deportivas dentro del ámbito nacional e impulsarán programas de interés público y social. Las federaciones deportivas adecuarán su estructura orgánica para atender el deporte aficionado y el deporte profesional separadamente, y tendrán a su cargo el manejo técnico y administrativo de su deporte en el ámbito nacional y la representación internacional del mismo.**” (Negrilla fuera del texto).

Adicionalmente, el buceo, como actividad recreativa, está regulado por la Norma Técnica Sectorial GT006 “**Norma de competencia laboral. Conducción de grupos en actividades de buceo con tanque cumpliendo con el programa establecido**” desarrollada por Icontec, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Unidad Administrativa Especial (Sistemas de Parque Nacionales Naturales), SENA y Consejo Profesional de Guías de Turismo.

Claro lo anterior, y teniendo en cuenta que el objeto del Proyecto de ley número 64 de 2019 es regular “*el ejercicio de la actividad de Buceo*”, actividad que como quedó visto, ya se encuentra reglamentada través de la Federación Colombiana de Actividades Subacuáticas (Fedecas), este despacho sugiere que cualquier acción que pretenda reglar el ejercicio de esta actividad, sea realizada en conjunto con la Federación en cita y con participación del Ministerio del Deporte.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que en la actualidad las normas y reglas aplicables a la modalidad de buceo, son las previstas por los distintos organismos internacionales, que vale decir, son comúnmente omitidas, el Ministerio del Deporte estima conveniente establecer una normatividad que complemente las reglas previstas para el ejercicio de la actividad de buceo, a través de las entidades competentes y con experiencia para ejercer, regular y controlar esta actividad en sus distintas modalidades y en sus diferentes cuerpos de agua.

Cordialmente,



Ernesto Lucena Barrero
Ministro del Deporte

¹⁶ [1] <https://www.fedecas.org>.

LACOMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los cinco (05) días del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes: consideraciones.

Concepto: Ministerio del Deporte

Refrendado por: *Ernesto Lucena Barrero* - Ministro

Al Proyecto de ley número 64 de 2019 Senado.

Título del proyecto: *Por la cual se regula el ejercicio del buceo.*

Número de folios: Tres (3) folios

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día martes cinco (5) de noviembre de 2019.

Hora: 4:04 p. m.

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

El Secretario,



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

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 39 DE 2019 SENADO

por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del Punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.

Estudio a la propuesta de Proyecto de ley número 39 de 2019 Senado, *por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del Punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.*

Proyecto de ley número 39 de 2019 Senado, *por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del Punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.*

Autores	<i>Julián Gallo, Victoria Sandino, Criselda Lobo, Pablo Catatumbo, Luis Alberto Albán, Carlos Alberto Carreño, Jairo Cala, Ómar Restrepo, Aída Avella, Iván Cepeda, Antonio Sanguino, Gustavo Bolívar, Guillermo García Realpe, Gustavo Bolívar, Roy Barreras. Gustavo Petro, Temístocles Ortega, Alexander López, Armando Benedetti, Feliciano Valencia, Luis Fernando Velasco, Iván Marulanda, Wilson Arias.</i>
Fecha de Presentación	24 de julio de 2019
Estado	Ponencia para segundo debate
Referencia	Concepto 17.2019

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en sesión del 15 de octubre de 2019, discutió el Proyecto de ley número 39 de 2019 Senado, *por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del Punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017* teniendo como base para el análisis el texto del proyecto que se encuentra publicado en la página web del Senado de la República.

1. Objeto y contenido del proyecto de ley

A través del presente proyecto de ley se busca desarrollar el compromiso adquirido en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo de paz suscrito con las FARC-EP consistente en desarrollar un tratamiento penal diferenciado para aquellos pequeños agricultores que se encuentran en el eslabón más bajo de la cadena de producción del narcotráfico. Según la exposición de motivos, el objeto es crear mecanismos sociales y administrativos para reconocer un tratamiento penal diferencial, transitorio y condicionado a las personas afectadas por la problemática de cultivo de plantaciones de uso ilícito en el país, con el fin de aportar elementos para la consolidación y sostenibilidad de la Paz en el periodo de posconflicto.

El proyecto de ley se encuentra dividido en ocho artículos de la siguiente manera:

Artículo 1°: Se define que el Tratamiento Penal Diferencial consistirá en la renuncia, por parte de la autoridad competente, al inicio y ejercicio de la acción penal a la continuidad de dicha acción, a la extinción de la acción penal en su contra, a la extinción de la pena o la extinción de la acción de extinción de dominio, según sea el caso, por las

conductas tipificadas en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000, por una sola vez.

Este artículo señala que la población objetivo son aquellos agricultores y agricultoras que cumplan con los requisitos para acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), definidos en el artículo 6° del Decreto Ley 896 de 2017, o cualquier otro Programa de Desarrollo Alternativo que pudiera ponerse en marcha por parte del Gobierno nacional.

El Tratamiento Penal Diferenciado inicia con la suscripción de un acuerdo entre el pequeño agricultor y el PNIS e incluye a aquellos que ya suscribieron ese documento con el programa. Al PNIS se le encomienda la labor de realizar la verificación de los compromisos adquiridos con el agricultor.

Por un término de 2 años siguientes a la suscripción del compromiso de no resiembra con el PNIS, las autoridades judiciales no podrán iniciar o continuar con las acciones mencionadas hasta tanto no se expida certificación por parte de PNIS en la cual conste el incumplimiento de los compromisos. Para iniciar la acción estatal se requiere que la comisión de la infracción se realice después de suscrito el compromiso. No obstante, para poder continuar con el ejercicio de la acción penal, las autoridades competentes deberán verificar que el PNIS ha cumplido con su implementación.

Si se expide una certificación de cumplimiento se extinguirá la acción penal para procesados, la pena para condenados y la acción de extinción de dominio respecto de bienes de estos. En todos los casos se extinguirán los antecedentes judiciales de las bases de datos de quienes accedan al beneficio y cumplan el periodo de verificación.

En el caso del artículo 2°, se prevén unas causales de exclusión, en las cuales se señala que no podrán acceder al Tratamiento Penal Diferenciado las personas que sean miembros de una organización criminal y que hayan financiado los cultivos, así como las personas que estén siendo investigadas por el delito tipificado en el artículo 375 en concurso con cualquier otra conducta punible, salvo aquellas descritas en los artículos 376, 377 y 382.

En el artículo 3° se establece la obligación de verificación en cabeza del PNIS o de quien haga sus veces de los siguientes criterios en un término de seis meses:

- La relación económica existente entre las actividades vinculadas al cultivo y la subsistencia del núcleo familiar.
- El tipo de plantas sembradas.
- El área de terreno con cultivos de uso ilícito, cuya extensión máxima será definida por las instancias para la ejecución del PNIS y las instancias territoriales de coordinación y gestión de este, en conjunto con las Asambleas Comunitarias que lo integran, de acuerdo a las características específicas del territorio.

En el artículo 4° se realiza la definición de las actividades relacionadas con el cultivo así como de sus actores.

Se resaltan cinco tipos de actividades. La primera de ellas es la calidad de “Amediario” que corresponde al pequeño agricultor que, previo acuerdo con quien ostenta alguna relación jurídica con el predio, realiza en el mismo las actividades de cultivo descritas en el artículo 375 del Código Penal. La segunda clase de actividad es la de “Cuidandero” quien resulta ser ese pequeño agricultor que se encarga de la guarda, protección y conservación de la plantación o sus semillas. En tercer lugar se encuentra la actividad propia del “Cultivador”, que se define como aquel que siembra el cultivo. El proyecto extiende la actividad de cultivador a la transformación en pasta base para la hoja de coca. La cuarta actividad que se señala es la de “Recolector”, quien resulta ser ese pequeño agricultor que vende su mano de obra para la cosecha de la plantación. Por último, se encuentra la actividad de “Trabajadores domésticos” quienes son esas personas que realizan labores de cuidado y atención con respecto de las personas que trabajan en el cultivo, y cuyos ingresos dependen de esta actividad.

A través del artículo cinco se obliga a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación a solicitar la libertad de las personas privadas de la libertad que se hayan acogido al beneficio, sin descartar que esto pueda ser realizado, o a solicitud de parte o de oficio por el juez competente. También se suspenden los términos procesales y la ejecución de la pena dentro del periodo de 2 años de verificación.

Mediante el artículo 6° se establece una priorización en razón al componente de género y crea una obligación de disponer de programas de capacitación en temas de género para garantizar el acceso a los trámites y procedimientos previstos en el proyecto de ley.

A su vez, el artículo 7° establece que la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación (CSIVI) podrá realizar seguimiento a la aplicación de esta norma. Finalmente en el artículo 8° se establece la entrada en vigencia inmediata de la norma.

2. Observaciones Político-Criminales al proyecto de ley bajo examen

El Consejo Superior de Política Criminal, considera necesario resaltar la importancia que tiene para el Estado colombiano la figura acordada en el punto 4.1.3.4¹⁷ del Acuerdo Final para la

¹⁷ (...) con el fin de facilitar la puesta en marcha del PNIS, el Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de

Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, sin embargo, presenta unas observaciones político criminales que conllevan a determinar la necesidad de emitir un concepto desfavorable del presente proyecto de ley.

En el contenido del Punto 4 del Acuerdo, se ha expresado que “(...) *las políticas públicas darán un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que son las personas que cultivan y las que consumen drogas ilícitas, e intensificarán los esfuerzos de desarticulación de las organizaciones criminales (...)*”¹⁸. De lo anterior deviene que el tratamiento penal diferencial que se establece en el acuerdo constituye una medida de protección para esta población, que es la más vulnerable de la cadena de producción del narcotráfico, así como también constituye un incentivo para que estas personas se desvinculen de esta actividad criminal.

Es entonces claro que esta clase de iniciativas, que buscan racionalizar el uso del *ius puniendi* del Estado, teniendo en cuenta la calidad de los autores de las conductas parecen constituir un elemento que permita avanzar hacia una política criminal más coherente y racional. No obstante, el Consejo Superior de Política Criminal debe señalar que el diseño de medidas de este tipo debe ser realizado con el mayor cuidado, con el fin de que no se cree un beneficio que conlleve a una inmunidad penal frente a esta clase de comportamientos.

Por otra parte, el Consejo Superior de Política Criminal ve con beneplácito que dentro de la exposición de motivos del presente proyecto de ley exista una fundamentación empírica fuerte, que provee datos interesantes y pertinentes acerca de la necesidad del tratamiento penal diferenciado, exponiendo claramente cuál es situación en materia de cultivos de uso ilícito en el país.

Ahora bien, es necesario señalar que el artículo 1° del proyecto de ley objeto de estudio adolece de errores de técnica legislativa. Se trata de un artículo compuesto por cinco (05) incisos en los cuales no parece haber una unidad temática. A través de este artículo se define en qué consiste el Tratamiento

renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito. El Gobierno nacional garantizará durante este año el despliegue del PNIS en todas las zonas con cultivos de uso ilícito para que se puedan celebrar los acuerdos con las comunidades e iniciará su implementación efectiva. El ajuste normativo deberá reglamentar los criterios para identificar quiénes son los pequeños agricultores y agriculturas de cultivos de uso ilícito (...) La manifestación voluntaria de renuncia al cultivo de uso ilícito y a la permanencia en dicha actividad, podrá darse de manera individual, o en el marco de acuerdos de sustitución con las comunidades. (...) Este tratamiento podrá ser revocado por reincidencia en las conductas asociadas a cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso ilícito y sus derivadas. Se dará prioridad en la implementación a los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. (...).

¹⁸ Negrita fuera de cita.

Penal Diferenciado, se define quiénes serían los posibles beneficiarios del mismo y se establece el procedimiento por medio del cual se desarrollaría el acceso al Tratamiento Penal Diferenciado. Estas disposiciones pudieron haber sido tratadas en artículos separados, facilitando la aplicación de la norma. Por otra parte, se constata que dentro del articulado no aparece claramente definido el objeto del proyecto de ley, sino que dicha descripción es manifestada en la exposición de motivos.

Se establece el Tratamiento Penal Diferenciado para todas las conductas asociadas al narcotráfico que pueden ser cometidas por un pequeño agricultor, es decir que, dentro de este beneficio se incluyen los comportamientos tipificados en los artículos 375, 376, 377 y 382 del Código Penal.

Esta inclusión, en concepto del Consejo Superior de Política Criminal, excede lo dispuesto en el Acuerdo de Paz. En la exposición de motivos se intenta limitar esa ampliación frente al delito tipificado en el artículo 375 limitándolo al inciso primero de este artículo, pero dicha exposición guarda silencio frente a los otros comportamientos que se vinculan.

Resulta por lo menos contrario a la política contra las drogas del Estado colombiano que se incluyan comportamientos de TRÁFICO, FABRICACIÓN O PORTE DE ESTUPEFACIENTES o de TRÁFICO DE SUSTANCIAS PARA PROCESAMIENTO, en un tratamiento diferenciado destinado a los agricultores de cultivos de uso ilícito, que busca precisamente beneficiar a una población considerada como vulnerable, dedicada a los cultivos de uso ilícito.

Para el Consejo Superior de Política Criminal es claro que de ninguna manera podría considerarse como viable, la inclusión de conductas como el TRÁFICO, FABRICACIÓN O PORTE DE ESTUPEFACIENTES o de TRÁFICO DE SUSTANCIAS PARA PROCESAMIENTO dentro de un beneficio judicial que busca extinguir la acción penal.

Por otra parte tampoco resulta conveniente el hecho de limitar el ejercicio de la acción estatal después del incumplimiento por parte del beneficiario a que el Estado haya implementado efectivamente el PNIS. Esto resulta una limitante totalmente desproporcionada al *ius puniendi* del Estado, por cuanto se estaría presentando un fenómeno de aceptación de un comportamiento criminal, pese al no cumplimiento de los compromisos pactados entre el beneficiario y el Estado.

Para la Policía Nacional no es viable indicar que en el periodo de dos años mientras se verifican los compromisos individuales, la Fiscalía no pueda ir adelantando el ejercicio de la acción penal bajo el único supuesto de la existencia de una decisión del PNIS, lo que de alguna manera iría en contravía del artículo 250 de la Constitución que señala que “La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y

realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento (...)

La frase “en todos los casos se extinguirán los antecedentes judiciales de las bases de datos de quienes accedan al beneficio y cumplan el periodo de verificación” la cual hace referencia a la extinción de los antecedentes judiciales de las bases de datos de quienes accedan al beneficio y cumplan el período de verificación, es un término amplio, toda vez que se estaría entendiendo que también serían eliminados los antecedentes penales diferentes a las conductas establecidas en los artículos 375, 376, 377 y 382 del Código Penal, como por ejemplo, los antecedentes por homicidio, lesiones personales, delitos sexuales o porte de armas de fuego; en este orden de ideas, estas personas quedarían sin algún tipo de antecedente penal lo que les permitiría obtener beneficios cuando estas llegaran a cometer otra conducta diferente a las que se busca regular esta iniciativa.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación manifestó que en el artículo 1° del presente proyecto amplía el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores además incluye a otras nuevas familias que se acojan a los acuerdos de sustitución voluntaria, sin establecer ningún límite temporal, contrario a lo estipulado en numeral 4.1.3.4, del acuerdo final para la paz, sobre el Tratamiento penal diferencial que establece el término de 1 año contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, para que manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito, concordante con el artículo 5° del Acto Legislativo 01 de 2017.

El artículo 2° desconoce que el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 menciona que la ley reglamentará en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos del artículo del Código Penal 375, 376 y 377, e incluye el artículo 382 para que en el caso en que el delito del artículo 375 sea cometido en concurso con el 382 le sea aplicado a la persona el tratamiento penal diferenciado. Así las cosas, el legislador excede el límite que la Constitución, mediante Acto Legislativo 01 de 2017 impone a la forma en que debe ser regulado el tratamiento penal diferenciado, lo cual en el caso en que se apruebe conllevaría a que se declare la inconstitucionalidad por razones sustanciales que desconocen la superioridad que el artículo 4° constitucional le reconoce a la Constitución.

Tampoco resulta de recibo permitir que se otorgue el Tratamiento Penal Diferenciado a personas que han cometido estos delitos en concurso, toda vez que ya no estaríamos en presencia de un pequeño agricultor, sino en presencia de un ciudadano cuya actividad ilícita va más allá del eslabón del cultivo, que es el que se busca proteger a través del acuerdo,

llegando a entrar en la cadena de producción de la sustancia estupefaciente.

Parece inapropiado que a las instancias territoriales de coordinación y gestión del PNIS, en conjunto con las Asambleas Comunitarias que lo integran, se les confiera la autoridad de decidir la extensión máxima de cultivo de uso ilícito requerida para no acceder al beneficio, cuando estas instancias están compuestas por las mismas personas que podrían resultar beneficiadas.

Por otra parte, al revisar la exposición de motivos del presente proyecto de ley no se encuentra ninguna clase de explicación o evidencia que justifique el plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la ley que se le da al PNIS para certificar el cumplimiento de los beneficios de ingreso al Tratamiento Penal Diferenciado. El artículo 3° del proyecto respecto a la verificación de los requisitos que permiten acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, no reglamenta el área del terreno con cultivos ilícitos, objeto del presente proyecto y precisamente el Acuerdo Final para la Paz, ordenó que a través de la ley se defina la extensión máxima.

También establece que para verificar los requisitos que permiten acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, creando para tal fin una entidad encargada de su implementación, sin embargo, no se establece a qué dependencia o ministerio está adscrita o vinculada ni los recursos con los cuales será creada y financiada. Desconociendo además que el Decreto Ley 896 de 2017, *por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito* establece en el artículo 1° que se cuenta con la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, entidad que debe ser la encargada de verificar los requisitos que permitan acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos. Igualmente, será necesario aclarar la relación existente entre las actividades vinculadas al cultivo y la subsistencia familiar.

Ahora bien, al analizar el artículo 4° de este proyecto de ley, en el cual se busca precisar cuáles son las actividades que resultan propias de un pequeño agricultor. Como se indicó en el acápite relacionado con la descripción de la iniciativa, se crean cinco clases de pequeño agricultor.

Dentro de estas categorizaciones tenemos en un primer lugar dos actividades que no corresponden con actividades propias del cultivo, merecedoras de un tratamiento penal diferenciado, como lo son el trabajador doméstico y el cuidandero por lo cual no se entiende su inclusión como beneficiarios del tratamiento penal diferenciado, habida cuenta de que no desempeñan actividad agrícola alguna.

Por otra parte, resulta inquietante que dentro de la definición de cultivador se incluya la transformación de la hoja de coca en pasta base como una actividad propia del cultivo. Esto excede en gran medida lo pactado en el Punto 4.1.3.4 del Acuerdo de Paz.

Es necesario reafirmar que el tratamiento penal diferenciado solo debe aplicarse a los eslabones débiles de la cadena, a aquellas actividades de cultivo y no a actividades de producción de estupefacientes que se encuentran en otro eslabón de la cadena productiva.

Extender beneficios de carácter penal a actividades propias de la fabricación de estupefacientes resulta inconveniente. Lo que se busca a través del tratamiento penal diferenciado es la protección de los pequeños agricultores, como eslabones débiles, que dependen del cultivo de uso ilícito para obtener los medios para su subsistencia. Resulta entonces un contrasentido extender el beneficio a personas que transforman la sustancia vegetal primaria en un derivado que termina siendo transformado en clorhidrato de cocaína. Esa actividad de transformación no es propia de un agricultor y en tal medida esta inclusión excede los límites del acuerdo.

El artículo 5° le otorga a la Procuraduría la competencia y la facultad de solicitar al juez de control de garantías de conocimiento o de ejecución de penas y medidas de seguridad, ordenar la libertad condicional o provisional de inmediato a pesar de que legalmente esa no es su competencia, el artículo 118 constitucional establece que al Ministerio Público le corresponde la guarda y promoción de los Derechos Humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, pero ello no implica la competencia para solicitar que se ordene la libertad condicional, para este caso.

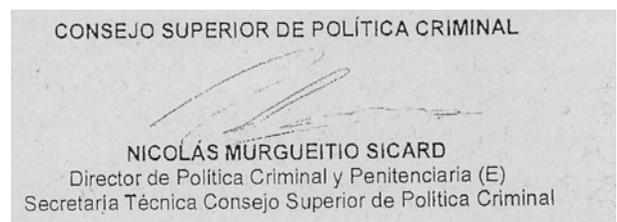
En su calidad de sujeto procesal la Procuraduría General de la Nación interviene ante las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía. Su facultad de intervención no es facultativa sino imperativa y se desarrolla de forma selectiva cuando el Procurador General de la Nación lo considere necesario y cobra trascendencia siempre que se desarrolle en defensa de los derechos y las garantías fundamentales.

Al revisar el artículo 6°, se constata que se incluye un componente diferenciado, estableciendo una priorización en caso de solicitudes realizadas por madres cabeza de familia, y obliga al Consejo Superior de la Judicatura a realizar capacitaciones de género. No obstante, ser esta una medida positiva, puesto que se dirige a una parte vulnerable de la población beneficiaria, deja por fuera el componente étnico, creando una diferenciación en la materia que va en contravía de lo dispuesto en el Punto 6 del Acuerdo de Paz. Por otra parte, no existe dentro de la exposición de motivos ningún análisis acerca de la capacidad que tendría el Consejo Superior de la Judicatura para realizar dichas capacitaciones, así como tampoco acerca del costo que estas puedan tener, y mucho menos de la utilidad que estas capacitaciones pueden representar.

En cuanto al rol de seguimiento que la norma pretende otorgarle a la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación (CSIVI), resulta incoherente realizar dicha inclusión toda vez que se desprende del mismísimo Acuerdo de Paz que esta comisión tendrá la facultad de realizar el seguimiento a la implementación del mismo.

3. Conclusión

Se concluye por parte del Consejo Superior de Política Criminal que resulta inconveniente dar trámite legislativo, y por tanto, emite concepto desfavorable, pues la propuesta resulta contraria a la política contra las drogas del Estado colombiano al extender el tratamiento penal diferenciado más allá de lo dispuesto en el Punto 4.1.3.4 del acuerdo de paz.



* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 96 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se previenen y enfrentan actividades y operaciones delictivas en territorio colombiano por parte de miembros del régimen venezolano y se dictan otras disposiciones.

Estudio a la propuesta de Proyecto de ley número 96 de 2018 Senado, *por medio de la cual se previenen y enfrentan actividades y operaciones delictivas en territorio colombiano por parte de miembros del régimen venezolano y se dictan otras disposiciones.*

Proyecto de ley número 96 de 2018 Senado, <i>por medio de la cual se previenen y enfrentan actividades y operaciones delictivas en territorio colombiano por parte de miembros del régimen venezolano y se dictan otras disposiciones.</i>	
Autores	Honorable Senador <i>Rodrigo Lara Restrepo</i>
Fecha de Presentación	15 de agosto de 2018
Estado	Pendiente discutir ponencia para segundo debate en Senado
Referencia	Concepto número 14.2019

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en sesión del 25 de junio de 2019, discutió el Proyecto de ley número 096 de 2018 Senado, *por medio de la cual se previenen y enfrentan actividades y operaciones delictivas en territorio colombiano por parte de miembros del régimen venezolano y se dictan otras disposiciones* teniendo como base para el análisis el texto del proyecto que se encuentra publicado en la página web del Senado de la República. |

Una vez revisadas las consideraciones por parte del Consejo Superior de Política Criminal, se aprueba el presente concepto.

1. Objeto y contenido del proyecto de ley

La iniciativa consiste en la creación de una lista restrictiva en la cual se relacionen las personas que se encuentren vinculadas con el régimen venezolano a fin de crear una prohibición para las entidades vigiladas por el Estado colombiano para realizar negocios con las personas que figuren en esa lista, así como prohibiciones de ingresar al territorio colombiano para estas mismas personas.

El presente proyecto de ley se encuentra compuesto por 7 artículos, el primero de ellos trata del objeto del proyecto, que es prevenir y enfrentar actividades y operaciones delictivas con incidencia en el territorio colombiano por parte de miembros de la cúpula del régimen venezolano.

A través del artículo segundo se crea la Lista Restrictiva *“por la restauración de la Democracia en Venezuela, que es el instrumento a través del cual se materializaría este objetivo. Esta lista sería alimentada por una Comisión Accidental denominada “Comisión por la Restauración Democrática en Venezuela” que funcionaría dentro de cada corporación, una en el Senado y otra en la Cámara de Representantes.*

El artículo 3° habla de las consecuencias de estar incluido en la lista. Así las cosas, se establece una prohibición general para que las personas naturales o jurídicas sujetas a la inspección y vigilancia del Estado, para realizar negocios con:

- Las personas individualizadas en la lista;
- El ámbito familiar de las mismas hasta el cuarto grado de consanguinidad segundo de afinidad y primero civil.

Sus posibles testafierros.

Por su parte, el artículo 4° dispone el congelamiento de los activos de las personas en la lista y la disposición de estos activos a favor de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., quien los administraría hasta que se restaure la democracia en Venezuela.

A través del párrafo 1° se da la instrucción para que la UIAF, en ejercicio de sus funciones de inteligencia financiera realice el seguimiento y la detección de los bienes y negocios jurídicos, civiles y comerciales, relacionados con los bienes en Colombia de las personas mencionadas en la lista, así como también para que le los resultados de sus investigaciones a las distintas entidades que ejerzan inspección, vigilancia y control en el Estado colombiano para que, mediante circular, ordenen a las entidades bajo su control abstenerse de realizar cualquier tipo de acto o negocio jurídico en calidad de parte o intermediario y congelen los activos que sean de su competencia.

En el párrafo 2° establece que los bienes de las personas de la lista que hayan sido condenadas por narcotráfico o lavado de activos podrán ser

destinados a un fondo para la atención de los migrantes venezolanos.

En el artículo 5° se determina que las personas que compongan la lista no podrán entrar a territorio colombiano y que para tal fin el Ministerio de Relaciones Exteriores revocará unilateralmente cualquier tipo de visado a las personas naturales individualizadas en la lista de la que habla la presente ley y a sus familiares hasta cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil y quienes funjan como representantes legales o socios de actividades comerciales que tengan alguna relación contractual con las personas jurídicas indicadas en esa misma lista.

Por otra parte, crea un régimen migratorio especial para garantizar la movilidad de los miembros de la asamblea venezolana, eximiéndolos de la presentación de documentos de viaje, como pasaportes para facilitar su movilidad a través de lo dispuesto en el artículo 6°.

Por último, el artículo 7° dispone que la ley entraría a regir a partir de su promulgación. Finalmente, como anexo a la norma en comento, se tiene el listado de las personas con las cuales iniciará la lista.

2. Observaciones Político-Criminales al Proyecto de Ley bajo examen

En términos generales, el Consejo Superior de Política Criminal advierte que el Proyecto de Ley objeto de estudio comporta una iniciativa interesante para el Sistema Antilavado de activos y contra la Financiación del Terrorismo, se materializa a través de medidas que parecen ser inadecuadas desde el punto de vista político-criminal.

El proyecto de ley en comento resulta interesante, por cuanto prevé la creación de una lista restrictiva que permita prevenir el uso de la economía colombiana para actividades de lavado de activos derivados de actos de corrupción ejercidos en el territorio venezolano. Lo anterior en cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia, en particular de las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera.

La Recomendación número 2, en su tenor literal señala:

Los países deben contar con políticas ALA/CFT a escala nacional, que tomen en cuenta los riesgos identificados, las cuales deben ser sometidas a revisión periódicamente, y deben designar a una autoridad o contar con un mecanismo de coordinación o de otro tipo que sea responsable de dichas políticas.

Los países deben asegurar que, las autoridades que hacen las políticas, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), las autoridades del orden público, los supervisores y otras autoridades competentes relevantes, tanto a nivel de formulación de políticas como operativo, cuenten con mecanismos eficaces establecidos que les permita cooperar y, cuando corresponda, entablar entre sí una coordinación

a nivel interno en el desarrollo e implementación de políticas y actividades para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Dentro de estos mecanismos eficaces, se encuentra el establecimiento de listas restrictivas, en las cuales los estados relacionan a personas naturales y jurídicas que son consideradas de riesgo de Lavado de Activos o de Financiación del Terrorismo, para que las entidades vigiladas puedan desarrollar correctamente sus labores de prevención y mitigación.

Actualmente existen varias listas restrictivas a nivel internacional como por ejemplo la Lista de Sanciones de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC por sus siglas en inglés), más conocidas como “lista Clinton”¹⁹, la Lista de Terceros Países de Alto Riesgo de la Unión Europea, la Lista de Sanciones Financieras Dirigidas del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. Cuando una persona aparece en estas listas, generalmente se refuerzan los controles llegando hasta el punto de limitar el acceso al sistema financiero de los países.

Aunado a lo anterior, debe manifestarse que, en una anterior oportunidad este mismo órgano colegiado se había referido a esta clase de iniciativas de la siguiente forma:

“El Consejo Superior de Política Criminal mantiene su posición al advertir y destacar que el Proyecto de Ley Estatutaria pretende un avance hacia la superación de las medidas estrictamente punitivas para afrontar un fenómeno social que demanda no solamente la reacción penal -como se impone a través de las sentencias condenatorias- sino instrumentos que puedan hacer viable algún grado de prevención del delito como en este caso, del tipo de la prevención especial [...]”²⁰.

Se reitera entonces que la iniciativa es de rescatarse, en cuanto a que esta lista se convertiría en una herramienta importante para la prevención en materia de Lavado de activos. No obstante, el proyecto de ley comprende varias disposiciones que resultan inconvenientes, como por ejemplo que sea el Congreso de la República quien tenga la facultad de agregar personas a esta lista sin la definición de criterios claros de inclusión definidos en la norma.

En reunión presencial del 23 de noviembre de 2018, el Consejo Superior de Política Criminal adoptó un documento denominado “Lineamientos de Política Criminal”, el cual contiene las bases que debe contener el futuro Plan Nacional de Política Criminal y enuncia lo que para este órgano asesor deben ser los principios que rijan la Política Criminal del Estado colombiano, siempre en armonía con lo dispuesto por la Corte Constitucional en las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015. A

continuación se verificará si el presente proyecto de ley cumple con estos parámetros.

A. Observaciones frente a la composición de la Lista

Resultaría por lo menos problemático que la facultad para incluir personas naturales y jurídicas en este listado quedase en manos del Legislativo, puesto que dentro de las funciones asignadas a este órgano del poder público, no se encuentran asignadas al Legislativo. Es más, la Constitución Política, en su artículo 136, dispone:

Se prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras:

1. Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.

2. Exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomático o sobre negociaciones de carácter reservado.

3. Dar votos de aplauso a los actos oficiales.

4. Decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente.

5. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas.

6. Autorizar viajes al exterior con dineros del erario, salvo en cumplimiento decisiones específicas, aprobadas al menos por las tres cuartas partes de los miembros de la respectiva Cámara. (Negrita y subrayado fuera de cita).

En consecuencia, le estaría vetado al Legislador realizar la función de alimentar y modificar la Lista creada a través del presente proyecto de ley puesto que dicha inclusión constituye un acto de proscripción contra personas naturales o jurídicas. Por otra parte, también debe mencionarse que no se encuentra dentro del articulado unos criterios objetivos para la inclusión de estas personas en la lista, razón por la cual esta inclusión se dejaría al arbitrio de los congresistas que participen en la comisión incidental.

Es necesario recordar que la inclusión en la lista restrictiva acarrea grandes consecuencias para las personas, bien sean naturales o jurídicas. Entre ellas, se encuentra la prohibición para las entidades bancadas de permitir negocios con estas personas, y restringir su acceso al sistema financiero, así como también la identificación de todos sus bienes con fines de ser congelados.

Debe recordarse que la Corte Constitucional a través de Sentencia SU-157 de 1999, con ponencia del doctor Alejandro Martínez Caballero, se refirió a la capacidad que puede tener una entidad financiera para limitar el acceso al servicio público bancario:

“Por lo tanto, la Corte Constitucional considera que si bien la autonomía de la voluntad de los bancos está amparada constitucionalmente ellos anulan

¹⁹ A la fecha la lista OFAC cuenta con 7.758 registros.

²⁰ Concepto 095 de 2017.

derechos de los clientes o bloquean comercialmente a una persona cuando se presentan los siguientes elementos:

b1. Cuando al cliente le es imposible actuar de manera efectiva para neutralizar los efectos de las decisiones de los bancos. Por lo tanto, no constituye una situación de bloqueo financiero si existen medios administrativos o jurídicos que le permitan acceder al sistema financiero. Para la Corte, es claro que los accionantes han agotado todos los escenarios nacionales e internacionales para demostrar una condición legítima para acceder al servicio público bancario. De igual manera, acudieron a los organismos judiciales pertinentes para demostrar la licitud de su capital. No obstante, no obtuvieron solución para su actual situación.

b2. También se presenta el bloqueo financiero cuando el usuario está frente a la imposibilidad de ingreso al servicio público bancario. Por consiguiente, transgreden desproporcionadamente los derechos del cliente, las decisiones en cadena o reiteradas indefinidamente que impiden hacer uso de la banca. Como se observa, si la mayor parte de la banca rechaza las relaciones comerciales con una misma persona, sin causa objetiva válida que le permita desplegar una actividad razonable para evitarlo, se transgrede no sólo el núcleo esencial del derecho a la personalidad jurídica sino el derecho a acceder en igualdad de condiciones al servicio público bancario.

b3. Cuando la decisión de las entidades financieras produce consecuencias graves para la capacidad jurídica del usuario del servicio público. También resulta evidente que, para el sistema financiero, los accionantes están imposibilitados para realizar negociaciones comerciales en donde medie un título valor o créditos a su favor, lo cual produce una disminución inmensa de su capacidad negocial.

b4. Cuando la negativa de negociación no responde a causas objetivas y razonables que justifican la decisión. Por lo tanto, las entidades financieras pueden negar el acceso al sistema financiero o puede terminar contratos bancarios cuando se presentan causales objetivas que amparan la decisión. Por consiguiente, no existe bloqueo financiero cuando las entidades financieras fundamentan su decisión razonablemente. En otras palabras, no se transgreden derechos del cliente cuando existe una causa objetiva que explique la desvinculación o la negativa de negociación. Por el contrario, sería evidente el abuso de la libertad negocial privada, opuesto a los principios del Estado Social, si se niega el acceso a la actividad bancaria sin justificación legal o económica alguna. Cabe anotar que no constituye causal objetiva que autoricen la negativa para el acceso a la actividad financiera, la utilización de criterios de diferenciación prohibidos constitucionalmente (C. P. artículo 13)”.

Así las cosas, resulta inconveniente que dentro del proyecto de ley no se prevea ningún mecanismo para refutar o controvertir la inclusión en la lista, lo cual causaría tensiones con el derecho de *Habeas Data* establecido en la Constitución y desarrollado a través de la Ley 1581 de 2012, así como también llevaría a un bloqueo absoluto al acceso al sistema financiero de las personas allí relacionadas.

B. En cuanto al mecanismo de congelamiento

Es entonces necesario interrogarse acerca de la figura que este proyecto de ley pretende aplicar a estos bienes. Como se mencionó se pretende que estos bienes pasen a ser administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., sin ninguna clase de proceso y sin respeto alguno por terceros que puedan ostentar algún derecho, principal o accesorio, sobre estos bienes. Esto resultaría contrario a lo dispuesto en el artículo 34 de nuestra Constitución Política en donde claramente se establece que la confiscación se encuentra proscrita.

Este proyecto de ley contrariaría el principio de coherencia adoptado por el Consejo Superior de Política Criminal, en la medida de que prevé la utilización de una figura jurídica con un fin diferente del establecido en la norma que la crea.

Si bien, por obligaciones internacionales, en particular las derivadas de las 1267 de 1999 1988 de 2011 1373 de 2001 1716 y 1737 de 2006, se previó un procedimiento para que las personas naturales o jurídicas informaran acerca de la existencia de dichos bienes y se dispuso un procedimiento de congelamiento, a través de un acuerdo interadministrativo celebrado el 30 de noviembre de 2015 en el cual se da aplicación a los compromisos derivados de los instrumentos antes mencionados.

El convenio interadministrativo para el cumplimiento de las Resoluciones 1267 de 1999 1988 de 2011 1373 de 2001, 1716 y 1737 de 2006, suscrito el 30 de noviembre de 2015 entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Información y Análisis Financiero y la Superintendencia Financiera de Colombia, tiene por objeto el siguiente:

En virtud del presente CONVENIO, LAS PARTES actuando de conformidad con las competencias y especificidad funcional asignada por ley a cada una, acuerdan articular, sumar esfuerzos y cumplir con las obligaciones aquí descritas para dar efectivo cumplimiento al artículo 20 de la Ley 1121 de 2006 y a todas las obligaciones internacionales sobre Congelamiento y prohibición de manejo de fondos u otros activos de personas y entidades asociadas a actos o grupos terroristas asumidas por Colombia, en especial las Resoluciones 1267 de 1999 1988 de 2011, 1373 de 2001, 1716 y 1737 de 2006 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las Recomendaciones 6 y 7 del GAFI relacionadas con el congelamiento de activos asociados a financiación del terrorismo y a financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Este procedimiento se encuentra limitado a esta clase de actuaciones, es más, hace uso de la acción de extinción de dominio para realizar el congelamiento, razón por la cual se puede determinar que, el “congelamiento de bienes” no es una figura autónoma dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

C. De la administración de estos bienes

Si bien, como se mencionó en precedencia, el instrumento jurídico utilizado para el congelamiento efectivo en virtud de lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas es la Extinción del Derecho de Dominio, no es menos cierto que el mecanismo mediante el cual se previó realizar esta actividad, se encuentra limitado legalmente al congelamiento en virtud de lo dispuesto en las Resoluciones 1267 de 1999 1988 de 2011, 1373 de 2001, 1716 y 1737 de 2006 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Dentro del presente proyecto se prevé que los bienes identificados y congelados sean puestos a disposición de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE). Lo anterior no resulta coherente por la limitante que existe en el convenio, que evita que el congelamiento sea utilizado para otros fines que aquellos establecidos en las ya mencionadas resoluciones.

Es de recordar que la función principal de SAE es la administración del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco), que es el fondo que recibe todos los bienes sobre los cuales se decreta de manera definitiva la extinción del Derecho de Dominio, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 88 y 90 del Código de Extinción de Dominio.

No existe dentro del proyecto o su exposición de motivos, análisis alguno acerca de las razones por las cuales la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE) tendría la facultad para realizar la administración de estos bienes.

Con corte a febrero de 2019, SAE administra 21.785 inmuebles, 1.939 sociedades y 41.365 bienes muebles (vehículos, naves, aeronaves, enseres, joyas, semovientes, sustancias controladas, obras de arte). Lo cual representa para esta sociedad de economía mixta del orden nacional un despliegue operativo bastante importante.

Si bien pudiera considerarse que SAE pudiera ejercer tal función, debido a que el congelamiento, tal y como se encuentra previsto en el convenio, se materializa a través de una medida cautelar dentro de un proceso de extinción de dominio, no es claro cuál sería el impacto que tendría la administración de estos recursos en la operación de SAE, en sus finanzas o en su capacidad operativa. En el mismo sentido, revisado el proyecto de ley, tampoco se define cuál sería el régimen de administración de los mismos.

Finalmente, se dispone que estos bienes podrán ser utilizados por la Sociedad de Activos

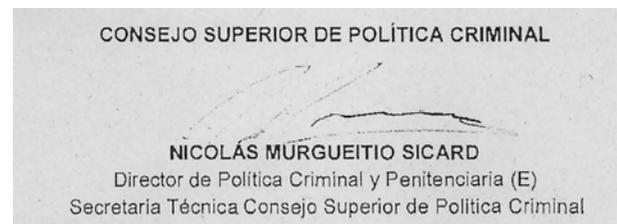
Especiales S.A.S. (SAE) para un mecanismo de ayuda humanitaria hacia los migrantes venezolanos. Revisada la exposición de motivos, no resulta claro el fundamento que permitiría el uso de estos recursos para tal destinación, así como tampoco la manera en la cual se realizaría la destinación efectiva.

Resulta para el Consejo Superior de Política Criminal necesario que se precise de manera clara dentro de la exposición de motivos cuál es la verdadera necesidad que justifica la creación del nuevo fondo. Esto en consideración y armonía a los propios lineamientos que ha impartido el Consejo Superior de Política Criminal, respecto a la creación de comités, fondos o Instituciones en relación con la justificación de por qué se hace imperiosa la misma, así como el por qué, en el caso concreto, los fondos existentes, no sirven para el cumplimiento del objeto de la presente iniciativa.

En este proyecto de ley no se hace un análisis económico acerca de los costos de implementación, por lo que al no hacerse evidente, se corre el riesgo de que se apruebe su texto y no se ponga en funcionamiento efectivo, debido a la falta de financiación.

3. Conclusión

Se concluye por parte del Consejo Superior de Política Criminal que resulta inconveniente dar trámite legislativo al Proyecto de ley número 096 de 2018 Senado, *por medio de la cual se previenen y enfrentan actividades y operaciones delictivas en territorio colombiano por parte de miembros del régimen venezolano y se dictan otras disposiciones*, pues no respeta los principios de coherencia, previsión y evidencia empírica fijados por este órgano colegiado.



* * *

CONCEPTO JURÍDICO DE LA ANDI

PROYECTO DE LEY NÚMERO 51 DE 2019 SENADO

emisiones vehículos a gasolina.

Bogotá, 5 de noviembre de 2019

Honorable Senadora

ANGÉLICA LOZANO CORREA

Comisión Quinta

Honorable Senadora

SANDRA ORTIZ NOVA

Comisión Quinta

Secretario

DELICY HOYOS ABAD

Comisión Quinta

Asunto: La ANDI frente al Proyecto de ley número 51 de 2019 Senado, emisiones vehículos a gasolina.

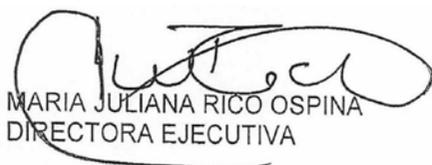
Honorable Senadora:

La Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI, inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar a continuación unos aportes generales y en anexo al texto del proyecto para primera ponencia.

Deseamos agradecer su interés y liderazgo por el mejoramiento de la protección del ambiente; que en este texto del proyecto se reconozcan las normas internacionales sobre la materia; la necesidad de contar con la calidad de combustibles acorde con los estándares ambientales de los vehículos y el compromiso de la industria de avanzar ordenada y de manera sostenible con nuevas tecnologías e inversiones para la protección del ambiente.

En la seguridad de que nuestras razonadas solicitudes serán atendidas positivamente, quedamos a disposición de ustedes y de sus colaboradores para ampliar lo expuesto.

Cordialmente.



MARIA JULIANA RICO OSPINA
DIRECTORA EJECUTIVA

c.c.

Dra. Luisa Moreno, Asesora Senadora Angélica Lozano
Dra. Yennifer Orduz, Asesora Senadora Sandra Ortiz
Dr. Manuel Castro, Asesor Senadora Angélica Lozano

ANDI AUTOMOTOR APORTES

PROYECTO DE LEY NÚMERO 51 EMISIONES DE VEHÍCULOS A GASOLINA

por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano generando medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina, con el fin de resguardar los derechos fundamentales a la vida, salud y el goce de un ambiente sano.

Artículo 2°. Definiciones. Para la aplicación de la presente ley, se debe considerar las siguientes definiciones:

Vehículo ciclo Otto: Vehículo que opera con un motor de combustión interna cuya función se basa en

un ciclo termodinámico, en el cual las operaciones de admisión, compresión, explosión y escape se realizan en un cilindro desde que entra la mezcla carburada hasta que son expulsados los gases. En este ciclo, la adición de calor se realiza a volumen constante.

Artículo 3°. Reducción del contenido de azufre en la gasolina. El Ministerio de Minas y Energía deberá desarrollar las acciones pertinentes para garantizar la producción, importación, almacenamiento, adición y distribución en el territorio nacional de la gasolina, necesarios para el cumplimiento de los estándares de emisión definidos en la presente ley, de la siguiente manera:

Combustible	Contenido de azufre	Fecha de cumplimiento
Gasolina	50 ppm	1° de enero de 2022
	10 ppm	1° de enero de 2030

ANDI AUTOMOTOR. APORTES: La industria comprende las importantes inversiones que deben realizarse para la mejora de la calidad de la gasolina, no obstante, instamos al Gobierno nacional y a Ecopetrol a reevaluar las metas de reducción de material particulado en la gasolina previstas para el 2030, lo deseable sería contar con 10 ppm de azufre más cerca del 2025 que del 2030. Esto permitirá el ingreso de vehículos a gasolina con estándares de emisión EURO VI, ofrecer a consumidores y al país reducción de la contaminación poniendo a Colombia en niveles de talla mundial y

Parágrafo. El Ministerio de Minas y Energía deberá diseñar e implementar a más tardar en 2021, un programa para asegurar que los parámetros que determinan la calidad de la gasolina no sean alterados en el transporte y almacenamiento hasta su comercialización en las estaciones de servicio.

ANDI AUTOMOTOR. APORTES. Colombia no cuenta con un programa que garantice la calidad de los combustibles a lo largo de la cadena de suministro hasta la estación de servicio, por lo que se recomienda establecer en la ley no solamente el diseño sino a implementación y una fecha determinada para tal efecto.

Parágrafo 2°. El nivel de octanaje de la gasolina mantendrá o se mejorará de acuerdo con la normativa vigente.

ANDI AUTOMOTOR. APORTES. Se ha informado a la industria por parte de Minminas y Minambiente que próximamente se pondrá en consulta pública un proyecto de resolución que actualizará la normativa sobre calidad de la gasolina.

Dado que el anuncio que se hizo indica que se desmejoraría la calidad de la gasolina reduciendo el nivel de octano de la gasolina corriente de 89 a 86, dejando a Colombia con uno de los índices más bajos de la región en materia de octano, sin reducir el precio de la gasolina dada su menor calidad y generando efectos negativos en el desempeño de los vehículos, la oferta de tecnología en el país, los niveles de emisión de los vehículos, se solicita incluir en el proyecto de ley, mantener o mejorar

la calidad de la gasolina ofrecida actualmente en el país, en particular en cuanto se refiere al nivel de octanaje.

Artículo 4°. Vehículos nuevos con motor ciclo otto. A partir del 1° de enero de 2022~~1~~ todos los vehículos con motor ciclo otto que se fabriquen, ensamblen o importen al país para circular por el territorio nacional tendrán que cumplir con límites máximos permisibles de emisión de contaminantes al aire correspondiente a Tecnologías Euro 4, equivalente o superior.

Parágrafo. A partir del 1° de enero de 2030 todos los vehículos con motor ciclo otto que se importen o ensamblen para tránsito nacional tendrán que cumplir con límites máximos permisibles de emisión correspondiente a tecnologías Euro 6, su equivalente o superior.

Parágrafo 2°. Los estándares de emisión establecidos en la presente ley se reglamentarán según las fechas previstas, de acuerdo con el cronograma determinado para la calidad de combustibles. Para el ingreso de vehículos Euro 4 requiere 50 ppm de azufre y Euro 6 se requieren 10 ppm de azufre.

Parágrafo 3°. Se excluye lo ordenado en la presente ley a las motocicletas, ciclomotores, motocarros, cuatrimotos, mototriciclos, tricimotos y similares y vehículos de fuera de carretera.

ANDI AUTOMOTORES APORTES:

Fecha de entrada en vigencia: Teniendo en cuenta el desarrollo normativo de la ley, la reglamentación que la misma requiere por parte de Min Ambiente y a partir de lo anterior, la preparación de la industria para desarrollar vehículos EURO4 en el país, se solicita modificar la fecha de entrada en vigencia de 2021 a 2022.

Calidad de combustible y tecnología: Como es de todos conocido, la calidad del combustible y la tecnología en su conjunto permiten lograr el nivel de límites de emisión establecido, así las cosas, es necesario incluir un párrafo en el que se consagre que las reglamentaciones de los estándares de emisión dependerán de la calidad de la gasolina ofrecida por Ecopetrol.

Ámbito de aplicación: Adicionalmente, debido a que la ley de emisiones expedida recientemente ya contempla los estándares de emisión para las motocicletas, es necesario incluir un inciso que precise que a dichos vehículos no les aplica el proyecto en comento.

Artículo 5°. Fomento a la participación ambiental. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social deberán fomentar la participación de universidades, instituciones educativas, comunidades, organizaciones sociales, organizaciones ambientales, y entidades del sector privado, con el fin de propiciar la investigación, la educación

ambiental y la generación de alternativas para mejorar la calidad de aire. Lo anterior, deberá estar encaminado a disminuir las emisiones de sustancias contaminantes al aire y prevenir sus efectos en la salud, además de la implementación de sistemas de seguimiento y monitoreo a la calidad del aire. Todo esto, en ejercicio del derecho a la participación en las decisiones ambientales.

Artículo 6°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

Angélica Lozano Correa

Senadora de la República Alianza Verde

CONTENIDO

Gaceta número 01 - jueves 2 de enero de 2020

**SENADO DE LA REPÚBLICA
CONCEPTOS JURÍDICOS**

	Págs.
Proyecto de ley número 89 de 2019 Senado, por medio de la cual se adoptan criterios técnicos y administrativos que garanticen el reconocimiento y pago de la Pensión Especial de Vejez por actividades de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 111 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1384 de 2010 y se dictan otras disposiciones en materia de protección a personas con cáncer y sobrevivientes.	9
Proyecto de ley número 101 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 68 de la Ley 160 de 1994, y se dictan otras disposiciones. [Titulación baldíos].	20
Proyecto de ley número 26 de 2019 Senado, 139 de 2018 Cámara, por la cual se establecen mecanismos que favorecen la participación de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.	21
Proyecto de Ley número 64 de 2019 Senado, por la cual se regula el ejercicio de la actividad de Buceo.	27
Proyecto de ley número 39 de 2019 Senado, por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del Punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.	28
Proyecto de ley número 96 de 2018 Senado, por medio de la cual se previenen y enfrentan actividades y operaciones delictivas en territorio colombiano por parte de miembros del régimen venezolano y se dictan otras disposiciones.	32
Proyecto de ley número 51 emisiones de vehículos a gasolina, por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano generando medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina y se dictan otras disposiciones.	37