



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 02

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

EDICIÓN DE 37 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 DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 246 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 30 del Decreto número 1213 de 1990 y se procede a aumentar la prima de actividad para los agentes de la Policía Nacional.

No. OFI19-94138 MDN-DMSG-EC

Bogotá, D. C., 11 de octubre de 2019

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Concepto Proyecto de ley número 246 de 2019 Senado

Respetado Secretario:

Atendiendo las instrucciones impartidas por el despacho del Secretario de Gabinete del Ministerio de Defensa Nacional, en relación con el Proyecto 246/2019 (Senado) “*Prima de actividad para los Agentes de la Policía Nacional por medio de la cual se modifica el artículo 30 del Decreto número 1213 de 1990 y se procede a aumentar la prima de actividad para los Agentes de la Policía Nacional*”, procedo con base en los conceptos emitidos por: la Dirección General de Policía Nacional, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional y por la Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa, a informar lo siguiente:

El artículo 154 de la Constitución Política señala lo siguiente:

Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus

respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; (...)

(Énfasis fuera de texto).

El artículo 1° de la Ley 4ª de 1992¹ establece lo siguiente:

Artículo 1°. *El Gobierno nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta ley, fijará el régimen salarial y prestacional de: (...) d. Los miembros de la Fuerza Pública.*

De acuerdo con las normas señaladas, la materia objeto de este proyecto de ley, solo podrá ser dictada o reformada por iniciativa del Gobierno y la determinación del régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública es competencia del Gobierno nacional.

En la exposición de motivos, no se refleja la realidad de la normatividad y los beneficios del personal de agentes de la Policía Nacional contenidos en el Decreto 1213 de 1990:

¹ Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 9, literales e) y f) de la Constitución Política.

Decreto 1212 de 1990, “por la cual se reforma el Estatuto de Personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional”	Decreto 1213 de 1990, “por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Agentes de la Policía Nacional”
<i>Artículo 68. Prima de Actividad. Los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, en servicio activo, tendrán derecho a una prima mensual de actividad, que será equivalente al treinta y tres por ciento (33%) del respectivo sueldo básico.</i>	<i>Artículo 30. Prima de Actividad. Los Agentes de la Policía Nacional en servicio activo, tendrán derecho a una prima mensual de actividad, que será equivalente al treinta por ciento (30%) del sueldo básico y se aumentará en un cinco por ciento (5%) por cada cinco (5) años de servicio cumplido.</i>

Sobre este particular se señala lo siguiente:

a. El Decreto 1212 de 1990, el personal de oficiales y suboficiales, hace alusión a un porcentaje del 33% correspondiente a la prima de actividad, factor estable y perenne durante el tiempo que permaneciera el citado personal al servicio de la Institución.

b. Con el incremento del 50% en el porcentaje establecido para oficiales y suboficiales, el valor referenciado supra, se establece en un 49.5%, pero de igual forma, continúa estático, sin interesar el tiempo que dure el policial en servicio activo.

c. En cuanto al personal de agentes, el factor de prima de actividad, corresponde incluso en la actualidad, a un valor correspondiente al 30%, pero con la diferencia de que este se incrementa cada cinco (5) años, en un 5%, es decir, es dinámico y evolutivo en el tiempo, en virtud de la permanencia del citado policial en servicio activo.

Con base en las premisas expuestas, se realiza un paralelo entre uniformados con el mismo tiempo de servicio, respecto a la prima de actividad:

OFICIAL Y SUBOFICIAL			AGENTE	
	Decreto 1212 de 1990	Decreto 2863 de 2007		
CON 5 AÑOS	33%	49.5%	CON 5 AÑOS	35%
CON 10 AÑOS	33%	49.5%	CON 10 AÑOS	40%
CON 15 AÑOS	33%	49.5%	CON 15 AÑOS	45%
CON 20 AÑOS	33%	49.5%	CON 20 AÑOS	50%
CON 25 AÑOS	33%	49.5%	CON 25 AÑOS	55%
CON 30 AÑOS	33%	49.5%	CON 30 AÑOS	60%

El monto de la prima de actividad para el personal de agentes en retiro se encuentra computada dentro de las partidas establecidas en el Decreto 4433 de 2004, en su artículo 23, así:

“Artículo 23. Partidas computables. **La asignación de retiro**, la pensión de invalidez, y la pensión de sobrevivencia a las que se refiere el presente decreto **del personal de la Policía Nacional**, se liquidarán según corresponda en cada caso, sobre las siguientes partidas así:

23.1 Oficiales, Suboficiales y Agentes

23.1.1 Sueldo básico.

23.1.2 Prima de actividad.

23.1.3 Prima de antigüedad.

23.1.4 Prima de academia superior.

23.1.5 Prima de vuelo, en los términos establecidos en el artículo 6º del presente decreto.

23.1.6 Gastos de representación para Oficiales Generales.

23.1.7 Subsidio familiar en el porcentaje que se encuentre reconocido a la fecha de retiro.

23.1.8 Bonificación de los agentes del cuerpo especial, cuando sean ascendidos al grado de cabo segundo y hayan servido por lo menos treinta (30) años como agentes, sin contar los tiempos dobles.

23.1.9 Duodécima parte de la Prima de Navidad liquidada con los últimos haberes percibidos a la fecha fiscal de retiro. (Negrita y subrayado fuera del texto).

...

Parágrafo. En adición a las partidas específicamente señaladas en este artículo, ninguna de las demás primas, subsidios, bonificaciones, auxilios y compensaciones, serán computables para efectos de la asignación de retiro, las pensiones, y las sustituciones pensionales”.

Así las cosas, se indica que para el personal que se encuentra en uso de buen retiro, la norma establece dentro del porcentaje a reconocer y pagar la prima de actividad, puesto que la misma fue tenida en cuenta como factor salarial².

Por su parte, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional manifiesta que “... actualmente el porcentaje que se reconoce la prima de actividad para liquidar la asignación de retiro con 15 años de servicio es igual al que se indica en el texto del Proyecto de ley. Lo anterior, considerando que el personal en goce de asignación de retiro del grado de agente obtuvo este reconocimiento con 15 o más años de actividad, como se indica en el Decreto 1213 de 1990 como en el Decreto 1157 de 2014”.

Finalmente, la Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa Nacional, mediante el

² Artículo 23 Decreto 4433 de 2004.

radicado No. MEMO2019-10809 MDN-SGDAL, emitió el siguiente concepto:

Revisado y analizado el recorrido normativo esbozado en el proyecto de ley, se evidencia una errónea interpretación del impacto salarial en la prima de actividad establecida para los oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional, pues si bien es cierto, a partir del incremento decretado por el Gobierno nacional mediante el Decreto 2863 de 2007, los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional pasaron a devengar el 49.5% de prima de actividad a partir del 1° de julio de 2007, los agentes venían devengando en actividad desde el 30% hasta el 60% de acuerdo a los años de servicio.

Además de lo anterior, con la entrada en vigencia del Decreto 4433 de 2004, las pensiones y asignaciones de retiro se empezaron a liquidar con el porcentaje que traían en actividad, tanto los oficiales y los suboficiales, como los agentes, es decir, se incrementó expresamente el porcentaje de la prima de actividad beneficiando a todo el personal de oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional.

Respecto a la motivación contenida en el proyecto de ley sobre la presunta vulneración del derecho a la igualdad, el Consejo de Estado resolviendo demanda de nulidad contra el artículo 2° del Decreto 2863 de 2007³, se pronunció en los siguientes términos:

iv) Derecho a la igualdad en materia salarial y régimen especiales

(...) *Precisó la Corte sobre el derecho a la igualdad en los regímenes especiales que un grupo de personas puede encontrarse respecto de cierto factor “en un mismo plano de igualdad, pero que desde otra óptica fáctica o jurídica, sean en realidad desiguales”⁴.*

En este sentido se puede otorgar un tratamiento diferente a sujetos y hechos cobijados con una misma hipótesis, bajo la condición de que exista una justificación objetiva, suficiente y clara, de la misma manera, a juicio de la Corte, el legislador puede dar un trato igual a situaciones aparentemente distintas “pero que respecto cierto factor, se encuentran en un mismo plano de igualdad”⁵. Así, concluye la Corte “Para que se verifique un trato discriminatorio es necesario que esa diferenciación plasmada por el legislador sea odiosa y no responda a principios de razonabilidad y proporcionalidad”⁶.

³ Sentencia del 27 de marzo de 2014 Consejo de Estado- Sección Segunda- C. P. Gerardo Arenas Monsalve radicado número: 11001-03-25-00-2009-00029-00 (0656-09).

⁴ Sentencia C-229 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

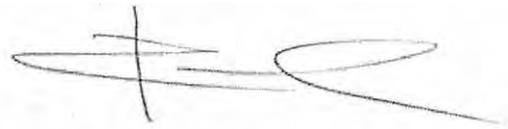
⁵ Ídem.

⁶ Ver, entre otras, las sentencias T-422 del 19 de junio de 1992 y C-022 del 23 de enero de 1996.

Consideró la Corte *“respecto a los regímenes especiales que su existencia no viola el derecho a la igualdad y que su existencia se justifica en la necesidad de proteger los derechos de un grupo de personas que por sus especiales condiciones merecen un trato diferente de los demás beneficiarios de la seguridad social⁷ y su objetivo reside en la “protección de los derechos adquiridos de los trabajadores allí señalados”⁸ para el caso de las Fuerzas Militares el constituyente previó expresamente que el legislador determinara su régimen prestacional especial (artículo 150, numeral 19 literal e) y 217 C. P.)⁹. (Negrilla fuera del texto).*

En razón de lo anterior, y como no existe vulneración al derecho a la igualdad, toda vez que la prima de actividad se reconoce a los agentes en servicio activo y en goce de asignación de retiro o pensión, la Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa Nacional, emite concepto desfavorable en relación con el Proyecto de ley número 246 de 2019 Senado.

Cordialmente,



Firmado digitalmente por : WILLIAM MAURICIO OCHOA CARREÑO
Coordinador Grupo Asuntos Legislativos

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DEL
MINISTERIO DE SALUD Y
PROTECCION SOCIAL AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 129 DE 2019 SENADO**

por medio de la cual se protege y se incentiva la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil -Ley Gloria Ochoa Parra- y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Constitucional Senado de la República

Carrera 7ª No. 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 129 de 2019 (Senado), por medio de la cual se protege y se incentiva la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil -Ley Gloria Ochoa Parra- y se dictan otras disposiciones.

⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-835 del 8 de octubre de 2002. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-348 del 24 de julio de 1997 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁹ Sentencia C-229 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Señor Secretario:

Teniendo presente que la propuesta 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 993 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

El proyecto de ley dispone:

Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es fomentar, proteger y apoyar la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil, a fin de lograr una nutrición segura, adecuada, equilibrada y suficiente, fomentar la alimentación saludable, prevenir el sobrepeso, obesidad y enfermedades no transmisibles, mediante la regulación de la comercialización y distribución de todo producto que sea utilizado para la alimentación de lactantes y niños pequeños de hasta 36 meses, mujeres gestantes y en periodo de lactancia¹.

Bajo esta perspectiva, también se contemplan definiciones (art. 2°); ámbito de aplicación (art. 3°); la obligación de que las IPS sean certificadas como Instituciones Amigas de la Mujer y de la Infancia, así como el señalamiento de los requisitos para tal fin (art. 4°); igualmente, se prevé la acreditación que correspondería a esta Cartera (art. 5°), promoción de la lactancia materna (art. 14), entre otros preceptos.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Necesidad de la norma

La evidencia² soporta que el periodo que transcurre entre la concepción y los dos años de edad de todo ser humano (1.000 días de vida) es “esencialmente vital para su desarrollo” y requiere la alimentación adecuada que parte de lactancia materna exclusiva (hasta los 6 meses de edad), acompañado de alimentación complementaria hasta los dos años y más, en ese mismo sentido, constituye una “ventana de oportunidad para las intervenciones en nutrición” porque precisamente en este tiempo se forman las estructuras y vías nerviosas que conforman el cerebro y se van perfeccionando todas sus funciones.

Naciones Unidas identifica que una nutrición adecuada que, incluya la práctica de lactancia materna, es uno de los más importantes derechos humanos y un insumo esencial para el desarrollo social, económico y una inversión invaluable. Igualmente, la UNICEF describe a la lactancia materna como una de las mejores intervenciones para la supervivencia, nutrición y desarrollo en los niños y las niñas. En el informe “Mejorar la Nutrición Infantil. El imperativo para el progreso mundial que es posible lograr”³, analiza diferentes categorías de intervención para mejorar el estado nutricional en los países, destacando la importancia de la práctica de la lactancia materna en los Estados.

Es indudable que la lactancia materna es la mejor práctica tanto para la promoción de la salud del lactante y del niño pequeño, como para la prevención de enfermedades infecciosas y no infecciosas que brindarán protección incluso hasta la edad adulta, por tanto, el beneficio trasciende desde los niños, sus madres, padres y familias a la sociedad.

La normatividad colombiana, que comprende disposiciones como la Ley 1823 de 2017; los Decretos 1396 de 1992, 1397 de 1992; y las Resoluciones 2423 y 3280, ambas de 2018, promueven la lactancia materna como la mejor opción para la alimentación de todos los niños, recomendación soportada y actualizada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en las Asambleas Mundiales de Salud, ratificándola como una prioridad para el país, incentivando su fomento, protección y apoyo tanto en las instituciones de salud, como en los entornos familiares, escolares y comunitarios.

Existe la necesidad de fortalecer la normatividad con la que se cuenta en el momento, para poder regular las situaciones que la desfavorecen y no permiten cumplir con las mencionadas recomendaciones, tanto de lactancia materna exclusiva, como su continuación con alimentación complementaria, lo que hace necesario apoyar los actos legislativos actualmente existentes.

Hay que tener en cuenta que en el momento se encuentra en ejecución un proceso de Análisis de Impacto Normativo con apoyo del Departamento Nacional de Planeación, para la actualización del Decreto 1397 de 1992, “*por el cual se promueve la lactancia materna, se reglamenta la comercialización y publicidad de los alimentos de fórmula para lactantes y complementarios de la leche materna y se dictan otras disposiciones*”, con el fin de determinar si es necesaria su modificación y darle nuevo alcance.

2.2. Comentarios específicos

Teniendo en cuenta lo anterior y frente al articulado propuesto, a continuación se pasa a relatar algunas observaciones de conformidad con el siguiente cuadro sinóptico:

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta del Congreso* número 993 de 2019.

² Fondo de Naciones Unidas para la Infancia - Mejorar la Nutrición Infantil. El imperativo para el progreso mundial que es posible lograr. UNICEF, 2013, p. 5.

³ *Ibíd.*

ARTÍCULO	TEXTO	OBSERVACIONES
Artículo 1°. Objeto	Toda la disposición.	El objetivo no es claro, se plantean tres propósitos en uno solo. Con base en ello es necesario que se defina claramente el alcance de la ley.
	“[...] mediante la regulación de la comercialización y distribución [...]”.	El aspecto mencionado no es recogido en el articulado.
	“[...] prevenir el sobrepeso, obesidad y enfermedades no transmisibles [...]”.	Una de los beneficios que genera la lactancia materna es prevenir el sobrepeso, obesidad y enfermedades no transmisibles, por lo que se sugiere que estos datos se definan y expliciten en la exposición de motivos, dejando muy claro el objeto del proyecto de ley.
Artículo 2°. Definiciones	Lactante y niño pequeño.	Se sugiere dejar categorías similares a los documentos internacionales de referencia, esto es, la OMS y las resoluciones de la Asamblea Mundial de la Salud, organismos que consideran la categoría lactante y niño pequeño hasta los 36 meses de edad.
	Personal de salud.	Se recomienda incluir a los profesionales como a los técnicos que laboren en servicios asistenciales.
	Producto designado.	En la noción propuesta se incorpora gran cantidad de “productos” como alimentos, fórmulas lácteas, agua, dispositivos. Se aconseja definir cada producto por separado y no en una categoría global.
	Promoción, promoción cruzada.	La acepción de promoción desde lo comercial puede confundirse con términos y estrategias ligadas con la promoción de la salud, como lo son: “promoción de la lactancia materna”, “promoción de hábitos de vida saludable”, acorde con el documento base del Plan Decenal de Lactancia Materna.
	Suministro subvencionado y sistema integral de seguridad social en salud	No existe jurídicamente el “Sistema Integral de Seguridad Social en Salud”, ni las entidades a las que hace referencia. Es necesario hacer los ajustes del caso según la normatividad vigente. La denominación correcta es Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Se propone eliminar la definición toda vez que no se hace referencia en el texto.
Artículo 3°. Ámbito de aplicación	“[...] o distribuidores de productos sucedáneos de la leche materna, de productos complementarios [...]”.	No se determina previamente qué se ha de entender por un “sucedáneo de la leche materna”, igual acontece con un “producto complementario”. Se sugiere incluir estas definiciones, más aún si se hace referencia al código de sucedáneos.
Artículo 4 °. (IAMI)	“[...] todas las IPS del país tanto públicas como privadas deben estar certificadas como Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia (IAMI) [...]”.	Cabe anotar que no todas las IPS del país tienen en su población objeto mujeres y hombres en edad fértil, mujeres gestantes, mujeres lactantes o niños menores de 5 años. Por ende, no aplicaría para el 100% de IPS. Se recomienda que se dirija a las IPS que atiendan la población objeto de la iniciativa.
	Numerales 3, 4, 8 y 9.	Es fundamental involucrar al asegurador y entidad territorial de acuerdo con sus competencias y responsabilidades establecidas por la normatividad.
	“[...] 6. (...) el control del crecimiento y desarrollo infantil y la adecuada nutrición de la madre [...]”.	Se sugiere ajustar lo planteado según lo previsto en la Resolución 3280 de 2018. Se propone eliminar “crecimiento y desarrollo” y denominarlo: “ <i>consulta para la atención en salud por pediatría, medicina general o familiar y enfermería para primera infancia</i> ”.
	“[...] 9. No dar a los niños y niñas alimentados al pecho, chupos, ni biberones [...]”.	Existen condiciones clínicas en las cuales estos elementos están indicados, por lo que se sugiere la siguiente redacción: “ <i>Evitar el uso de biberones, chupos, u otros dispositivos que puedan ser una barrera para la promoción de la lactancia materna exclusiva</i> ”.

ARTÍCULO	TEXTO	OBSERVACIONES
	<p>“[...] 11. Promover a partir del séptimo mes de embarazo, previa manifestación de interés de la madre gestante, jornadas de visitas domiciliarias previas al parto con un equipo extramural con formación certificada en consejería en lactancia materna, Código Internacional (...) de Sucedáneos (...) y nutrición”.</p>	<p>La consejería prenatal no tiene un “mes” específico para ser realizada, incluso se puede abordar desde el inicio de la gestación o en la consulta preconcepcional. La disponibilidad para llevar a cabo la visita domiciliaria vs. la atención institucional depende de las características geográficas del lugar de residencia y el acceso desde y hacia los servicios de salud.</p> <p>La formación certificada de profesionales en Código Internacional de Sucedáneos y nutrición no existe en este momento en el país, por lo que no se podría implementar en el corto plazo, de ahí que, se aconseja no incluir esta especificidad.</p>
<p>Artículo 5°.</p>	<p>Todo el precepto.</p>	<p>En los lineamientos de la estrategia Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia (IAMÍ), actualizados por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), en noviembre de 2016, se especifica que:</p> <p><i>“[...] El proceso de evaluación y acreditación externa se inicia con la solicitud oficial ante el ente territorial que le corresponda. La dirección de la institución de salud remite el comunicado oficial que incluirá la documentación soporte de la implementación de la estrategia.</i></p> <p><i>La visita se financia con recursos que deben ser previstos por los departamentos y los municipios, de acuerdo con su categorización y sus competencias.</i></p> <p><i>Finalmente, el reconocimiento como Institución Amiga de la Mujer y la Infancia integral será entregado por el ente territorial correspondiente en un evento público que permita la participación de todos los miembros de la institución y sus usuarios y del Ministerio de Salud y la Protección Social [...]”.</i></p> <p>En ese orden, no es competencia del MSPS la acreditación, certificación o habilitación de las IPS, esto corresponde a las Entidades Territoriales de Salud. Se sugiere ajustar el artículo en mención.</p>
<p>Artículo 6°.</p>	<p>Contenido dispositivo.</p>	<p>Lo descrito en la redacción de este artículo suministra a la Entidad Territorial funciones que no le corresponden de acuerdo con la Ley 715 de 2001, en efecto, no es función de estas la capacitación del personal de salud de cada IPS.</p>
<p>Artículo 7°.</p>	<p>Salas Comunitarias Amigas de la Mujer y la Infancia.</p>	<p>Las estrategias propuestas desde la Dirección de Promoción y Prevención de este Ministerio tienen como propósito fortalecer la práctica de la lactancia materna según las necesidades de la población y los entornos en donde se requiere apoyo e intervención. Es así como las Salas Amigas de la Familia Lactante ubicadas en el espacio laboral propenden por la continuación de la práctica de la lactancia en condiciones de trabajo de las mujeres, en este sentido, la propuesta de Salas Comunitarias Amigas de la Mujer y la Infancia no dan cuenta de la necesidad de las mujeres y familias, si se trata de espacios cotidianos, estos de por sí se espera que no presenten barreras para su ejercicio. En esa medida, no se encuentra justificada la pertinencia de su pretensión.</p> <p>De otro lado, no es claro si el personal al que se refieren es del sector salud, otros sectores o comunidad en general.</p>
<p>Artículo 10.</p>	<p>Responsabilidades de las entidades estatales.</p>	<p>No debería ser una responsabilidad exclusiva de las entidades estatales, se sugiere incluir a todas las entidades públicas y privadas que cuenten con estrategias de donación o apoyo a las familias cuyos productos ofrecidos deben ser acordes con las recomendaciones dadas en las guías alimentarias nacionales o la normatividad existente.</p> <p>Adicionalmente, la responsabilidad de cada actor público se debe definir de conformidad con el ámbito de competencias.</p>

ARTÍCULO	TEXTO	OBSERVACIONES
Artículo 11. (Publicidad, promoción y patrocinio de los productos designados)	Todo el precepto.	El contenido del artículo 9° se refiere al etiquetado y el artículo 11 alude a la publicidad, promoción, donación y suministro. Considerando que el etiquetado hace parte de la publicidad de los productos, es necesario definir el alcance y la diferencia de cada una de las disposiciones, ya que el etiquetado y la publicidad se encuentran relacionados.
Artículo 12. Revisión microbio- lógica de las fórmulas lácteas	Todo el precepto.	Se sugiere ampliar el concepto y redacción cuya dirección se oriente a asegurar la inocuidad de fórmulas lácteas y alimentos infantiles. Resulta apropiado incorporar contenido, envase, transporte, almacenamiento, distribución. Tampoco hay que desconocer que la inocuidad incluye la mitigación de los riesgos físicos, químicos y microbiológicos de todo el proceso productivo de la fórmula láctea.
Artículo 13. Alimentación infantil en emergencia	“[...] se encargará de promover, proteger y apoyar la lactancia materna en caso de emergencias [...]”.	No es claro a qué se hace mención con la palabra “emergencia”, se sugiere ampliar el concepto de “situación de emergencia” a “circunstancias difíciles”, con ello se abarca malnutrición, madre adolescente, madre ausente, entre otras. Así mismo deberá designarse la entidad encargada. Si se trata de alimentación infantil, es fundamental que se extienda a alimentación complementaria y alimentación saludable.
Artículo 14. (Promoción - lactancia materna)	El MSPS “promoverá el consumo de leche materna [...]”.	Se sugiere hacer referencia a que “realizará promoción de la práctica de lactancia materna y sus beneficios a niños, madres, padres, familias y sociedad”.
Artículo 15. Sanciones	Toda la disposición.	No hay claridad sobre las sanciones que se atribuyen al Invima.

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, si bien es cierto que es fundamental fortalecer la promoción, protección y apoyo a la práctica de la lactancia materna, se advierte que la propuesta regulatoria devendría inconveniente. Frente a su contenido se hace necesario concretar el propósito y alcance; de esas premisas depende el desarrollo en conjunto del articulado, dentro del cual se destaca regular las prácticas que desestiman la lactancia materna y lo relativo a una alimentación complementaria saludable. Adicionalmente, se perciben ciertas imprecisiones relacionadas con el ámbito de competencias, entre otros aspectos que dificultarían continuar su curso en el legislativo.

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

Atentamente,


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 129-2019 Senado.

Título del Proyecto: “*por medio de la cual se protege y se incentiva la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil -Ley Gloria Ochoa Parra-, y se dictan otras disposiciones*”.

Número de folios: nueve (9) 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 N. Senado de la República

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO
DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 138 DE 2018 SENADO**

*“mediante el cual se dictan medidas para
contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y
adolescentes y se dictan otras disposiciones”.*

Bogotá, D. C.

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario

SENADO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 No. 8-68

Bogotá, D. C.

**Asunto: Concepto Proyecto de ley número
138 de 2018 Senado**

Respetado doctor Eljach:

Este despacho se permite remitir concepto al Proyecto de ley número 138 de 2018 Senado *“mediante el cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones”*, en los siguientes términos:

1. El objeto del presente proyecto de ley es el de establecer medidas para contrarrestar la explotación sexual en niños, niñas y adolescentes mediante el endurecimiento de la sanción y la ampliación del componente descriptivo de las conductas tipificadas en el Título IV, Capítulo IV de la Ley 599 de 2000, esto es la explotación sexual.

2. El marco normativo de protección contra el ESCNNA se identifica el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena, Protocolo de Palermo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, el Convenio 182 de la OIT, Convenio 29 de la OIT, Convenio 102 OIT, la Ley 1098 de 2006, Ley 599 de 2000, Ley 679 de 2001, Ley 1329 de 2009 y Ley 1336 de 2009.

3. El proyecto de ley se encuentra ajustado a los principios constitucionales y legales, específicamente en cuanto a los derechos fundamentales a la dignidad humana, libertad y derechos de los niños, niñas y adolescentes.

4. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes encuentran su protección tanto en el ordenamiento jurídico internacional como nacional, es así como las normas internacionales protegen cualquier forma de maltrato de los niños, niñas y adolescentes, en cuanto a la trata de personas y prostitución.

Es así como los países miembros de Naciones Unidas suscribieron en 1949 el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena. Este instrumento expresa en su parte motiva que la *“prostitución y el mal que la acompaña, la trata de personas para fines de prostitución, son*

Incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y ponen en peligro el bienestar del individuo, de la familia y de la comunidad”.

En este orden de ideas, los Estados se comprometieron a *“castigara toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra: Concertare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona; explotare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona”* (artículo 1°).

Así mismo, se comprometen a castigar las casas dedicadas a la prostitución, a provocar su disminución y represión (artículo 2°). Y, en reconocimiento de la gravedad de la conducta, la convención advierte que los delitos descritos serán considerados *“como casos de extradición en todo tratado de extradición ya concertado o que ulteriormente se concierte entre cualesquiera de las Partes en el presente Convenio”.*

Posteriormente, la Asamblea General de Naciones Unidas en Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, adoptó la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres. En esta se dispuso en su artículo 6° que los Estados parte *“tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de las mujeres”.*

Asimismo, en 2000 se suscribió el Protocolo de Palermo, para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en el que se prevé una inclusiva definición sobre trata de personas. En ella, no obstante sobresalir el constreñimiento como ingrediente propio sobre la persona víctima de la trata, no deja de reconocer cómo el consentimiento dado por la misma no será tenido en cuenta cuando opere a través del engaño, el abuso o poder o la situación de vulnerabilidad en que aquella se encuentre (artículo 3°). Igualmente, se obliga a los Estados firmantes, a establecer como delito las conductas a que se refiere el convenio, a proteger las víctimas, asistirles y otorgarles derechos, así como a establecer políticas de prevención y control (artículo 5°), junto con la adopción de medidas para la prevención de la prostitución y para la rehabilitación y adaptación social de las víctimas de la prostitución (artículo 6°).

De igual forma, en la Resolución 2118 de 2005, la ONU recrimina a la prostitución como fuente de esclavitud, y recuerda que esta actividad ha sido reprobada por el Protocolo para modificar la convención sobre la esclavitud. Destaca que esta representa de igual modo una forma común de trabajo forzoso, reprendido expresamente por la Asamblea General en el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso aprobado en Ginebra en 1957.

Por último, los convenios y recomendaciones de la OIT, aunque no existen pronunciamientos expresos sobre la prostitución, pueden encontrarse referencias valiosas en el Convenio 182 de 1999, en cuyo artículo 3 b.) se encuentra la prostitución como una de las peores formas de trabajo infantil. Igualmente, en los Convenios 29 y 102 y en las Recomendaciones 35 y 136, en los que se hace referencia al trabajo forzoso vinculado con la trata de personas, que según estudios de la propia organización, tienen entre sus objetos la prostitución.

5. Con base en los anteriores instrumentos internacionales, la Corte Constitucional en la Sentencia C-636 de 2009 estudió la constitucionalidad del delito de inducción a la prostitución, en donde determinó que es claro que a juicio de la comunidad internacional *“la explotación de la prostitución tiene un efecto negativo y de gravedad considerable en la sociedad. En otras palabras, que en relación con los efectos de la prostitución, los Estados deben luchar por reducir su expansión”*. Y por vía del *“control de las redes de prostitución”*, es posible el control de *“actividades delictivas conexas que también generan impacto social adverso”*.

6. Por su parte, dentro del ordenamiento jurídico interno, el artículo 44 constitucional reconoce que los derechos de los niños son fundamentales y les otorga un lugar privilegiado en el ordenamiento constitucional. En particular, esta disposición, además de consagrar derechos de los niños como a la integridad física y a la salud, resalta la obligación del Estado, la sociedad y la familia de proteger a los niños *“(…) contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos”*.

A partir de este artículo, en concordancia con los artículos 19-1, 34, 35 y 36 de la Convención sobre los Derechos del Niño, es posible afirmar la existencia en nuestro ordenamiento del derecho de los niños, niñas y adolescentes a no ser objeto de ninguna forma de violencia, especialmente de violencia sexual. El reconocimiento de este derecho se fundamenta además en la importancia que un entorno de crianza respetuoso y exento de violencia tiene para la realización de la personalidad de los niños y para el fomento de ciudadanos sociales y responsables que participen activamente en la comunidad local y en la sociedad en general.

Para proteger al niño de la violencia, de conformidad con la Convención, el Estado tiene la obligación de adoptar *“(…) todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas”*, las cuales deberán *“(…) comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y*

para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial”.

7. En lo que respecta con materia penal, el Estado colombiano tiene un carácter prohibicionista, hacia las actividades que buscan minar la libertad y dignidad de quien ejerce la prostitución. En ese sentido, *“(l)as conductas de explotación sexual, trata de personas, inducción a la prostitución, estímulo a la prostitución de menores de edad, demanda de explotación sexual comercial de niños, niñas o adolescentes, pornografía con menores de 18 años, turismo sexual, prostitución de menores de 18 años y facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con menores de edad, se encuentran penalizadas en Colombia con el objetivo legítimo y deseable de suprimir y perseguir estas.*

Por ello, estas prohibiciones, sanciones y conductas punibles, están dirigidas a proteger el consentimiento de quien realiza trabajos sexuales, garantizando que sean personas que voluntaria y autónomamente hayan decidido, con base en sus derechos, dedicarse a la prestación de estos servicios. De tal manera que se prohíbe la prostitución y la esclavitud sexual a otra persona o inducirla a hacer algo que no quiere, con el objeto de tener un rédito económico. Realizar esta última conducta constituye un acto de explotación sexual en contra de niños, niñas y adolescentes, mujeres, hombres, que debe ser perseguido y judicializado por el Estado colombiano.

8. En consideración a lo anterior, se emite concepto favorable.

Cordialmente,



CARLOS ALBERTO BAENA LÓPEZ
Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO
DE TRABAJO AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 167 DE 2019 SENADO
PROTECCIÓN NIÑEZ INDÍGENA**

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

Bogotá, D. C.,

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima Senado

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 No. 8 - 68 Piso 5°

Bogotá D. C.

Asunto: Concepto Proyecto de ley número 167 de 2019 Senado Protección Niñez Indígena

Respetado doctor:

Este despacho recibió solicitud de concepto del Proyecto de ley número 167 de 2019 Cámara “*Ley para la Prevención y Protección de La Niñez frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluida la niñez indígena*”, a este respecto de manera atenta nos permitimos emitir concepto en los siguientes términos:

1. PRETENSIONES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley propuesto tiene como finalidad crear una política pública con enfoque diferencial para la prevención, y protección adecuada de la niñez sometida a la mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, incluida la niñez indígena.

2. MARCO NORMATIVO VIGENTE

Convención Internacional de los Derechos del Niño 1989

Convenio 138 OIT

Convenio 182 OIT

Convenio 169 OIT

Constitución Política de Colombia

Ley 12 de 1991

Ley 515 de 1999

Ley 704 de 2001

Ley 1098 de 2006

Ley 21 de 1991.

Ley 1622 de 2013

Política pública para la erradicación del trabajo infantil y la protección integral al adolescente trabajador.

Estrategia Nacional de Prevención de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA).

3. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA

En términos Generales, el proyecto de ley objeto de análisis, guarda relación con los postulados constitucionales y legales tanto en el ordenamiento interno como internacional, como se procederá a enunciar a continuación:

El artículo 44 de la Constitución Política, establece el principio del interés superior del menor, el cual obliga a que la familia, la sociedad y el Estado asistan y protejan “al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”. Adicionalmente, la norma reconoce la situación de vulnerabilidad de estos sujetos y dispone su protección contra las diferentes formas de sometimiento. En ese sentido, indica que los niños, niñas y adolescentes “*serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y*

trabajos riesgosos”. Todo ello es reforzado por el hecho de que el artículo 44 incluye una cláusula de jerarquía de sus derechos y le impone la obligación a la familia, el Estado y la sociedad, de asistir y protegerlos ante cualquier situación de amenaza o vulneración de sus derechos.

De igual forma, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, adoptada mediante la Ley 12 de 1991, establece que todas las medidas administrativas, judiciales y legislativas que se adopten en el Estado, debe tener una consideración especial de beneficiar el interés superior del menor de edad. Además, determina que los Estados deben comprometerse a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para garantizar su bienestar.

Por su parte, el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), establece en su artículo 8° que “*se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizarla satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes*”.

En este orden de ideas, el ordenamiento jurídico nacional e internacional establece un régimen de protección reforzado para los menores de edad, debido a que son sujetos que se encuentran en una situación de debilidad por su edad. De esta manera, se enfatiza en la responsabilidad compartida de la familia, la sociedad y el Estado de encaminar sus actuaciones para proteger sus derechos fundamentales.

Es así, como la legislación internacional y nacional establece una serie de medidas para garantizar el interés superior del menor y la protección de sus derechos fundamentales. Entre estos mecanismos se encuentra la abolición del trabajo y explotación infantil. Lo anterior, con la finalidad de evitar que los menores de edad alteren el ciclo natural de crecimiento y destinen su niñez y/o adolescencia para ingresar al mercado laboral.

En este sentido, el Convenio número 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado por la Ley 515 de 1991, establece que todos los Estados Parte deben propender por la abolición del trabajo infantil. Asimismo, fija una serie de limitaciones generales para que los menores de edad puedan trabajar. Entre estos, se encuentran: (i) una edad mínima, (ii) la exclusión de cierto tipo de labores que representen un peligro para la salud e integridad de los niños, niñas y adolescentes; y (iii) la obligación de establecer medidas y sanciones que garanticen este tipo de condiciones.

Igualmente, el Convenio número 182 de la Organización Internacional del Trabajo, que se refiere a la “*prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación*”, establece a largo de su articulado las medidas que debe adoptar el Estado para

erradicar y prohibir la explotación infantil y las peores formas de trabajo infantil. De acuerdo con ello, fija un listado de trabajos que son catalogados como las “*peores formas de trabajo infantil*” y dentro de estos se encuentra: (i) la esclavitud; (ii) la prostitución y pornografía infantil; (iii) el reclutamiento para realizar actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes; y (iv) en general cualquier trabajo que atente contra la salud, la moral y el desarrollo del menor de edad.

Por otro lado, el artículo 32 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, señala que el Estado debe adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas que eviten la explotación económica y laboral que pueda incidir y ser peligrosos en la educación, salud, desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social de los menores de edad. Particularmente, la norma indica que para evitar este tipo de situaciones se deben fijar reglas específicas, como: (i) una edad mínima para trabajar; (ii) una reglamentación que determine el horario y las condiciones; y (iii) una sanción en caso de que se incumpla alguna de las condiciones mencionadas.

Por su parte, el Estado Colombiano atendiendo las recomendaciones de los organismos internacionales ha adoptado medidas legislativas y administrativas encaminadas a evitar la explotación económica y laboral de los niños, niñas y adolescentes.

Es así como con las políticas públicas para la erradicación del trabajo infantil y la protección integral al adolescente trabajador y la Estrategia Nacional de Prevención de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCENNA), se ha buscado proteger a este grupo poblacional, mediante la implementación de planes y programas para combatir estos flagelos que desafortunadamente aún golpean a los niños, niñas y adolescentes.

Frente al artículo primero, respetuosamente se sugiere que el inciso segundo haga parte integral de la exposición de motivos y no vaya en el articulado propuesto.

En relación con el artículo tercero, se propone que las definiciones propuestas no sean parte del articulado en el entendido en que dichas definiciones ya han sido definidas por otras normas, tal y como se refieren en el articulado.

Con respecto al artículo 5° y 6° de la creación de la comisión intersectorial de alto nivel a nivel nacional y territorial, es importante advertir que en la actualidad se encuentra creado el Comité Interinstitucional de erradicación y prevención del trabajo infantil y sus peores formas (CIETI), el cual se encuentra consagrado en el Decreto 859 de 1995, en donde se instituyó CIETI nacional, departamental y municipal encargado de ventilar

los temas propuestos en el proyecto objeto de análisis, en este escenario se considera que el presente proyecto debe considerar la normatividad ya existente que regulan los temas propuestos, a fin de no generar reproducciones normativas, sino que se protejan efectivamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes¹.

En ese sentido, se considera conveniente el proyecto de ley, previo los ajustes expuestos en el presente concepto. No obstante lo anterior, se debe tener en cuenta el impacto fiscal que generaría este proyecto de ley, para lo cual debe contar con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en lo atinente a la creación en el ICBF la dirección nacional y subdirecciones territoriales contra la trata de personas, el trabajo forzado, la indigencia y mendicidad de NNA, así como el concepto favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública, Ministerio del Interior y del Departamento Administrativo de Prosperidad Social como cabeza del sector de inclusión social.

Cordialmente,



FERNANDO AGUIRRE TEJADA
Director Derechos Fundamentales

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

Bogotá D.C., a los doce (12) 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 Fernando Aguirre Tejada -Director Derechos Fundamentales al Proyecto de ley número 167-2019 Senado

Título del Proyecto: “Ley para la prevención y protección de la niñez frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluida la niñez indígena”

Número de folios: Cinco (5) folios

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el Día: viernes ocho (8) de noviembre de 2019

Hora: 7:19 p. m.

¹ <https://www.dnp.gov.co/plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.asp>

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 AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 134 DE 2019 SENADO, 020 DE 2018 CÁMARA.

por medio del cual se crea parcialmente la Ley General Fronteriza, bajo los preceptos constitucionales del artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al desarrollo económico y social de los departamentos fronterizos y se dictan otras disposiciones.

PRE-CS-5593-2019

Bogotá, D.C. 30 de octubre de 2019

PARA: GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

DE: LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

Presidente

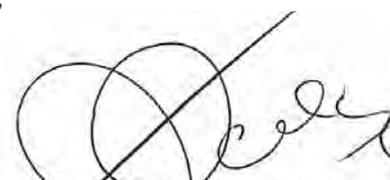
Senado de la República

Asunto: Remisión del concepto del Ministerio de Agricultura al Proyecto de ley número 134/19 Senado, 020/18 Cámara.

Cordial saludo,

Por instrucciones del Presidente del Senado Lidio Arturo García Turbay, me permito remitir para su conocimiento y trámite copia del concepto del Ministerio de Agricultura al Proyecto de ley número 134/19 Senado, 020/18 Cámara, “*por medio del cual se crea parcialmente la Ley General Fronteriza, bajo los preceptos constitucionales del artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al desarrollo económico y social de los departamentos fronterizos y se dictan otras disposiciones*”.

Atentamente,


CARLOS KICH VIANA ZULUAGA
 Secretario Privado
 Presidencia del Senado de la República

Anexo: Lo anunciado en cuatro (4) folios.

Lidio Arturo García Turbay <lidio.garcia@senado.gov.co>

Fwd: Enviar datos desde MFPAC25D0 21/10/2019 16:00
 mensaje

21 de octubre de 2019, 16:29

Comisión Segunda <comision_segunda@senado.gov.co>
 Para: Amalia Vergel HS Oyuela <amaliavergel11@hotmail.com>; HS Jose Luis Perez <joseluisperezoyuela@yahoo.es>; Martha Canvajal HS Jaime Duran <marthacanjajal2011@hotmail.com>; HS Jaime Duran Barrera <jaimeduranbarrera@hotmail.es>; Carlos Viana HS Lidio Garcia <carloshylianaz9995@hotmail.com>; Mario Blummo HS Lidio Garcia <manblummo@hotmail.com>; Lidio Arturo Garcia Turbay <lidio.garcia@senado.gov.co>

Honorables Senadores, señores asesores.

Seguindo instrucciones del doctor Diego Alejandro González González, y en su calidad de ponente, se adjunta para su conocimiento y fines pertinentes concepto del Ministro de Agricultura al proyecto de ley No. 134/19 Senado - 020/18 Cámara. **“Por medio del cual se crea parcialmente la Ley General Fronteriza, bajo los preceptos constitucionales del artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al desarrollo económico y social de los departamentos fronterizos y se dictan otras disposiciones”.**

Remisión general a secretario

Forwarded message
 De: COMISION II <comision_segunda@senado.gov.co>
 Date: Sat, 21 Oct 2019 at 16:56
 Subject: Enviar datos desde MFPAC25D0 21/10/2019 16:00
 To: COMISION II <comision_segunda@senado.gov.co>

Escaneado desde MFPAC25D0
 Fecha: 21/10/2019 16:00
 Páginas: 4
 Resolución: 200x200 DPI



Por favor considere el medio ambiente antes de imprimir este correo electrónico

AVISO DE CONFIDENCIALIDAD.

Este correo y la información contenida o adjunta al mismo es privada y confidencial y va dirigida exclusivamente a su destinatario. El Congreso de la República de Colombia - Senado de la República informa a quien pueda haber recibido este correo por error que contiene información confidencial cuyo uso, copia, reproducción o distribución está expresamente prohibida. Si no es usted el destinatario del mismo y recibe este correo por error, le rogamos lo ponga en conocimiento del emisor y proceda a su eliminación sin copiarlo, imprimirlo o utilizarlo de ningún modo.

CONFIDENTIALITY WARNING.

21/10/2019 Correo de SENADO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA - Fwd: Enviar datos desde MFPAC25D0 21/10/2019 16:00

This message and the information contained in or attached to it are private and confidential and intended exclusively for the addressee. The Congress of the Republic of Colombia - Senate of the Republic informs to whom it may receive it in error that it contains privileged information and its use, copy, reproduction or distribution is prohibited. If you are not an intended recipient of this E-mail, please notify the sender, delete it and do not read, act upon, print, disclose, copy, retain or redistribute any portion of this E-mail.

Por favor considere el medio ambiente antes de imprimir este correo electrónico

AVISO DE CONFIDENCIALIDAD.

Este correo y la información contenida o adjunta al mismo es privada y confidencial y va dirigida exclusivamente a su destinatario. El Congreso de la República de Colombia - Senado de la República informa a quien pueda haber recibido este correo por error que contiene información confidencial cuyo uso, copia, reproducción o distribución está expresamente prohibida. Si no es usted el destinatario del mismo y recibe este correo por error, le rogamos lo ponga en conocimiento del emisor y proceda a su eliminación sin copiarlo, imprimirlo o utilizarlo de ningún modo.

CONFIDENTIALITY WARNING.

This message and the information contained in or attached to it are private and confidential and intended exclusively for the addressee. The Congress of the Republic of Colombia - Senate of the Republic informs to whom it may receive it in error that it contains privileged information and its use, copy, reproduction or distribution is prohibited. If you are not an intended recipient of this E-mail, please notify the sender, delete it and do not read, act upon, print, disclose, copy, retain or redistribute any portion of this E-mail.

Bogotá, D. C.

Doctor

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA

Presidente Comisión Segunda

Senado

Ciudad

Asunto: Concepto jurídico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Proyecto de ley número 134 de 2019 Senado y 020 de 2018 Cámara, “*por medio del cual se crea parcialmente la ley general fronteriza, bajo los preceptos constitucionales, del artículo 337 de la constitución política, con respecto al desarrollo económico y social de los departamentos fronterizos y se dictan otras disposiciones*”.

I. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley puesto a consideración de esta oficina jurídica está compuesto por veintiséis (26) artículos, cuyo objeto, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1° es “*fomentar el desarrollo integral de los departamentos fronterizos,*

propiciando desde el Estado, el fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones públicas, privadas, de economía mixta y la integración con las demás regiones y países de fronteras”.

El proyecto de ley enfatiza en varios aspectos, sin embargo, para este concepto se abordará únicamente el análisis de los temas que vinculan al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a cargo de los programas agrarios y de financiación agropecuaria, específicamente la propuesta según la cual *“a través del Ministerio de Agricultura o la entidad competente, el Gobierno nacional destinará los recursos necesarios para financiar los programas de subsidios de vivienda de interés social rural, incentivo de capitalización rural, certificado de incentivo forestal, alianzas productivas, con colegios agropecuarios, distritos de riego y drenaje, programas de desarrollo rural integral, enfocados en los departamentos frontera que trata la ley”.*

Para abordar lo relacionado en las líneas precedentes se tomarán los siguientes aspectos:

II. Constitucionales

A la luz del artículo 337 de la Constitución Política mediante normas especiales se podrán regular materias económicas y sociales de las zonas fronterizas terrestres y marítimas, con el fin de promover su desarrollo.

Bajo este mismo parámetro, la norma superior establece que los municipios y departamentos ubicados en las zonas fronterizas pueden adelantar con el país vecino del mismo nivel, programas para el desarrollo comunitario, preservación del ambiente y la prestación de servicios públicos, con lo que se puede inferir que lo que se busca es establecer relaciones útiles para los lugares limítrofes.

En este entendido, lo que pretende el proyecto de ley es fomentar el desarrollo integral, entendiéndose este como una serie de políticas que garanticen el desarrollo sostenible de las zonas fronterizas, a través del fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones públicas, privadas y de economía mixta y la integración con las demás zonas fronterizas.

El propósito del proyecto de ley es mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas fronterizas del país colombiano, la igualdad socio económica entre ellos y las demás zonas vecinas, la integración con los países fronterizos, y el ejercicio efectivo de una soberanía social. Así, es consistente con el deber de realizar una gran actividad en los territorios fronterizos, para desarrollar lazos culturales, económicos y de protección ambiental, con las zonas limítrofes, como se podría deducir de la doctrina integracionista de la Constitución.

Para complementar lo anteriormente establecido es menester aducir que en sentencia C-303/12 la Corte indicó lo siguiente: *“(…) ha destacado en diversas oportunidades la*

relevancia constitucional de las zonas de frontera. La importancia del régimen que se establezca para tales zonas obedece a que, en su desarrollo, se encuentran comprometidos intereses constitucionales destacados entre los que están el mandato de integración latinoamericana, el desarrollo de las entidades territoriales y de su autonomía, así como la promoción de procesos de intercambio social, cultural o económico. La referida importancia puede encontrarse reflejada en al menos tres disposiciones de la Constitución: (i) el artículo 289 prevé que por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera pueden adelantar directamente con las entidades territoriales limítrofes del otro país y que se encuentren en el mismo nivel, programas de cooperación e integración a efectos de fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente; (ii) el numeral 2 del artículo 300 establece que le corresponde a las asambleas departamentales expedir las disposiciones relacionadas, entre otras cosas, con las zonas de frontera; (iii) el artículo 337 prevé que la ley podrá establecer para las zonas de frontera regímenes especiales en materia económica y social que se orienten a promover el desarrollo de las mismas”.

Por todo lo anterior, se encuentra que tratándose del desarrollo de un articulado constitucional, notablemente instituido en la Carta Política, es evidente que hay competencia y autonomía para la creación de la normatividad propuesta.

III. Legales

Por su parte, en cuanto al ámbito normativo se tiene la Ley 191 de 1995 *“por la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera”*, se vislumbra que el artículo 2° contiene los objetivos de la acción del Estado en dichos territorios. Entre los objetivos se pueden resaltar el fortalecimiento de los procesos de integración y cooperación que adelanta Colombia con los países vecinos y la eliminación de los obstáculos y barreras artificiales que impiden la interacción natural de las comunidades fronterizas, la creación de las condiciones necesarias para el desarrollo económico de las zonas de frontera, inspirados en criterios de reciprocidad, especialmente mediante la adopción de regímenes especiales en materia de transporte, legislación tributaria, inversión extranjera, laboral y de seguridad social, comercial y aduanera y la prestación de los servicios necesarios para la integración fronteriza y para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales, tales como transporte, telecomunicaciones, energía eléctrica, agua potable y saneamiento básico, educación y salud, para lo cual su parágrafo dispone que *“... Colombia celebrará los tratados o convenios que sean del caso con los países vecinos”.*

Ahora bien, también son relevantes para el proyecto los lineamientos de la Ley 152 de 1994, Ley orgánica del Plan de Desarrollo, que indican

que la planeación tiene como finalidad optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios para lograr que la relación que se genere entre los beneficios y costos sea positiva, teniendo en cuenta las prioridades en la satisfacción de las necesidades colectivas.

IV. Análisis del contenido del proyecto de ley. Pertinencia para el sector.

El legislador deberá realizar un análisis exhaustivo a las situaciones que están atravesando cada una de las zonas fronterizas en cuanto a lo económico, social, cultural, ambiental, para justificar las propuestas. Con todo, el proyecto de ley pretende cumplir con el fomento del “*desarrollo integral de los departamentos fronterizos, propiciando desde el Estado, el fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones públicas, privadas, de economía mixta y la integración con las demás regiones y países de fronteras*” para impulsar las actividades comerciales y coadyuvar a la consolidación de factores económicos y culturales y así mejorar la calidad de vida de las personas que residen en estas zonas de manera general en las zonas fronteras. Se echa de menos entonces una respuesta específica a las problemáticas diferentes que tiene cada zona, considerando su situación geográfica y económica.

Respecto a lo contemplado en el artículo 10 del proyecto de ley se puede establecer que lo planteado ya se encuentra contenido en varias normas, verbigracia la Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, establece el incentivo a la capitalización rural el certificado de incentivo forestal a cargo del Ministerio de Agricultura, igualmente, el Decreto 1985 de 2013 asignó a varias direcciones de esta Cartera diseñar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos para el fortalecimiento de las cadenas, en temas relacionados con las alianzas productivas y promover los programas y proyectos, dirigidos a potenciar los recursos, mediante alianzas o esquemas de cooperación entre el Estado, la comunidad y el sector privado. Por su parte, la Ley 41 de 1993 estableció el servicio público de adecuación de tierras, hoy a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural y a través de la Ley 160 de 1994, el Decreto 902 de 2017 y los Decretos 2363 y 2364 de 2015, por los cuales se crearon la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural se asignaron competencias en materia de desarrollo rural en todo el territorio. Finalmente, a partir de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la política y ejecución de la vivienda rural quedó a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (art. 255).

Por lo anterior, se observa que todas las funciones mencionadas a cargo del sector en la propuesta del proyecto de ley 020 de 2018 ya se encuentran encomendadas a diferentes entidades, aunque no se enfoquen de manera particular en

ningún departamento o zona, como se busca en proyecto de ley objeto de estudio.

En ese sentido, si el Congreso decide darles prioridad a los sectores fronterizos en la ejecución de las políticas mencionadas, tras garantizar los correspondientes recursos presupuestales para el efecto, a juicio del Ministerio de Agricultura ello resultaría viable. No obstante, sugeriría que se indicaran aspectos particulares por considerar en cada una de las zonas de frontera, para efectos de hacer más eficiente la intervención.

En ese contexto, es relevante considerar la variedad de acuerdos con zonas fronterizas, que se han desarrollado en diferentes escenarios de tiempo, y que se han creado y celebrado con las zonas vecinas, teniendo en cuenta los aspectos de cada región y las necesidades económicas, culturales, sociales y geográficas de las zonas limítrofes que se someten a la celebración de dichos acuerdos.

Cordialmente,



ANDRÉS VALENCIA PINZÓN
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 280 DE 2019 SENADO, 111 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad próxima de acceder a la pensión de vejez y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Secretario

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Senado

Congreso de la República

Carrera 7 No. 8-68 Oficina 241B

Ciudad

Referencia: Observaciones al Proyecto de ley número 280 de 2019 Senado, 111 de 2018 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad próxima de acceder a la pensión de vejez y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario, reciba un cordial saludo:

Revisado el Proyecto de ley de la referencia, me permito presentar los siguientes comentarios y

consideraciones, en el marco de las competencias de este Departamento Administrativo, para que sean tenidas en cuenta por los Honorables Senadores en la elaboración de la ponencia para segundo debate en Senado:

En términos generales el proyecto de ley en estudio, tiene por objeto impulsar el empleo de las personas adultas mayores que no gozan de pensión, promoviendo la autonomía y autosuficiencia económica del adulto mayor, garantizando así el envejecimiento activo, satisfactorio y saludable de la población colombiana.

En tal sentido, este Departamento Administrativo considera que la normativa analizada desarrolla los preceptos constitucionales y reconoce al adulto mayor y a los prepensionados como sujetos de especial protección.

Así las cosas, este proyecto de ley contiene estipulaciones que complementan de manera significativa las normas que se han expedido con la finalidad de garantizar la protección integral del adulto mayor, en especial la Ley 1251 de 2008.

No obstante, lo anterior, frente al artículo 9° del Proyecto de ley, es necesario hacer las siguientes precisiones con el ánimo de coadyuvar en el mejoramiento de dicha iniciativa:

El artículo 9° aprobado en tercer debate en la Comisión Séptima de Senado establece:

“Artículo 9°. Protección en caso de reestructuración administrativa o provisión definitiva de cargos. Los adultos en edad de prepensión, de conformidad con lo establecido en el artículo 2° de la presente ley, que hagan parte de las plantas de las entidades públicas en nombramiento provisional o temporal y que, derivado de procesos de reestructuración administrativa o provisión definitiva de cargos públicos a través de concursos de mérito, deberían ser separados de sus cargos, serán sujetos de especial protección por parte del Estado y en virtud de la misma deberán ser reubicados hasta tanto adquieran los requisitos mínimos para el acceso al beneficio pensional.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional a través del Departamento de la Función Pública reglamentará el presente artículo dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la ley, sin que superado este término el Gobierno nacional pierda la función reglamentaria.

Parágrafo 2°. Los beneficios en materia de deducción de impuesto sobre la renta tributaria y los demás establecidos en la presente ley o en la normatividad legal vigente para el fomento de la contratación de los adultos mayores objeto de la presente ley, serán extendidos a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las de economía mixta”.

Sobre el particular es importante señalar en primer lugar que, frente a la protección especial que se debe brindar al empleado público en el caso

de reestructuración administrativa, la Ley 790 de 2002 señala lo siguiente:

“Artículo 12. Protección especial. De conformidad con la reglamentación que establezca el Gobierno nacional, no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-044 de 2004, en el entendido de que la protección debe extenderse a los padres que se encuentren en la misma situación, en aras de proteger la prevalencia de los derechos de los niños y el grupo familiar al que pertenecen.

Artículo 13. Aplicación en el tiempo. Las disposiciones de este capítulo se aplicarán a los servidores públicos retirados del servicio a partir del 1° de septiembre del año 2002, dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública del orden nacional, y hasta el vencimiento de las facultades extraordinarias que se confieren en la presente ley”.

Igualmente el Decreto 190 de 2003¹, señala lo siguiente:

“Artículo 12. Destinatarios. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública no podrán ser retirados del servicio las madres cabezas de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan la totalidad de los requisitos de edad y tiempo de servicio para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez, en el término de tres (3) años, según las definiciones establecidas en el artículo 1° del presente decreto. (Subrayado nuestro).

Artículo 13. Trámite. Para hacer efectiva la estabilidad laboral de que trata el artículo anterior, los organismos y entidades que modifiquen sus plantas de personal dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública en el orden nacional respetarán las siguientes reglas:

13.1 Acreditación de la causal de protección

(...)

d) **Personas próximas a pensionarse:** Sin perjuicio de que el servidor público que considere encontrarse en este grupo adjunte los documentos que acreditan la condición que invoca, los jefes de personal o quienes hagan sus veces deben verificar que a los servidores que puedan encontrarse en

¹ Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 790 de 2002”.

estas circunstancias en efecto les falten tres (3) años o menos para reunir los requisitos legales para el reconocimiento de la pensión de jubilación o de vejez, y expedir constancia escrita en tal sentido.

El jefe del organismo o entidad podrá verificar la veracidad de los datos suministrados por el destinatario de la protección”.

De las normas transcritas puede evidenciarse que el legislador ya ha otorgado un amparo especial a los empleados públicos que se encuentran en edad de prepensión; no obstante, dicho beneficio no es absoluto, en la medida que de conformidad con lo señalado en el artículo 13 del Decreto 190 de 2003, para efectos de acceder al beneficio, la entidad se debe encontrar en proceso de rediseño institucional y el servidor público debe demostrar una condición especial, que deberá ser verificada por la misma entidad.

En virtud de lo expuesto, de acreditarse cualquiera de las condiciones descritas en la Ley 790 de 2002 y el Decreto 190 de 2003; entre los cuales tenemos a las “madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan la totalidad de los requisitos de edad y tiempo de servicio para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez, en el término de tres (3) años”, la entidad que se encuentre en desarrollo de procesos de reestructuración o liquidación, en los que eventualmente se pueda ver comprometida la estabilidad laboral de los servidores públicos, deberá asegurar y mantener en su cargo a quien se encuentre en dicha situación de debilidad manifiesta, inclusive cuando la naturaleza de su vinculación laboral no corresponda a la de empleado de carrera administrativa.

Ahora bien, es necesario mencionar que la figura del “Retén Social” es aplicable tanto en las entidades del orden nacional o como en las del orden territorial, que se encuentren en procesos de reestructuración, tal y como lo señala por la Corte Constitucional en Sentencia T - 353 de 2010²:

“1.5. Del mismo modo, esta Corte ha indicado que las normas que regulan la especial protección que la Carta Política otorga a determinados grupos vulnerables de la población en procesos de reestructuración administrativa que tienen la calidad de servidores públicos que hacen parte de entidades del orden nacional, es igualmente predicable de aquellos trabajadores de la administración que prestan sus servicios en entidades del sector territorial. En efecto, en sentencia T-1031 de 2006, el Tribunal Constitucional señaló cuanto sigue:

“6. Así las cosas, para la Sala no cabe duda que si bien es cierto la Ley 790 de 2002 solamente

se aplica a los procesos de reestructuración de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, no lo es menos que las entidades territoriales que deciden modernizar, actualizar y modificar las plantas de personal también deben diseñar programas dirigidos a proteger la estabilidad laboral reforzada de los trabajadores que se ubican en el sector de los sujetos de especial protección del Estado, tales como los previstos en esa normativa. Luego, se concluye que en aplicación directa de los artículos 1º, 13, 25, 43 y 44 de la Constitución, los beneficios previstos en el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, también se aplican a los trabajadores de las entidades de la rama ejecutiva del sector territorial”.

1.6. En conclusión, los servidores públicos que tengan la condición de madres o padres cabeza de familia; personas con limitaciones físicas, mentales o auditivas; o trabajadores próximos a pensionarse, tienen derecho a una estabilidad laboral reforzada en razón del llamado retén social. Este amparo (i) se prolonga hasta el momento en que se extinga definitivamente la existencia jurídica y material de la empresa objeto del proceso de reestructuración, o quede en firme el acta final de liquidación de la entidad de que se trate y; (ii) es otorgable en similares condiciones a los servidores públicos que estén vinculados con la administración en el orden territorial.” (Subrayado fuera del texto).

En conclusión, en criterio de este Departamento Administrativo, la protección del Retén Social solo cobija a los empleados públicos en condiciones de vulnerabilidad ya descritos, vinculados en entidades Estatales que se encuentren en proceso de reestructuración, dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública, o liquidación, siempre y cuando se reglamente dentro de la entidad la aplicación de este beneficio.

Ahora bien, frente a lo que se ha considerado por prepensionado, la Corte Constitucional, en sentencia T- 009 del 17 de enero de 2008, M. P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, expresó en relación con la protección especial para los empleados públicos próximos a pensionarse, lo siguiente:

“...La Sala considera que la incorporación del retén social al plan de renovación de la Ley 812 hace inaplicable el término de vigencia conferido por la Ley 790 de 2002. por lo menos en lo que hace referencia a la fecha a partir de la cual debe empezar a contarse el período de protección de 3 años. No obstante, ese lapso abstracto dentro del cual la persona debe adquirir el derecho a pensionarse, como condición para recibir los beneficios del retén social –los 3 años– debe conservarse, pues constituye el término que a ojos del legislador define a quien está próximo a pensionarse.

En conclusión, el legislador estableció en 3 años como el lapso dentro del cual una persona puede considerarse próxima a pensionarse. Con

² Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional; Magistrado Ponente: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA. - Bogotá, D. C., once (11) de mayo de dos mil diez (2010).

ello consagró un plan de transición por dicho lapso. Este término debe ser respetado por la Corte. Lo que fue modificado, gracias a la vigencia de la Ley 812, es la fecha, el momento histórico, a partir del cual deben contabilizarse esos 3 años.

Ello porque el hecho de que el término de 3 años se cuente a partir de la fecha de promulgación de la Ley 790 de 2002 es una condición claramente modificada por el Plan Nacional de Desarrollo –812 de 2003–, pues esta última prolongó la vigencia del retén social a todo el plan de renovación de la administración pública, no ya al que fue objeto de regulación transitoria por parte de la Ley 790. (...)

Esto incluye, como ha quedado claro, la protección a las personas próximas a pensionarse. De conformidad con lo dicho, la Sala entiende que, para efectos de la aplicación de las normas correspondientes, se entiende que una persona próxima a pensionarse es aquella a la que le faltaren menos de 3 años para adquirir el derecho a pensionarse. Los 3 años deben empezar a contarse a partir de la fecha de reestructuración de la entidad, siempre y cuando la misma se haya reestructurado dentro del programa de renovación de la administración pública. (...). (Negrilla y subrayado fuera del texto).

De conformidad con lo anterior, se tiene que la protección especial del retén social, se aplica no solo en los programas de renovación de la Administración Pública del Estado Colombiano, a las entidades en liquidación o reestructuración, sino a todos los Servidores Públicos que tengan la condición de madres o padres cabeza de familia; personas con limitaciones físicas, mentales o auditivas; o trabajadores próximos a pensionarse, quienes por su condición tienen derecho a una estabilidad laboral reforzada.

Por otra parte, la ley 1955 de 2019, en su artículo 263 estableció lo siguiente:

Artículo 263. Reducción de la provisionalidad en el empleo público. Las entidades coordinarán con la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) la realización de los procesos de selección para el ingreso a los cargos de carrera administrativa y su financiación; definidas las fechas del concurso las entidades asignarán los recursos presupuestales que le corresponden para la financiación, si el valor del recaudo es insuficiente para atender los costos que genere el proceso de selección, de acuerdo con lo señalado en el artículo 9° de la Ley 1033 de 2006.

Los procesos de selección para proveer las vacantes en los empleos de carrera administrativa en los municipios de quinta y sexta categoría serán adelantados por la CNSC. a través de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), como institución acreditada ante la CNSC para ser operador del proceso. La ESAP asumirá en su totalidad, los costos que generen los procesos de selección.

Parágrafo 1°. Las entidades públicas deberán adelantar las convocatorias de oferta pública de empleo en coordinación con la CNSC y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Parágrafo 2°. Los empleos vacantes en forma definitiva del sistema general de carrera, que estén siendo desempeñados con personal vinculado mediante nombramiento provisional antes de diciembre de 2018 y cuyos titulares a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley le falten tres (3) años o menos para causar el derecho a la pensión de jubilación, serán ofertados por la CNSC una vez el servidor cause su respectivo derecho pensional. (Subrayado fuera de texto).

Surtido lo anterior los empleos deberán proveerse siguiendo el procedimiento señalado en la Ley 909 de 2004 y en los decretos reglamentarios. Para el efecto, las listas de elegibles que se conformen en aplicación del presente artículo tendrán una vigencia de tres (3) años.

El jefe del organismo deberá reportar a la CNSC, dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de publicación de la presente ley, los empleos que se encuentren en la situación antes señalada.

Para los demás servidores en condiciones especiales, madres, padres cabeza de familia y en situación de discapacidad que vayan a ser desvinculados como consecuencia de aplicación de una lista de elegibles, la administración deberá adelantar acciones afirmativas para que en lo posible sean reubicados en otros empleos vacantes o sean los últimos en ser retirados, lo anterior sin perjuicio del derecho preferencial de la persona que está en la lista de ser nombrado en el respectivo empleo.

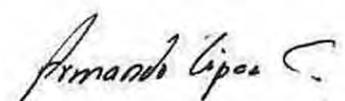
Por disposición de la Ley 1955 de 2019, los empleados provisionales que antes de diciembre de 2018, les falten 3 años o menos para causar el derecho a la pensión de jubilación, serán ofertadas por la CNSC una vez el servidor cause su derecho pensional.

En ese orden de ideas, este Departamento Administrativo sugiere la eliminación del artículo 9°, teniendo en cuenta que el Legislador ya reguló el tema y este fue reglamentado a través de decreto.

En los anteriores términos este Departamento rinde su concepto frente al proyecto de ley propuesto.

Quedamos atentos para asesorar en los temas que se consideren pertinentes.

Cordialmente,



ARMANDO LÓPEZ CORTES
Director Jurídico

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

Bogotá, D. C., a los veintidós (22) 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: Departamento Administrativo de la Función Pública

Refrendado Por: Doctor, Armando López Cortés-Director Jurídico.

Al Proyecto de ley número 280/2019 Senado 111/2018 Cámara.

Título del Proyecto: “*por medio de la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 1251 de 2008 y se dictan otras disposiciones para promover el trabajo de adultos no pensionados*”.

Número de folios: Seis (6) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el Día: viernes veintidós (22) de noviembre de 2019

Hora: 9:00 a. m.

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

El Secretario



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

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA ALCALDÍA
MAYOR DE BOGOTÁ, D. C.**

**AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 194
DE 2018 SENADO**

por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.

Bogotá, D. C.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario

Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República

Carrera 7 No. 8-68, Edificio Nuevo del
Congreso

Ciudad.

Asunto: Comentarios de la Administración Distrital al Proyecto de ley número 194 de 2018 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.

Respetado Secretario:

De conformidad con lo previsto en el Capítulo III del Decreto Distrital número 06 de 2009 y con el propósito de que, por su intermedio, se pongan en conocimiento de los Honorables Senadores que integran la Comisión Séptima, de manera atenta, envío los comentarios de la Administración Distrital sobre la iniciativa citada en el asunto (anexo).

Sobre el particular, cabe señalar que la Administración Distrital no considera viable la iniciativa legislativa; sin embargo, respetuosamente se sugiere que las observaciones planteadas sean tenidas en cuenta en el estudio y discusión del referido proyecto de ley, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

Reciba un cordial saludo,



IVÁN CASAS RUIZ
Secretario Distrital de Gobierno

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE
COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY**

ENTIDAD QUE CONCEPTÚA: Secretaría Distrital del Hábitat

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: Proyecto de ley 194 de 2018 Senado

TÍTULO DEL PROYECTO:

“Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”

AUTOR:

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

El Proyecto de ley bajo estudio, tiene por objeto establecer una política de Estado armónica que fije las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda y hábitat digno para todos los colombianos. Para ello se fijan los siguientes objetivos:

I. El establecimiento de mecanismos que permitan reducir el déficit habitacional en Colombia mediante el aumento del financiamiento a la demanda y la promoción del suelo urbanizable en el país.

II. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público.

III. Promover la armoniosa concurrencia y corresponsabilidad de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, las demás entidades otorgantes del subsidio familiar y las instancias y autoridades administrativas y de planificación del ordenamiento del territorio.

IV. Facilitar la ejecución integral de la política de vivienda y las acciones e instrumentos urbanísticos.

V. Facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad y transparencia.

VI. Incentivar la inversión privada en el sector para aumentar la oferta de vivienda.

COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA

ES COMPETENTE

SÍ: NO:

Conforme lo establece el artículo 200 y 208 Constitucional, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, el Ministro de Vivienda está facultado para presentar esta iniciativa.

ANÁLISIS JURÍDICO Y TÉCNICO:

Una vez revisado el texto aprobado en primer debate en la Comisión Séptima del Senado el 11 de junio de 2019, del Proyecto de ley 194 de 2018 Senado y según las funciones señaladas en el Decreto 121 de 2008, “*por medio del cual se modifica la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat*” nos permitimos exponer las siguientes consideraciones, de acuerdo con las competencias de esta Secretaría:

a) **Respecto del artículo 4°: “Mecanismos de apoyo a los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda. El Gobierno nacional establecerá mecanismos de articulación del subsidio familiar de vivienda y la cobertura a la tasa de interés con las condiciones de oferta de vivienda, incluidos los subsidios a la política de arrendamiento social, así como con otros instrumentos de financiación que pueden incluir el subsidio a la cuota inicial, el subsidio al canon inicial para operaciones de leasing habitacional, el apoyo para la suscripción de garantías y seguros y el fomento del ahorro orientado al acceso a la vivienda, entre otros, que defina el Gobierno nacional. Los instrumentos a los que se refiere el presente artículo podrán ser destinados tanto para vivienda nueva como usada, de acuerdo con la reglamentación particular que expida el Gobierno nacional para cada programa”.**

El Decreto Nacional 1077 de 2015 contiene disposiciones reglamentarias expedidas por el

Gobierno nacional, relativas al otorgamiento de subsidios familiares de vivienda y de coberturas a la tasa de interés. En consecuencia, no se requiere de normas legales adicionales para que el Gobierno nacional cumpla una función que ha venido ejerciendo con las normas vigentes a la fecha.

Respecto de la política de “*arrendamiento social*”, si bien el proyecto de ley no explica qué se debe entender por “*arrendamiento social*” y en qué se diferencia de otros contratos de arrendamiento, se debe tener en cuenta que los artículos 5° y 6° de la Ley 3ª de 1991, modificados por los artículos 27 y 28 de la Ley 1469 de 2011, definen el subsidio familiar de vivienda y establecen las acciones conducentes a obtener soluciones de vivienda, dentro de las cuales se encuentra la “*Celebración de contratos de arrendamiento con opción de compra de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario a favor del arrendatario*”.

En este mismo sentido, el artículo 41 de la Ley 820 de 2003 dispone que “*El Estado podrá, tanto en su nivel nacional como territorial establecer subsidios a familias de escasos recursos para el alquiler de vivienda. cuando carezcan de ella. Tendrán derecho preferencial los desplazados por la violencia, las madres cabeza de familia y las personas de la tercera edad. El Gobierno establecerá los requisitos, condiciones y procedimientos para la asignación y usa de estos subsidios*”.

De acuerdo con lo anterior, el proyecto no propone la creación de nuevas modalidades de subsidios. Incluso, a la fecha, el Programa Mi Casa Ya prevé la posibilidad de otorgar subsidios en el marco de operaciones de leasing habitacional (artículos 2.1.1.4.1.2.1. y siguientes del Decreto Nacional 1077 de 2015).

De otro lado, se debería aclarar qué son los “*subsidios a la cuota inicial*”, pues este no es un término definido en la ley ni en la reglamentación. Esta referencia podría restringir el instrumento, dado que el subsidio no siempre se entrega como aporte directo a la cuota inicial. Igualmente, se recomienda aclarar en qué consiste el “*apoyo a la suscripción de garantías y seguros*”, y por qué este apoyo se considera un “*instrumento de financiación*”, de acuerdo con la norma propuesta.

Finalmente, el Decreto Nacional 1077 de 2015 se refiere a la posibilidad de otorgar subsidios para vivienda usada, sin embargo, a la fecha el Gobierno nacional puede definir mediante reglamento las condiciones en que operará un programa para promover el acceso a la vivienda usada. Incluso, el artículo 24 de la Ley 1469 de 2011 hace referencia a que, como mecanismo para garantizar el derecho de acceso a una vivienda de interés social (VIS) o vivienda de interés prioritario (VIP), nueva o usada, se podrán suscribir contratos de arrendamiento con opción de compra a favor del arrendatario.

b) Respetto del artículo 6°: “Política de apoyo al arrendamiento social. El subsidio familiar de vivienda en la modalidad de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra podrá ser aplicado en viviendas que superen el límite de precio establecido para la Vivienda de Interés Social, siempre y cuando el canon de arrendamiento pactado no supere el 1% del valor de la Vivienda de Interés Social establecido en las normas que regulen la materia”.

Como se indicó en la observación al artículo 4° del proyecto de ley, este último no explica qué se debe entender por “arrendamiento social” y en qué se diferencia de otros contratos de arrendamiento. Sin embargo, no se encuentra el fundamento para que una política destinada a beneficiar los hogares de menores recursos pretenda beneficiar el acceso a viviendas que superan el valor de la VIS, a pesar de que, a la fecha, el tope de la misma se incrementó a 150 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), en Bogotá.

En salarios mínimos mensuales legales de la vigencia 2019, el precio máximo de la VIS, de acuerdo con el Decreto Nacional 1467 de 2019, asciende a \$124.217.400, y el 1% de ese valor es \$1.242.174. Este último valor es el que, según el proyecto normativo, sería subsidiable, sin embargo, el mismo difiere considerablemente de los promedios de pagos mensuales de arrendamiento que realizan los hogares objeto de la política de vivienda en Bogotá.

Según cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2017, el 55% de los hogares bogotanos (1.4 millones) son arrendatarios, mientras que el 36% tiene vivienda propia. Los 507.000 hogares arrendatarios con ingresos superiores a 2 y de hasta 4 SMMLV destinan en promedio \$466.000 al pago del canon mensual de arrendamiento. Los 445.000 hogares con ingresos superiores o iguales a 1 y de hasta 2 SMMLV, destinan en promedio \$328.000 para el mismo propósito, mientras que los 170.000 hogares arrendatarios con ingresos inferiores a 1 SMMLV, destinan cerca de \$228.000 mil al pago del canon.

Si se aplicara el valor máximo de subsidio de arrendamiento previsto en el artículo 2.1.1.6.2.1 Decreto Nacional 1077 de 2015, adicionado por el Decreto Nacional 2413 de 2018, que es de 0.6 SMMLV (\$496.870 de 2019) y a dicho subsidio se sumaran los valores que a la fecha pagan los hogares objeto de la política de vivienda por concepto de arrendamiento, ni siquiera en ese caso el valor a pagar como canon de arrendamiento llegaría a superar el 1% del valor de una VIS de 150 SMMLV.

En consecuencia, se recomienda revisar cuál sería la población objetivo de la norma que se pretende expedir y de qué manera se beneficiarían los hogares de menores ingresos (de hasta 4 SMMLV) con esa disposición.

c) Respetto del artículo 7°: “Plazo y montos máximos de financiamiento de los créditos de vivienda individual. El Gobierno nacional fijará el plazo y los montos máximos para la amortización de los créditos de vivienda, respetando criterios de estabilidad financiera. El plazo mínimo no podrá ser inferior a cinco (5) años. Las entidades financieras definirán individualmente los plazos de las operaciones de financiación de vivienda dentro de los plazos definidos por el Gobierno nacional”.

El artículo 17 de la Ley 546 de 1999 dispone que una de las condiciones de los créditos de vivienda individual es: “Tener un plazo para su amortización comprendido entre cinco (5) años como mínimo y treinta (30) años como máximo”, de manera que las normas vigentes ya prevén el plazo mínimo señalado en el proyecto.

Si se pretende modificar el plazo máximo, con base en el cual a la fecha las entidades financieras definen los plazos de las operaciones de financiación de vivienda, se debería incorporar en la exposición de motivos el análisis realizado para considerar que podría superar los 30 años. En relación con este punto, se debe tener en cuenta que, si bien a mayor plazo el hogar puede tener una mayor capacidad de endeudamiento y podría acceder más fácilmente a un crédito, se debe examinar en qué momento se dejan de generar beneficios en términos económicos a los hogares, en particular a los de bajos ingresos.

Si se hace la simulación de un crédito para la compra de vivienda, bajo condiciones promedio del mercado, a diferentes plazos, se evidencia que a mayor plazo hay una mayor carga de intereses. Por ejemplo, en un crédito a 15 años para compra de una vivienda de interés prioritario se termina pagando 1.6 veces el valor desembolsado y 1.1 veces el valor de la vivienda, mientras que en uno a 30 años se paga 2.6 veces el crédito y 1.9 veces la vivienda. Para el plazo de 40 años se paga 3.4 veces lo prestado y 2.4 veces el valor de la vivienda. El valor de la cuota baja en promedio 6% por cada 10 años de plazo, mientras que el valor total pagado (capital + intereses) sube en promedio 30% por el mismo aumento de plazos. Esto puede generar un efecto no deseado sobre la situación financiera de los hogares, que terminarían pagando una carga muy alta de intereses. En suma, el propósito de generar mayor capacidad de endeudamiento, vía menor cuota, es pertinente, pero se debe acompañar de un análisis muy riguroso de la situación y estabilidad económica del hogar.

Adicionalmente, independiente a que se haga una modificación a los límites legales, para incentivar los créditos a más largos plazos se deben implementar instrumentos de orden financiero que permitan a las entidades financieras acceder a recursos de fondeo de largo plazo más fácilmente.

En todo caso, no es claro cómo esta modificación haría que aumente la profundización de la cartera

hipotecaria, que es uno de los objetivos descritos en la exposición de motivos del proyecto de ley.

d) Respecto del artículo 12: “Causales de restitución del subsidio familiar de vivienda. Modifíquese el artículo 8 de la Ley 3ª de 1991, el cual quedará así: “Artículo 8º. El Subsidio Familiar de Vivienda será restituible al Estado cuanto los beneficiarios transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella antes de haber transcurrido cinco (05) años desde la fecha de su transferencia o inicio del contrato de leasing habitacional. sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor muy definidas por el reglamento. Se exceptúan los inmuebles cedidos a título gratuito a los beneficiarios del programa de titulación de bienes fiscales. También será restituible el subsidio si se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio. El Gobierno nacional reglamentará esta materia. (...)”.

El artículo propone la modificación del artículo 8º de la Ley 3ª de 1991. La propuesta es positiva en la medida que reduce el plazo previsto para que los hogares puedan transferir o arrendar la vivienda adquirida con recursos del subsidio, lo cual permite la movilidad de los hogares.

En todo caso, se recomienda revisar la posibilidad de eliminar la restricción prevista en la norma, teniendo en cuenta que el hogar que decida transferir los derechos sobre la vivienda adquirida con los recursos del subsidio habrá sido efectivamente atendido en materia de vivienda, sin la posibilidad de acceder a otro subsidio para el mismo propósito, pero estará en libertad de adquirir otro inmueble o de acceder a otra vivienda en calidad de arrendatario.

Adicionalmente, la carga para el Estado es demasiado alta en términos de capacidad operativa y presupuestal, para controlar a cientos de miles de hogares con el fin de establecer si deciden dejar de residir en la vivienda que adquirieron con recursos del subsidio. Lo anterior, a pesar de que la política de atención a los hogares en materia de vivienda se dirige a facilitar a los mismos el acceso a una solución habitacional digna y no a restringirles temporalmente la posibilidad de mejorar sus condiciones o de cambiar el lugar de su residencia, aun cuando esto represente un beneficio para alguno o algunos de los integrantes del hogar, como puede ser la cercanía a un lugar de trabajo o a un establecimiento educativo.

e) Respecto del artículo 16: “El Gobierno nacional reconocerá el aporte realizado por los deportistas de alta excelencia que han obtenido reconocimiento internacional en certámenes deportivos oficiales como Juegos Olímpicos y campeonatos mundiales y que no tienen definida su situación habitacional, a través de la asignación de vivienda. Parágrafo. El Ministerio

de Vivienda, Ciudad y Territorio, Coldeportes o quien haga sus veces, en coordinación con las entidades territoriales, definirá las condiciones para garantizar el acceso a este reconocimiento”.

El artículo 6º de la Ley 3ª de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011, establece que el Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá ser otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de VIS o VIP de las señaladas en el artículo 5º de la misma ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la misma norma.

Con el fin de disminuir el déficit de vivienda urbana, y apoyar diversos segmentos de la población, con ingresos y capacidades de ahorro distintas, tanto el Gobierno nacional como el Distrito Capital han creado diferentes programas en la política de vivienda urbana para facilitar el acceso a las viviendas VIS y VIP.

En el diseño de los referidos programas se tuvo en cuenta que la H. Corte Constitucional, en la Sentencia C-324 de 2009, dispuso que *“(...) la Constitución autoriza y desarrolla de manera expresa y directa subvenciones, esto es, subsidios o auxilios que se legitiman por sí mismos dentro de un Estado social de derecho, de manera que su objetivo no es otro que acortar las distancias de los sectores más deprimidos de la población frente a aquellos que tienen mayor capacidad económica”.* (Subrayado fuera del texto).

En este mismo sentido, la referida Corte manifestó lo siguiente en la Sentencia T-675 de 2011:

“Al ocuparse del régimen general de los subsidios de vivienda, la Corte ha reiterado en varias ocasiones que se trata de una herramienta, “con que cuenta el Estado, para lograr que los ciudadanos, con escasos recursos económicos, puedan acceder a una vivienda en condiciones dignas, dando así aplicación al derecho consagrado constitucionalmente en el artículo 51”¹ y, que “es un aporte estatal que se entrega por una sola vez al beneficiario, el cual puede estar representado en especie o en dinero, y está dirigido a que personas con escasos recursos económicos puedan acceder a una vivienda o a mejorar la que ya tiene”². Se ha entendido que “en términos generales, el subsidio familiar de vivienda es una de las herramientas con las que cuenta el Estado para lograr que los ciudadanos de más bajos recursos puedan acceder a una vivienda en condiciones dignas”³ y que “fue implementado en nuestro país con el objeto de

¹ Sentencia T-831 de 2004 (M. P. Jaime Araújo Rentería).

² Sentencia T-791 de 2004 (M. P. Jaime Araújo Rentería).

³ Sentencia T-585 de 2006 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

asegurar el acceso a la vivienda social de los hogares de escasos recursos"⁴.

Este rápido repaso jurisprudencial pone de presente que para la Corte, el subsidio de vivienda se encamina a apoyar a personas de "escasos recursos económicos", a los de "más bajos recursos", a los "hogares de bajos recursos" y, en general, a la "población más pobre". (Subrayado fuera del texto).

De acuerdo con lo anterior, la asignación de un subsidio, en dinero o en especie, debe considerar las condiciones socioeconómicas de los potenciales beneficiarios, puesto que con el acceso a una VIS se pretende garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, y que los recursos que se destinen para promover el acceso a este tipo de viviendas se dirijan prioritariamente a atender la población más pobre del país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley 388 de 1997.

La garantía en el acceso a una solución de vivienda a un "deportista de alta excelencia", solo por el hecho de haber obtenido un reconocimiento en determinados campeonatos, sin tener ninguna consideración en relación con sus ingresos o sus condiciones socioeconómicas que podrían permitirle acceder a una vivienda con sus propios recursos, no se ajusta a los propósitos del subsidio señalados previamente.

Ahora bien, la Ley 1537 de 2012 estableció la posibilidad de asignar VIP a título de subsidio familiar de vivienda 100% en especie (SFVE), de manera prioritaria para la población en situación de vulnerabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 ibidem, como es el caso de la que se encuentra en situación de desplazamiento forzado, afectada por desastres, calamidades o emergencias, habitando zonas de alto riesgo no mitigable, o en situación de pobreza extrema.

Por lo expuesto, en la medida en que el proyecto de ley indica que el Gobierno nacional realizará una "asignación de vivienda", entendemos que se relaciona con el mencionado SFVE. el cual se otorga en el marco del Programa de Vivienda Gratuita, creado por el Gobierno nacional. En consecuencia, es pertinente señalar que el Gobierno nacional expidió el Decreto 1772 de 2012, incorporado en la Subsección 2.1.1.2.7.1 del Decreto 1077 de 2015, el cual dispuso: "Establézcase como criterio de focalización para el acceso al subsidio familiar de vivienda en especie para áreas urbanas de que trata la Ley 1537 de 2012, a los hogares que tengan como miembro del grupo familiar a deportistas y entrenadores medallistas que se encuentran en estado de vulnerabilidad por carecer de recursos y no contar con una solución habitacional digna que hayan representado a la República de Colombia en juegos olímpicos, juegos paralímpicos, juegos

sordo-olímpicos, eventos del ciclo olímpico y paralímpico y campeonatos mundiales, con el fin de facilitar el acceso a una solución de vivienda. (Subrayado y resaltado fuera del texto).

Si, a pesar de lo expuesto, el Congreso de la República decide mantener la disposición en el proyecto de ley, se solicita excluir del párrafo la mención a la coordinación con las entidades territoriales, pues estas son autónomas para determinar los criterios de focalización para el otorgamiento de subsidios con cargo al presupuesto Distrital o Municipal, deben ser acordes con lo establecido por la Corte Constitucional.

f) Respetto del artículo 18: "Análisis de impacto en la reglamentación de viviendas de interés social y de interés prioritario. Cualquier reglamento técnico de aplicación en la Vivienda de Interés Social debe soportarse en un previo análisis de impacto normativo. En caso de que estos impacten el precio de la misma, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá modificar el precio máximo de la Vivienda de Interés Social y prioritaria por vía reglamentaria".

Cualquier reglamento que se expida por entidades públicas del orden nacional o territorial debe ser acorde con las normas de superior jerarquía que les sean aplicables y, en el caso en que esto no ocurriera, el interesado podría acudir a las instancias pertinentes para demandar el referido reglamento, lo cual haría innecesaria la disposición propuesta.

En todo caso, el precio máximo del valor de la VIS y VIP es el establecido en la Ley 1955 de 2019, por la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, por lo tanto, un Decreto del Gobierno nacional no podría desconocer las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo aprobado por el Congreso de la República y, si en gracia de discusión pudiera hacerlo, esta situación generaría inseguridad jurídica en la ejecución de programas o proyectos de VIS o VIP que ejecuten tanto las entidades territoriales como el Gobierno nacional.

g) Respetto del artículo 19: "Elementos que integran el precio de la Vivienda de Interés Social. El precio de la vivienda de interés social nueva incluye tanto el precio de los bienes inmuebles que presten usos y servicios complementarios o conexos a los mismos tales como parqueaderos, depósitos, buhardillas, terrazas, antejardines o patios, como el correspondiente a contratos de mejoras o acabados suscritos con el oferente o con terceros, con independencia de que sea adquirida o con sin subsidio de vivienda familiar".

La definición señalada en el proyecto de ley ya se encuentra incorporada en el párrafo 1° del artículo 2.1.1 1.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015, que señala:

"Párrafo 1°. El valor de la vivienda nueva será el estipulado en los contratos de adquisición, y se presumirá que el mismo incluye tanto el valor

⁴ Sentencia T-040 de 2007 (M. P. Jaime Araújo Rentería).

de los bienes muebles e inmuebles que presten usos y servicios complementarios o conexos a los mismos tales como parqueaderos, depósitos, buhardillas, terrazas, antejardines o patios, como el correspondiente a contratos de mejoras o acabados suscritos con el oferente o con terceros. (...)

La definición existe en la norma desde la expedición del Decreto Nacional 2190 de 2009, por lo tanto, no es necesario incluir la misma disposición en una ley. Si quisiera modificarse, podría hacerse a través de decreto reglamentario.

h) *Respecto del artículo 22: “Fondo de proyectos urbanos estratégicos. Créase el Fondo de proyectos urbanos estratégicos como un patrimonio autónomo cuyo objeto será el desarrollo de proyectos urbanos estratégicos con financiación pública y privada. El Fondo será administrado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Tendrá como fuentes de financiación los aportes del Presupuesto General de la Nación asignados al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, los aportes en especie que haga el Gobierno nacional, los aportes presupuestales y en especie de las entidades territoriales y recursos derivados de las declaratorias que expida el Gobierno nacional. EL Fondo de Proyectos Urbanos Estratégicos podrá realizar contratos de asociaciones público privadas para el desarrollo de proyectos urbanos estratégicos. Los proyectos urbanos estratégicos serán aquellos cuyo presupuesto global sea superior a 30 millones de UVT, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.*

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional deberá desarrollar herramientas jurídicas, administrativas y financieras para que los inmuebles o terrenos de propiedad de las entidades del sector central y descentralizado territorialmente y por servicios, puedan ponerse al servicio de esta estrategia con el propósito de ofertar espacios para nuevos desarrollos urbanísticos con componentes de vivienda de interés social o complementarios, en las ciudades, pudiendo acudir para el efecto, entre otros, a contratos de fiducia. Dentro de dichas herramientas se incluirán disposiciones guiadas a incentivar principalmente el desarrollo de proyectos de vivienda con destino a población vulnerable con enfoque diferencial en los que se prevea la implementación de los estándares de vivienda digna, con condiciones especiales de accesibilidad y/o adecuación cultural tratándose de minorías étnicas, de conformidad al Decreto 1385 de 2016”.

El Código de Comercio define, en su artículo 1226, la fiducia mercantil como “un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante u fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos

para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de este o de una tercera llamado beneficiario o fideicomisario. La norma aclara que una persona puede ser al mismo tiempo fiduciante y beneficiario, y que solo los establecimientos de crédito y las sociedades fiduciarias, especialmente autorizados por la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera), podrán tener la calidad de fiduciarios.

El artículo 1223 ibídem dispone: “*Para todos los efectos legales, los bienes fideicomitados deberán mantenerse separados del resto del activo del fiduciario y de los que correspondan a otros negocios fiduciarios, y forman un patrimonio autónomo afecto a la finalidad contemplada en el acto constitutivo*”. (Subrayado fuera del texto).

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-086 de 1995, concluyó que son elementos esenciales del contrato de fiducia mercantil la transferencia del dominio de los bienes y la constitución de un patrimonio autónomo. Al respecto señaló: *(...) Si bien escapa a la finalidad de esta providencia analizar el concepto de “patrimonio autónomo”, debe decirse que ella responde a la necesidad de que los bienes afectados mediante el negocio fiduciario, se encuentren a salvo respecto de los demás negocios o gestiones que adelante el fiduciario como fruto del giro ordinario de sus asuntos. De lo anterior, se debe concluir que tanto la transferencia de dominio como la constitución de un patrimonio autónomo, son dos de los elementos sin los cuales no podría existir el contrato de fiducia mercantil*”. (Subrayado fuera del texto).

De acuerdo con lo expuesto, es claro que una entidad pública solo podrá constituir un patrimonio autónomo cuando celebre un contrato de fiducia mercantil. Sin embargo, por regla general las entidades públicas deben someterse al Estatuto General de la Contratación, que solo las faculta para la celebración de contratos de fiducia pública, de manera que se requiere de una facultad especial de la ley, para que una entidad pública pueda celebrar contratos de fiducia mercantil.

Con el fin de establecer las condiciones en que se podrían vincular las entidades territoriales, se concluye la necesidad de revisar la naturaleza jurídica que tendría el Fondo que se pretende crear por disposición de la ley, porque no cumpliría las condiciones del ordenamiento jurídico vigente para considerarse un patrimonio autónomo y, si este fuera el caso, no podría ser administrado por un Ministerio. Adicionalmente, si se constituyera un patrimonio autónomo, estaría sometido a las normas del derecho privado, por lo tanto, sería necesario aclarar cómo podría realizar contratos de asociaciones público-privadas.

i) **Respecto del artículo 23: “Sistema de Información Transaccional.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información

y las Comunicaciones y la Presidencia de la República, creará un Sistema de Información Transaccional para estandarizar los contenidos y los procesos de planificación territorial, trámite y otorgamiento de licencias, y control urbano, priorizando su implementación en el Sistema de Ciudades, de conformidad con la reglamentación que el Gobierno nacional expida para tal efecto. El Sistema de Información Transaccional podrá ser financiado con recursos del FOVIS. Las entidades públicas y demás actores que intervengan en la planificación y desarrollo territorial deberán registrar en el Sistema de Información Transaccional los actos administrativos de forma oportuna y garantizar la interoperabilidad de sus plataformas con el sistema. El cumplimiento de este proceso contará con la vigilancia de la Procuraduría General de la Nación. **Parágrafo transitorio.** El Sistema de Información Transaccional iniciará su implementación en los municipios que integran el Sistema de Ciudades y estará implementado en el 2022”.

Finalmente, se recomienda eliminar la fecha incorporada en el parágrafo transitorio del artículo 23 del proyecto de ley, pues el plazo para la implementación del Sistema por parte de las entidades territoriales debería iniciar con posterioridad a que el mismo haya sido creado y puesto en funcionamiento por parte del Gobierno nacional, y este haya definido y socializado todas las condiciones, instrumentos y formatos para que las entidades territoriales reporten la información que sea de su competencia.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

SÍ NO: ____

-

N/A

VIABILIDAD DEL PROYECTO

SÍ: NO:

N/A

Atentamente,



GUILLERMO HERRERA CASTAÑO
Secretaría Distrital del Hábitat

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA ALCALDÍA
MAYOR DE BOGOTÁ, D. C.,**

**AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE
2018 SENADO**

*por medio de la cual se dictan disposiciones en
materia de vivienda y hábitat.*

Doctor

CAMILO ANDRÉS SUÁREZ ESPINOZA

Director de Relaciones Políticas

Secretaría Distrital de Gobierno

Calle 11 No. 8-17

Ciudad

Asunto: Radicación SDP 1-2019-56269.

Comentarios Proyecto de ley número 194 de 2018

Respetado doctor Suárez:

La Secretaría Distrital de Planeación recibió para estudio el Proyecto de ley número 194 de 2018 Senado, “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”, frente al cual se emiten comentarios en los siguientes términos:

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE
COMENTARIOS A PROYECTOS DE LEY**

ENTIDAD QUE CONCEPTÚA:
SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN.
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 194 de 2018 Senado

TÍTULO DEL PROYECTO

“por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”

AUTOR(ES)

Iniciativa nacional - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

“El objeto de la iniciativa corresponde a la adopción de normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional a cargo del Estado, en aras a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos”.

**COMPETENCIA LEGAL PARA
PRESENTAR LA INICIATIVA**

El artículo 154 de la Constitución Política dispone:

“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución (...).

Igualmente, el numeral 2 del artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes” establece:

“Artículo 140. Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

(...)

2. El Gobierno nacional, a través de los Ministros del Despacho (...).

ANÁLISIS JURÍDICO

El proyecto de ley objeto de estudio se fundamenta en el artículo 51 de la Constitución Política, el cual establece el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna y la obligación del Estado de fijar condiciones necesarias para que ese derecho sea efectivo, mediante la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas de financiación y programas que permitan la asociación para ejecutar proyectos de vivienda.

En virtud de tal principio constitucional, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio presenta una propuesta normativa que incluye varios temas,

como son: i) objetivos y principios del proyecto; ii) instrumentos de fomento para el acceso a la vivienda; iii) Promoción de oferta de suelo urbanizable, y iv) Disposiciones finales, vigencias y derogatorias.

Los comentarios jurídicos se encuentran contenidos en el acápite de comentarios y/o modificaciones al articulado. Las observaciones se efectuaron en lo que respecta a temas que inciden directamente en el ejercicio de competencias a cargo de esta Secretaría.

ANÁLISIS TÉCNICO

No se presenta análisis técnico.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

ARTÍCULO PROPUESTO	COMENTARIOS
<p>Artículo 17. <i>Plazos y mecanismos de apoyo para la revisión de los planes de ordenamiento territorial.</i> Las entidades territoriales que a la fecha de la expedición de la presente ley no hayan efectuado la revisión general de los planes de ordenamiento del territorio en los términos previstos por la ley deberán actualizarse antes del 31 de diciembre de 2025. A partir de esta fecha el Gobierno nacional podrá disminuir o suspender la asignación del subsidio familiar de vivienda a las entidades territoriales que no efectúen la revisión señalada en el presente artículo.</p> <p>El Gobierno nacional podrá apoyar la cofinanciación de los estudios técnicos requeridos para la revisión de los planes de ordenamiento territorial priorizando el Sistema de Ciudades, y dará soporte técnico en su formulación. A su vez, elaborará herramientas generales para la estandarización de procesos e insumos de información requeridos durante la actualización de los mismos.</p> <p>De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, siempre que las autoridades competentes expidan o aprueben instrumentos o reglamentaciones que incidan en el uso del suelo o en el ordenamiento del territorio, la incorporación de dichas decisiones y su aplicación deben hacerse siguiendo el proceso de revisión y ajuste excepcional del respectivo plan de ordenamiento territorial de acuerdo con lo previsto en la Ley 388 de 1997.</p> <p>Parágrafo. El interesado en la formulación de un proyecto de plan parcial podrá aportar los estudios y documentos que resulten necesarios para la sustentación de las determinantes ambientales</p>	<p>En cuanto a la primera parte del articulado, no se precisa si para el 31 de diciembre de 2025 las revisiones de los Planes de Ordenamiento Territorial deben estar adoptadas o en trámite. De igual manera, existen condiciones que limitan el inicio de los procesos y adopción de la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial en aspectos relacionados con consultas previas, gestión de riesgo, concertación ambiental, entre otros, que dificultan adelantar este tipo de procesos.</p> <p>En este contexto, si bien se reconoce en el texto del articulado la posibilidad de contar con la cofinanciación por parte del Gobierno nacional de los estudios técnicos requeridos para la revisión de los planes, lo cierto es que se priorizan las entidades territoriales vinculadas al Sistema de Ciudades (Cúcuta, Bucaramanga, Bogotá, Cali, Medellín, Cartagena, Barranquilla, entre otras), las cuales vienen adelantando los procesos de revisión o en su defecto cuentan con los recursos para adelantar dichas actuaciones, a diferencia de otros municipios que cuentan de bajo presupuesto para adelantar este complejo tipo de procesos.</p> <p>De igual manera, el texto asociado a la aplicación de las determinantes de superior jerarquía dentro del proceso de revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial desnaturaliza el alcance del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en cuanto que este último entiende las determinantes de superior jerarquía de manera general en función de “directrices”, “normas”, “reglamentos”, “regulaciones” “disposiciones” y “políticas”, que no necesariamente se traducen en instrumentos o reglamentaciones.</p> <p>Así, a título de ejemplo, la ejecución de vías de importancia nacional o el desarrollo de sistemas de transporte de carácter regional, verbigracia el Regiotram de Occidente, no cuentan con instrumentos o reglamentaciones particulares, sin que ello afecte su condición de determinante de superior jerarquía del ordenamiento territorial.</p> <p>Adicionalmente, frente a este artículo se observa que no es claro a qué tipo de instrumentos o reglamentaciones que incidan en el uso del suelo se refiere, que deban ser incorporados al plan de ordenamiento territorial mediante revisión excepcional.</p> <p>Dentro de los instrumentos se encuentran los de planeamiento, gestión y financiación tales como: planes de manejo, planes parciales, planes especiales de manejo y protección, planes de ordenamiento zonal, actuaciones de actuación urbanística, sistemas de reparto de cargas y beneficios, etc.</p>

ARTÍCULO PROPUESTO	COMENTARIOS
	<p>Usualmente los planes de ordenamiento territorial disponen que los instrumentos de planeamiento y gestión son adoptados por el alcalde distrital o municipal, o las entidades con competencia en cada una de las materias.</p> <p>Ordenar que los instrumentos sean incorporados a los planes de ordenamiento territorial a través de revisiones excepcionales, implicaría que los concejos validen los proyectos formulados por la administración y los particulares, según corresponda. Pero lo que más preocupa es el desgaste administrativo que una disposición en este sentido generaría a los entes territoriales.</p> <p>De otra parte, el artículo únicamente limita sus alcances “a los procesos de revisión y ajustes excepcionales”, los cuales no se encuentran reglamentados en la Ley 388 de 1997 y sus normas reglamentarias.</p> <p>En efecto, el Decreto Nacional 1077 de 2015, como lo ha indicado el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en diferentes oportunidades, contiene, de manera general (i) la revisión del POT por vencimiento de algunos o de la totalidad de sus componentes; (ii) la revisión por excepcional interés público, de fuerza mayor o caso fortuito y (iii) la modificación excepcional de normas urbanísticas. Los anteriores mecanismos para modificar, revisar y/o ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial tienen alcances y condiciones particulares, que en todo caso deben cumplir con las determinantes de superior jerarquía.</p> <p>Así mismo, no es claro cuál es el objeto del párrafo, el cual no guarda unidad de materia con el contenido del artículo, en tanto que guarda relación con los planes parciales y no con los Planes de Ordenamiento Territorial.</p>
<p>Artículo 18. Análisis de impacto en la reglamentación de viviendas de interés social y de interés prioritario. Cualquier reglamento técnico de aplicación en la vivienda de interés social debe soportarse en un previo análisis de impacto normativo. En caso de que estos impacten el precio de la misma, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá modificar el precio máximo de la vivienda de interés social y prioritaria por vía reglamentaria.</p>	<p>La norma propuesta contradice el artículo 44 de la Ley 9ª de 1989, modificado por el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, que determina:</p> <p><i>“(…) En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda”.</i></p> <p>Las condiciones para la definición del precio de vivienda se encuentran definidas en el actual Plan Nacional de Desarrollo, de tal suerte que no se podría a través de esta ley modificar o cambiar las condiciones para determinar el precio de dichas soluciones de vivienda.</p>
<p>Artículo 20. <i>Definición de acción y actuación urbanística.</i> Modifíquese el artículo 8° de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8°. Acción y actuación urbanística. El ordenamiento del territorio constituye, en su conjunto, una función pública que se desarrolla a través de los siguientes instrumentos:</p> <p>a) Acción urbanística: Es el ejercicio de la función pública del ordenamiento del territorio municipal y distrital conforme a lo señalado en los artículos 5° y 6° de la Ley 388 de 1997, la cual se materializa a través de decisiones contenidas en actos administrativos de carácter general emitidos por las autoridades competentes, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Las acciones urbanísticas se concretan a través de los siguientes instrumentos: 1. Planes de ordenamiento territorial y sus distintas denominaciones. 2. Decretos reglamentarios de los planes de ordenamiento territorial.</p>	<p>La redacción propuesta en el articulado genera confusiones respecto de los conceptos “acciones urbanísticas” y “actuaciones urbanísticas”.</p> <p>Como lo ha indicado el Consejo de Estado, las “<i>acciones urbanísticas</i>” guardan relación con las actividades afines con el ordenamiento del territorio municipal y distrital que corresponde realizar a la administración. Estas solo están llamadas a realizarse por parte de las entidades distritales y municipales, y expresamente se dispone que para su adopción y ejecución debe existir una autorización o la previsión de ellas en el respectivo plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen.</p> <p>Por su parte, las “<i>actuaciones urbanísticas</i>” corresponden a una serie de actividades y autorizaciones (construcción, urbanización y parcelación) que pueden ser desarrolladas por propietarios, por entidades públicas, o a través de asociaciones que impliquen la convergencia del sector público y el sector privado.</p>

ARTÍCULO PROPUESTO	COMENTARIOS
<p>3. Planes parciales. 4. Macroproyectos. 5. Actuaciones urbanas integrales. 6. Modelo de actuaciones urbanas integrales. 7. Planes integrales de desarrollo urbano. 8. Los que la ley defina como acciones. Los instrumentos en que se concretan las acciones urbanísticas solo podrán ser expedidos o modificados con fundamento en un documento técnico de soporte, el cual debe ser resultado de los estudios técnicos, financieros, jurídicos, ambientales y de servicios públicos, exigidos y determinados por el Gobierno nacional, de conformidad con cada instrumento, que soporten de manera técnica las decisiones que se adopten sobre el territorio. El documento técnico de soporte de la acción deberá garantizar el conocimiento pleno del territorio y su viabilidad financiera, permitiendo el desarrollo de ciudades ordenadas, planificadas y con soporte en la infraestructura necesaria para las edificabilidades resultantes. Las decisiones administrativas de las acciones urbanísticas por sí mismas no consolidan situaciones jurídicas, y solo se concretan a través de la actuación urbanística.</p> <p>b) Actuación urbanística. Ejercicio de la función pública del ordenamiento territorial que se efectúa a través de actos administrativos de carácter particular que autoriza o permite actuar sobre un territorio específico con base en las decisiones administrativas contenidas en la acción urbanística, de la cual toma su sustento técnico, jurídico y financiero. La actuación urbanística concreta los derechos y obligaciones establecidos por la acción urbanística como parte de las políticas, estrategias, programas y metas del ordenamiento del territorio. Los actos administrativos de carácter particular en firme que autorizan las actuaciones urbanísticas consolidan situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares; y en consecuencia consolidan los derechos y las obligaciones contenidos en ellas, quedando obligados los particulares titulares de las mismas y la autoridad municipal o distrital competente a respetar los derechos y obligaciones que se derivan de tales actos. Son actuaciones urbanísticas la licencia de parcelación, urbanización, construcción y demás establecidas por la normatividad nacional. La actuación urbanística materializa en el territorio los objetivos contenidos en el artículo 1° de la presente ley o la norma que lo modifique, derogue, sustituya y por ello los derechos y obligaciones derivados de la misma deberán tenerse en consideración en la elaboración y expedición de las acciones urbanísticas.</p>	<p>Al plantearse la redacción de estos conceptos en un mismo articulado, se generan confusiones pues se les otorga un mismo tratamiento, cuando la ley no le da esta naturaleza, sin mencionar que desconoce la definición de las actuaciones urbanísticas que se encuentra expresamente establecida en el artículo 36 de la Ley 388 de 1997 y que se considera es clara.</p> <p>De igual manera, el proyecto de artículo identifica una serie de instrumentos que corresponderían a diferentes acciones urbanísticas. Si bien, esta identificación es amplia, lo cierto es que no recoge la multiplicidad de instrumentos de planeamientos que existen en los diferentes municipios y distritos del país, por lo cual yerra al pretender estandarizar el contenido de los mismos con base en una reglamentación nacional.</p> <p>Además, desconoce que la Ley 388 de 1997 en diferentes disposiciones reconoce que el ordenamiento territorial de los municipios y distritos les faculta para diseñar y adoptar instrumentos y procedimientos de gestión y actuación para planear y ejecutar las diferentes acciones y actuaciones urbanísticas que se desarrollan al interior de sus territorios.</p>
<p>Artículo 22. <i>Fondo de proyectos urbanos estratégicos.</i> Créase el Fondo de Proyectos Urbanos Estratégicos como un patrimonio autónomo cuyo objeto será el desarrollo de proyectos urbanos estratégicos con financiación pública y privada. El Fondo será administrado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.</p> <p>Tendrá como fuentes de financiación los aportes del Presupuesto General de la Nación asignados al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, los aportes en especie que haga el Gobierno nacional, los aportes presupuestales y en especie de las entidades territoriales y recursos derivados de las declaratorias que expida el Gobierno nacional.</p> <p>El Fondo de Proyectos Urbanos Estratégicos podrá realizar contratos de asociaciones público privadas para el desarrollo de proyectos urbanos estratégicos. Los proyectos urbanos estratégicos serán aquellos cuyo presupuesto global sea superior a 30 millones de UVT, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional deberá desarrollar herramientas jurídicas, administrativas y financieras para que los inmuebles o terrenos de propiedad de las entidades del sector central y descentralizado territorialmente y por servicios puedan ponerse al servicio de esta estrategia con el propósito de ofertar espacios para nuevos desarrollos urbanísticos con componentes de vivienda de interés social o complementarios en las ciudades, pudiendo acudir para el efecto, entre otros, a contratos de fiducia.</p>	<p>El proyecto de artículo incorpora el concepto “<i>Proyectos Urbanos Estratégicos</i>” sin especificar los alcances, naturaleza o tipo de intervención esperada con estas iniciativas.</p>

ARTÍCULO PROPUESTO	COMENTARIOS
<p>Artículo 25 <i>Sistema de información transaccional.</i> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Presidencia de la República, creará un sistema de información transaccional para estandarizar los contenidos y los procesos de planificación territorial, trámite y otorgamiento de licencias, y control urbano, priorizando su implementación en el Sistema de Ciudades, de conformidad con la reglamentación que el Gobierno nacional expida para tal efecto.</p> <p>El sistema de información transaccional podrá ser financiado con recursos del Fovis. Las entidades públicas y demás actores que intervengan en la planificación y desarrollo territorial deberán registrar en el sistema de información transaccional los actos administrativos de forma oportuna y garantizar la interoperabilidad de sus plataformas con el sistema. El cumplimiento de este proceso contará con la vigilancia de la Procuraduría General de la Nación.</p> <p>Parágrafo transitorio. El sistema de información transaccional iniciará su implementación en los municipios que integran el Sistema de Ciudades y estará implementado en el 2022.</p>	<p>Sobre este artículo es preciso preguntar si se realizó el análisis presupuestal para la implementación y desarrollo de este sistema por los entes territoriales, con el fin de que se cumpla con el término establecido en el parágrafo transitorio.</p>

Es importante señalar que de la lectura y análisis de la reglamentación propuesta se observa que en general la finalidad de la misma se encamina a formular y ejecutar políticas tendientes a buscar soluciones frente a la problemática del déficit habitacional urbano.

Coherente con lo anterior, para esta Secretaría las condiciones relacionadas con la revisión de los planes de ordenamiento territorial, las acciones y las actuaciones urbanísticas no guardan unidad de materia con promoción de vivienda, en tanto que se enfoca a aspectos generales de ordenamiento territorial que poco o nada guardan relación con el déficit habitacional urbano.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

SÍ NO Respecto de la implementación del sistema de información transaccional.

VIABILIDAD DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

SÍ:

NO:



ANDRÉS ORTIZ GÓMEZ
Secretario Distrital de Planeación

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

Bogotá, D. C., al primer (1^{er}) día 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: Secretaría de Gobierno - Alcaldía Mayor de Bogotá.

Refrendado por: doctor. Iván Casas Ruiz - Secretario de Gobierno.

Al proyecto de ley número 194/2018 Senado.

Título del proyecto: “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”.

Número de folios: veintidós (22) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día jueves treinta y uno (31) de octubre de 2019.

Hora: 9:40 a. m.

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

El Secretario



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

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA
DEFENSORÍA DEL PUEBLO AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE
2019**

por medio de la cual se hacen ajustes al sistema de salud, se redefinen aspectos de su funcionamiento y se dictan otras disposiciones

orientadas a garantizar el derecho a la salud y la sostenibilidad del sistema.

Bogotá, D.C.

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General Senado de la República

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Referencia: Observaciones al Proyecto de ley número 117 de 2019, por medio de la cual se hacen ajustes al sistema de salud, se redefinen aspectos de su funcionamiento y se dictan otras disposiciones orientadas a garantizar el derecho a la salud y la sostenibilidad del sistema.

Respetado doctor Eljach Pacheco:

La Defensoría del Pueblo ha conocido el proyecto de ley de la referencia, respecto del cual, se permite hacer las siguientes observaciones:

1. Desde la estructura del Sistema: El proyecto mantiene varios conceptos y estructura del sistema actual, que por sus complicaciones amerita su revisión. En efecto, un sistema de salud, dirigido de manera multiplural, no es eficiente desde el punto de vista financiero y de gestión. Por ejemplo, en las decisiones participarían: dos ministerios, un consejo superior con varios integrantes, una dirección general de salud, dos subsistemas de salud y los usuarios. Por ello, es conveniente revisar si el enfoque debería ser más simple, con menos participantes en la dirección y con una operatividad sencilla que minimice transacciones entre distintos pagadores y garantice la continuidad de los servicios y el goce efectivo del derecho a la salud, sin que esto signifique la inexistencia de un Gobierno corporativo para la institución o entidad que se pretenda crear.

2. Novedades del Proyecto: Se encuentran dos aspectos interesantes, tales como:

La creación de la Dirección General de Salud de la Fuerza Pública, como una unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Defensa, que sin duda permitirá una gestión más eficiente si se tiene en cuenta que contará con la autonomía administrativa, operativa y financiera que garantice una especialización de la gestión.

El otro aspecto interesante del proyecto, es la propuesta de cambiar la naturaleza pública del Hospital Militar Central y de la Clínica de la Policía, que pasan de ser establecimientos públicos a Empresas Sociales del Estado, que permite algunas flexibilidades que requiere la prestación de los servicios de salud, sin que esto signifique la inexistencia de control de gestión y fiscal.

3. Afiliados y Beneficiarios del Sistema: La propuesta se mantiene igual a la normativa actual, por lo que se sugiere, analizar la conveniencia de permitir la libre escogencia entre el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Régimen de Excepción a los beneficiarios cotizantes de

miembros activos o pensionados de las fuerzas militares y de policía.

4. Otros aspectos: El Régimen Especial de la Fuerza Pública, se justifica por cuanto la actividad que realizan los miembros de esta fuerza, genera riesgos adicionales en la salud que son inherentes a su ejercicio y al estar expuestos a estos, la siniestralidad y los costos del servicio, podrían ser más altos. En este contexto, la propuesta de plantear un sistema con múltiples pagadores de las contingencias de salud de los miembros de la Fuerza Pública podría no ser razonable para el objetivo de reducir trámites para los usuarios (Aseguradora del SOAT, Riesgos Laborales y Régimen Especial). Así mismo, emular conceptos del Sistema General, tales como la existencia de una Unidad de Pago por Capitación, no es viable, por cuanto el cubrimiento de los servicios de la población debería ser el que corresponda de acuerdo con los eventos en salud y las tarifas razonables de mercado. Esta población no es asegurable y esa fue la razón para que la Ley 100 de 1993 decidiera crear un régimen de excepción. Por lo que la modificación de la operatividad en aspectos tan sustanciales, debería estar antecedida de cálculos de la suficiencia de recursos.

Si bien se requiere mayor eficiencia en el uso de los recursos y mejores formas de contratación, esto se podría lograr modificando el régimen de contratación y generando uno especial para contratar estos servicios, garantizando principios de economía, transparencia y eficiencia, pero también considerando que muchos de los servicios de salud deben realizarse por contratación directa o intuitu persona toda vez que no todas las instituciones prestan suficientes servicios y es deber del régimen garantizar una red suficiente con todos los servicios requeridos en el lugar de residencia de la población y solo de manera excepcional cuando estos no existan en el territorio, se efectúan remisiones.

Crear una institucionalidad con participantes que deban interactuar permanentemente podría ir contra de la racionalidad y eficiencia administrativa, pero sobre todo podría complicar los trámites para quienes pertenecen a este régimen

5. Financiamiento: Se considera inconveniente establecer que los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud servirán para financiar el régimen de excepción.

Esto por cuanto los primeros, provienen directamente de las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud y son parafiscales, debiendo garantizar su uso en los aportantes y sus beneficiarios, garantizando el principio de solidaridad para quienes no tienen capacidad de aportar. De otro lado, desde la expedición de la Ley 1606 de 2012, se exoneró a algunos empleadores del pago de los aportes de salud al Sistema General de Seguridad Social en Salud y las siguientes reformas han determinado que el faltante, incluso

para el régimen contributivo de salud, debe financiarse con recursos de impuestos generales. Es decir, el Sistema General de Seguridad Social en Salud, ya no es superavitario y por lo tanto resultaría inconveniente desfinanciar la afiliación de la población atendida por el Sistema General de Seguridad Social en Salud, para financiar a otro régimen.

6. Prestación de Servicios de Salud:

Establecer que los servicios del régimen especial de las fuerzas armadas y de policía se garantizará exclusivamente a través de la red de la Fuerza Pública, podría afectar el acceso a algunos servicios que solo se prestan a través de determinadas Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas o privadas. Así mismo, sería incierto garantizar que en estas nuevas Empresas Sociales del Estado que se proponen, se va a poder acceder a las distintas especialidades médicas y demás servicios que pudieran requerir los miembros del régimen de excepción. La formación del talento humano en salud y su ubicación, determina que quienes tienen la responsabilidad de armar la red de prestadores, deben considerar dicha ubicación, toda vez que no es posible garantizar la presencia de todos los servicios en todos los municipios y departamentos del país.

De otro lado, las Empresas Sociales del Estado exclusivas para este régimen, no existen hoy en el país. Esta infraestructura en su mayoría se deberá crear y no parecería eficiente ni viable que esto suceda en el corto plazo, dados los costos y la actual organización de los servicios de salud.

Cuando se habla de aspectos asociados al modelo de atención que prevén el acceso a los servicios a través del médico general o pediatría exclusivamente, se desconoce la existencia de enfermos crónicos que tienen acceso al especialista directo desde hace varios años o las madres gestantes que acceden directamente a los servicios de ginecoobstetricia en los territorios en que está garantizada la oferta. No obstante, se precisa que resulta conveniente esbozar en el proyecto en comento, la necesidad de un modelo de atención de los miembros de la Fuerza Pública y fomentar las estrategias de cuidado de la salud, de acuerdo con los perfiles epidemiológicos y la ubicación de las personas afiliadas.

Esperamos que sean de utilidad estos comentarios y que las reformas necesarias sean consideradas para garantizar a los miembros de la Fuerza Pública, los elementos que establece la Ley Estatutaria de Salud (aceptabilidad, disponibilidad, accesibilidad, calidad) en el régimen de salud que los cobije.

Cordialmente,

Paula Robledo Silva
PAULA ROBLEDO SILVA
 Vicedefensora del Pueblo (E)

CONCEPTO JURÍDICO DE LA ANDI AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2018 CÁMARA Y PROYECTO

DE LEY 232 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se crea la licencia por matrimonio.

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 sus opiniones con respecto del Proyecto de ley número 116 de 2018, por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo de Trabajo y establece la licencia matrimonial

La ANDI comparte plenamente las nobles intenciones que impulsan el presente proyecto de ley. La protección a la familia, entendida como el núcleo esencial de la sociedad, es, sin lugar a dudas, uno de los asuntos que amerita la más especial y detenida consideración por parte del Legislador, a efectos de mantener una sociedad satisfecha con sus condiciones de vida. Sin embargo, en la búsqueda de este laudable fin, la prudencia debe siempre guiar la actividad legislativa, de manera que, en pro de establecer beneficios para los ciudadanos, no se terminen por afectar, a nivel general, otros valores fundamentales del Estado.

Desde el sector empresarial se ha advertido, con base en los Estudios Económicos de la OCDE para Colombia, que los costos no laborales asociados a la nómina, que existen en el país, resultan muy elevados en relación con los demás países de la región. Así mismo, un análisis comparado de costos laborales con algunos países de América Latina muestra lo siguiente:



En este contexto, la competitividad laboral de Colombia debe ser evaluada con detenimiento al momento de crear mayores exigencias para la formalización del trabajo. Sin desconocer los beneficios sociales que debe tener la población colombiana en materia laboral, la ANDI estima que debemos propender más por hacer accesible a la formalidad a la población que actualmente se encuentra en la economía informal.

Lo dicho es aún más relevante si se tiene en cuenta que, Colombia, es uno de los países que más días festivos tiene al año a nivel mundial, como lo señala un estudio realizado por *The Telegraph* (2017) al reconocer que los trabajadores

colombianos, además del período de vacaciones y otras licencias, cuentan con 18 días en los que no prestan sus servicios. En este ámbito, Colombia solo es superado por la India, con 21 días festivos. Cosa bastante diferente a lo que ocurre en algunos de los países que garantizan la licencia de matrimonio, como los son Alemania (9), Francia (11), España (14), Portugal (10), Italia (11), Brasil (12) y Argentina (14).

De igual forma, es oportuno considerar que, en Colombia, por año, se registran un promedio de 64.709 matrimonios y 10.037 uniones maritales de hecho (Superintendencia de Notariado y Registro, 2017), tasa que tiende a crecer debido al aumento de los divorcios que implican, en numerosas ocasiones, un segundo matrimonio. Este dato es significativo y evidencia el alto impacto económico que tendría el proyecto de ley para la sostenibilidad de las empresas.

Asimismo, creemos que la fórmula existente en la legislación vigente, mediante la cual el trabajador, que está próximo a casarse, utiliza un porcentaje de su cuota anual de vacaciones, con el fin de disfrutar de un descanso remunerado con su nueva pareja, bien cumple con la función de garantizar la protección constitucional de la familia.

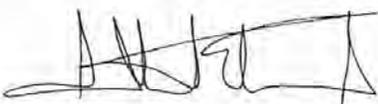
Sobre este punto, es oportuno mencionar que, hoy por hoy, numerosas empresas asumen, siempre que su situación financiera lo permita, licencias remuneradas o auxilios económicos de matrimonio. Estos beneficios tienen origen en pactos o convenciones colectivas cuya consecución promueve el diálogo social. Así las cosas, tenemos que, en ausencia del deber legal de otorgar la licencia, las empresas que cuentan con medios suficientes usualmente garantizan esta licencia.

En todo caso, si el Honorable Congreso juzga pertinente la creación de la licencia de matrimonio, estimamos que esta, cuando menos, no debe ser remunerada por parte del empleador. Una licencia no remunerada cumpliría la misma finalidad sin imponer otra carga adicional a las empresas que contribuyen a la economía nacional.

Conclusión:

Por los motivos anteriormente expuestos, la ANDI, respetuosamente le solicita al Congreso **ARCHIVAR** el Proyecto de ley 116 de 2018 Cámara.

Cordialmente,



ALBERTO ECHAVARRÍA SALDARRIAGA
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos y Sociales

Mayo 29 de 2019

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

Bogotá, D. C., a los ocho (8) 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: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).

Refrendado por: Doctor Alberto Echavarría Saldarriaga - Vicepresidente de Asuntos Jurídicos y Sociales.

Al Proyecto de ley número 232-2019 Senado y 116/2018 Cámara.

Título del proyecto: “por medio de la cual se crea la licencia por matrimonio”.

Número de folios: Tres (3) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día viernes cuatro (4) de octubre de 2019.

Hora: 10:19 a. m.

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

El Secretario,



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

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DE LA ANDI

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 129 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se protegen y se incentivan la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil - Ley Gloria Ochoa Parra - y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 20 de noviembre de 2019

Señores

Honorables Senadores

Comisión Séptima

Senado de la república

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley 129 de 2019 Senado, “por medio de la cual se protegen y se incentivan la lactancia materna y las prácticas óptimas de

alimentación infantil - Ley Gloria Ochoa Parra - y se dictan otras disposiciones”.

Honorables Senadores.

La Cámara de la Industria de Alimentos 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 sus opiniones respecto del Proyecto de la referencia.

Desde la Cámara de la Industria de Alimentos de la ANDI, agradecemos la oportunidad de manifestar elementos técnicos que buscan brindar información relevante a los participantes de este importante debate y tenemos el firme compromiso de contribuir con sólidos argumentos técnicos y económicos a que el debate en el Congreso de la República cuente con información rigurosa confiable y transparente y en tal sentido reiteramos la disposición de la Cámara de la Industria de Alimentos para profundizar en los temas que ustedes consideren relevantes.

I. Consideraciones generales:

Reconocemos y compartimos el interés del autor por fomentar, proteger y apoyar la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil, a fin de lograr una nutrición segura adecuada y suficiente, fomentar la alimentación saludable, prevenir el sobrepeso, obesidad y enfermedades no transmisibles. **Sin embargo, creemos que este objetivo requiere el diagnóstico adecuado y la formulación de las soluciones necesarias para superar los cuellos de botella que nos impiden alcanzar las metas propuestas,** en lugar de reiterar y extender la regulación existente sobre la comercialización y distribución de los alimentos para la nutrición de los lactantes y niños pequeños, como los destinados a mujeres gestantes y en período de lactancia, pese a cuya aplicación no se han logrado los objetivos que todos compartimos.

Al respecto, debemos expresarles nuestro compromiso con la promoción y el apoyo a la lactancia materna, así como con la atención y protección de la infancia, pues somos conscientes del rol que debe jugar el sector privado en la prevención de la desnutrición infantil. Nuestros esfuerzos se orientan a contribuir con la prevención de la alimentación inadecuada de los lactantes, niños pequeños, niños y adolescentes, que genera condiciones de vulnerabilidad que impactan negativamente en el desarrollo de las capacidades de varias generaciones e igualmente, afecta a la sociedad, incrementa las desigualdades y causa gastos mayores en salud, trabajo, alimentación y dependencia

Así, desde la Cámara de la Industria de Alimentos compartimos el consenso general sobre el carácter crítico de los primeros años de vida para el crecimiento, la salud y el desarrollo y reconocemos las ventajas de la lactancia materna,

descritas en numerosas publicaciones y estudios que confirman las vivencias diarias de millones de madres y bebés por lo que no existe duda ni discusión sobre sus inigualables ventajas para la salud pública y, en general, para la sociedad. Los grandes beneficios para la salud de los bebés y de las madres, así como su disponibilidad, su facilidad y su gratuidad requieren del trabajo conjunto de la sociedad para estimular e incrementar su uso.

En este sentido, debemos destacar la función esencial que el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna otorga a los alimentos de nutrición infantil en cuanto opción idónea de alimentación en circunstancias en las que las madres y los niños los requieran en cuanto expresa:

“Considerando que, cuando las madres no amamantan o sólo lo hacen parcialmente, existe un mercado legítimo de preparaciones para lactantes y de ingredientes adecuados que entran en su composición; que, en consecuencia, todos estos productos deben ponerse al alcance de cuantos los necesiten mediante sistemas comerciales Y no comerciales de distribución y que no deben comercializarse ni distribuirse por métodos que puedan obstaculizar la protección y la promoción de la lactancia”¹.

Para cumplir este importante llamado, la industria de alimentos infantiles ha derivado el conocimiento relativo a las necesidades nutricionales del lactante en sus primeros meses de vida del modelo biológico insuperable que es la leche materna y, gracias a los procesos de innovación, diseña y produce alimentos con nutrientes específicos para cada edad, con base en un completo respaldo científico y siguiendo estrictos estándares de calidad según lo dispuesto por el Codex Alimentarius y por la legislación alimentaria del país, que garantizan su seguridad e idoneidad, con propiedades organolépticas adecuadas que permiten brindar una gran diversidad de alimentos relevantes para la salud al tiempo que suplen expectativas y necesidades específicas en las dietas, por lo que, y lo manifestamos con énfasis, **los alimentos diseñados específicamente para la alimentación infantil no pretenden igualar o reemplazar las bondades de la leche materna, sino contribuir con la nutrición como una opción idónea cuando madre e hijo los requieren y se elaboran bajo las más estrictas normas de calidad aplicables a la industria alimentaria y siguiendo los más estrictos criterios y normas de sanidad e inocuidad.**

Asimismo, debemos advertir sobre el peligro de satanización de los alimentos de nutrición infantil que trae la Ponencia para Primer Debate que, al atribuirle a los alimentos de nutrición infantil propiedades contrarias a las requeridas no sólo para la alimentación adecuada, sino

¹ OMS, UNICEF, Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna 1981. Pág. 1.

para la salud, estigmatiza a estos alimentos, que en realidad son objeto de una amplia gama de regulaciones internas y externas que observan sus fabricantes y comercializadores, al tiempo que, de lograrse todo lo propuesto en el Proyecto de ley se estaría coartando el derecho a la información de madres, cuidadores y profesionales de la salud en detrimento de la nutrición infantil.

II. Comentarios al Texto propuesto para Primer Debate:

Artículo 1°. Objeto:

Tal como lo hemos manifestado, coincidimos con el objetivo general de *“proteger y apoyar la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil, a fin de lograr una nutrición segura, adecuada y suficiente, fomentar la alimentación saludable, prevenir el sobrepeso, obesidad y enfermedades no transmisibles”* y compartimos con los honorables ponentes los atributos innegables de la leche materna como el alimento por excelencia e insustituible durante los primeros meses de vida, pero consideramos que no es necesaria una ley sobre esta materia por las siguientes razones:

1. El Decreto 1397 de 1992 *“por el cual se promueve la lactancia materna, se reglamenta la comercialización y publicidad de los alimentos de fórmula para lactantes y complementarios de la leche materna y se dictan otras disposiciones”* es el reglamento técnico mediante el cual se incorporó a la legislación colombiana el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

2. El Decreto 1397 está siendo objeto de un proceso de Análisis de Impacto Normativo liderado por el Ministerio de Salud y Protección Social, proceso en el cual participan las organizaciones de la sociedad civil, la academia y la industria.

3. Asimismo, la regulación internacional sobre rotulado y publicidad de los alimentos para la nutrición de los lactantes y los niños pequeños está siendo objeto de evaluación en el marco del Codex Alimentarius y la incorporación de sus resultados a la normativa nacional, una vez adoptados a nivel internacional, requiere que las autoridades colombianas dispongan del margen necesario para modificar, en los casos en los que ello sea necesario, la normativa actual.

4. No es claro que una mayor regulación contribuya a elevar los Índices de lactancia materna en el país porque las empresas que comercializan alimentos destinados a los niños pequeños cumplen la normativa establecida, pese a lo cual los resultados de la ENSIN 2010 y 2015 muestran un descenso de diez puntos porcentuales en la práctica de la lactancia materna exclusiva en menores de seis meses. Por el contrario, este resultado, lejos de indicar la necesidad de mayor regulación, llama a considerar otros factores, entre ellos de carácter socioeconómico, que expliquen

por qué. bajo un marco regulatorio semejante al que rigió entre 1995 y 2005, cuando se observó un aumento de 11% a 46.9% en la tasa de lactancia materna exclusiva, en los últimos diez años de la ESIN, 2005 a 2015. se observa el descenso anotado de diez puntos porcentuales

5. En efecto, los especialistas coinciden en que los bajos índices de lactancia materna obedecen a múltiples causas, entre las que se pueden citar la mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo la elevada informalidad de este mercado, que afecta en mayor medida a la mujer, la necesidad de promover de manera más adecuada las bondades de la lactancia materna, así como la de contar con consejería especializada para las madres y las familias durante el embarazo y durante los primeros días posteriores al nacimiento. Por lo tanto, a partir de esta breve síntesis, es claro que el aumento de la lactancia materna depende de acciones en diferentes campos antes que de una mayor regulación.

Artículo 2°. Definiciones:

Definición 2.4 Lactante o niño pequeño: Debemos llamar la atención de los Honorables Senadores acerca del elevado riesgo que entraña para la nutrición y la salud la unificación de los lactantes y de los niños pequeños en una misma categoría lactante o niño pequeño, debido a que las necesidades nutricionales de ambos grupos de edad difieren de manera importante por lo que la normativa nacional e internacional distingue la *categoría de lactante niño de 0 a 12 meses de edad, de la de niño pequeño, que va de 12 a 36 meses de edad*. Por lo tanto, y con el fin de evitar ambigüedades que sólo van en detrimento de la nutrición adecuada de los niños, nos permitimos solicitar, con todo respeto, que la definición 2.4 se refiera a los rangos de edad que contemplan el Codex Alimentarius y la Resolución 11488 de 1984, *“por la cual se dictan normas en lo referente a procesamiento, composición, requisitos y comercialización de los alimentos infantiles, de los alimentos o bebidas enriquecidos y de los alimentos o bebidas de uso dietético”*, como lo indicamos a continuación:

- Niños lactantes: los niños no mayores de 12 meses de edad.

- Niños pequeños: las personas desde la edad de más de 12 meses hasta la edad de tres años (36 meses)”.

Definición 2.6 Producto designado: En concordancia con la solicitud anterior, nos permitimos solicitar a los Honorables Senadores reconocer las funciones diferentes que cumplen las fórmulas infantiles o sucedáneos de la leche materna y los alimentos complementarios, en razón de las cuales ambas clases de alimentos infantiles deben ser objeto de regulaciones diferentes como lo contempla la normativa nacional e internacional vigente.

En efecto, dada la capacidad de la leche materna para cubrir, por sí sola, las necesidades energéticas hasta los 6 meses, la OMS recomienda la **lactancia materna exclusiva** hasta esta edad y mantenerla **hasta los dos años o más complementada** con nutrientes presentes en alimentos seguros y apropiados para la edad. Por la misma razón, los alimentos que elabora industria de la nutrición infantil presentan características nutricionales específicas para cada edad.

Así, las fórmulas infantiles o sucedáneos de la leche materna, por su composición, tienen la función de sustituir solamente cuando, por condiciones objetivas de la madre o el niño, no es posible la lactancia y buscan acercarse al modelo ideal que es la leche materna, sin pretender ser iguales a esta pues, aunque se elaboran bajo los más estrictos estándares científicos y regulatorios y a la luz del modelo óptimo que es la leche materna, no logran igualarlo y no pretenden sustituir la lactancia materna como primera opción de alimentación del niño pequeño, sino contribuir a la nutrición infantil en los casos en los que la lactancia materna no sea posible, como lo indica el Código Internacional de Comercialización de Sucédáneos de la Leche Materna de la OMS, citado arriba, y lo reflejan las diferentes categorías de fórmulas infantiles que se listan en el numeral 2.4. varias de las cuales pueden estar destinadas a la nutrición de lactantes que presentan condiciones especiales de salud, las cuales deben ser atendidas con fórmulas infantiles específicas.

No obstante, las diferencias que puedan presentarse entre las diferentes clases de fórmulas infantiles, la publicidad de aquellas elaboradas para niños de 0 a 24 meses de vida está prohibida en Colombia en virtud del artículo 7° del Decreto 1397 de 1992. Por tal razón, lo reiteramos, la regulación que se busca introducir con el Proyecto de ley que comentamos no modifica la situación actual con relación a las fórmulas infantiles que, como lo hemos expresado, son las llamadas a sustituir la leche materna.

En cuanto a los alimentos complementarios como su nombre lo indica, su función y composición están orientadas a complementar la leche materna en niños de seis meses de edad en adelante y coadyuvar en la función que cumple la alimentación preparada en el hogar. Estos alimentos son de una gran variedad, desde frutas y compotas caseras hasta compotas y bebidas elaboradas por la industria y de acuerdo con el Código Internacional de Comercialización de Sucédáneos de la Leche Materna de la OMS y UNICEF también deben estar a disposición de la madre y del niño cuando las circunstancias de ellos indiquen la necesidad de estos alimentos.

Por lo tanto, las características nutricionales de las fórmulas infantiles o sucedáneos de la leche materna son totalmente distintas de las de los alimentos complementarios de la leche materna y hacerlos equivalentes a nivel regulatorio,

haciéndolos sujetos de las mismas restricciones en materia de promoción y publicidad, puede coartar el acceso a la información **objetiva y coherente** a la que tienen derecho los padres, cuidadores y el personal de la salud y puede propiciar errores en la selección de los alimentos que se les proporcione a los lactantes y niños pequeños en detrimento de su nutrición y de su salud.

En consecuencia, resulta innecesario reiterar mediante ley las restricciones que ya rigen en el país sobre las fórmulas infantiles o sucedáneos de la leche materna y es altamente inconveniente extender tales restricciones a los alimentos complementarios de la leche materna por razones de nutrición y salud de los lactantes y niños pequeños, así como del derecho a la información objetiva y coherente de las personas responsables de su cuidado.

Sin embargo, se desea enfatizar la restricción actual de la normativa colombiana, relativa a las fórmulas infantiles o sucedáneos de la leche materna, con todo respeto nos permitimos solicitar a los Honorables Senadores modificar el artículo 2° del Proyecto de ley como lo sugerimos a continuación

1. Reemplazar las definiciones A, B y C del numeral 2.6 del artículo 2° del Proyecto de ley por la siguiente, tomada del Decreto 1397 de 1992:

“A. Fórmula infantil. Aquellos productos de origen animal o vegetal que sean materia de cualquier procesamiento, transformación o adición, incluso la pasteurización, de conformidad con el Codex Alimentarius, que por su composición tenga por objeto suplir parcial o totalmente la función de la leche materna en niños menores de dos (2) años”.

2. Retirar D, E, F, y G, debido a que dichos literales hacen referencia a alimentos complementarios de la leche materna y en línea con lo aquí expuesto, los alimentos complementarios no deben ser objeto de las restricciones aplicables a las fórmulas infantiles, en aras de facilitar a las madres, cuidadores y personal de la salud la toma de decisiones informadas sobre las mejores opciones para la alimentación de los lactantes y niños pequeños.

3. Limitar el literal H a los biberones y chupos, con el fin de facilitar la eventual necesidad de contar con implementos que faciliten la extracción de la leche por parte de las madres para almacenarla en las salas de lactancia materna o en bancos de leche y luego ser suministrada a los lactantes, como se indica a continuación:

“H. Biberones y chupos”

4. Retirar los literales I, J y K. El primero por referirse a productos destinados a las madres para contribuir a su mejor desempeño en la lactancia. El segundo porque las aguas embotelladas pueden ser de gran utilidad donde no se disponga de agua potable y se requiera alimentar de manera

transitoria o permanente a algunos niños con fórmulas infantiles ya que, pese al respaldo científico del que gozan los productos destinados a la nutrición infantil, que garantiza el cumplimiento de los más altos estándares de calidad, sanidad e inocuidad, su preparación requiere del fácil acceso al agua potable, para evitar la alteración y contaminación al momento de ser consumidos. Asimismo, sugerimos retirar el literal K porque, en virtud de lo expuesto, las restricciones sobre publicidad y promoción se deben limitar a las fórmulas infantiles y los implementos necesarios para su suministro.

Definición 2.8 Promoción cruzada o estiramiento de marca: Con todo respeto, pero con gran énfasis, nos permitimos solicitar a los Honorables Senadores retirar esta definición porque es un **concepto que no ha sido admitido formalmente en el ordenamiento de la OMS**. En efecto, en 2016 se **propuso para aprobación** de la Asamblea de la OMS la Resolución 69, la cual **fue acogida** por dicha Asamblea **en calidad de bienvenida**, pero no fue **aprobada formalmente**, razón por la cual los términos allí contenidos, entre ellos el de promoción cruzada, no tienen el carácter de norma OMS sino, únicamente, el de proposición bienvenida de esa Organización. Desde entonces, el concepto se ha venido debatiendo en el marco de diferentes instancias del Códex Alimentarius, pero su situación no ha cambiado debido, entre otras razones a las dificultades que presenta en materia de comercio, pues el concepto se relaciona con los derechos de propiedad intelectual y de marca de las empresas, el cual es reconocido en múltiples acuerdos internacionales.

Por lo tanto, consideramos inconveniente incorporar al ordenamiento legal colombiano un concepto aún no validado a nivel internacional por presentar dificultades con el ordenamiento legal internacional, lo cual justifica esperar a la solución global en aras de dotar a la normativa nacional de un concepto plenamente compatible con los compromisos internacionales del país.

No obstante, si, como entendemos se desea enfatizar en la necesidad de garantizar la información adecuada a los padres, cuidadores y personal infantil con respecto de los alimentos de nutrición infantil, presentamos a su consideración un proyecto de texto para ser incluido en tal sentido como Parágrafo 2° al Artículo 9° del Proyecto de ley

“Artículo 9°. Etiquetado. Parágrafo 2°. No se permitirán indicaciones en el etiquetado que refieran que un producto para un grupo particular de edad es adecuado para otro grupo; así como deberá especificarse en cada grupo de alimentos el rango de edad para el cual el producto está destinado”.

Los artículos 4°, 5°, 6° y 7°. Instituciones y Salas Comunitarias Amigas de la Mujer y la Infancia (IAMI): Desde la Cámara de la

Industria de Alimentos apoyamos los artículos 4°, 5°, 6° y 7° del Proyecto de ley porque constituyen iniciativas orientadas a promover la lactancia materna mediante la creación de condiciones institucionales promoción adecuadas para su práctica, el fomento de su promoción y el estímulo de la consejería especializada a lo largo del territorio nacional, lo cual fortalece lo previsto en la Ley 1823 de 2018 *“por medio de la cual se adopta la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del entorno laboral en entidades públicas territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones”*.

Sin embargo, desde la Cámara de la Industria de Alimentos debemos llamar la atención de los Honorables Senadores sobre la **inconveniencia de incorporar de manera automática a la normativa colombiana las normas que modifiquen o actualicen el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna**, como se establece en el numeral 9. del Artículo 4°, en el segundo inciso del artículo 7° y en los artículos 9° y 11 del Proyecto de ley. Con dicha potestad, el Congreso y el Gobierno perderían la autonomía necesaria para legislar y regular en materia de lactancia materna y aún de nutrición infantil, lo cual, además de la pérdida de soberanía que entraña, implicaría la entrada en vigencia de normas que pueden no resultar adecuadas para la realidad colombiana, aunque estén animadas por objetivos que compartimos en el país. Por lo tanto, consideramos necesario preservar para los órganos legislativo y ejecutivo la capacidad y facultad de expedir las leyes y normas que requiere el país, de acuerdo con las condiciones específicas de la realidad colombiana. Por lo tanto, a continuación, presentamos las modificaciones que proponemos a los textos en comento:

“Artículo 4°. Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia. 9. No dar a los niños y niñas alimentados al pecho, chupos, ni biberones, ~~y cumplir con el Código Internacional de Comercialización de los Sucedáneos de la Leche Materna de la Organización Mundial de la Salud y las normas posteriores que lo modifiquen y actualicen”.~~

“Artículo 7°. Salas Comunitarias Amigas de la Mujer y la Infancia Segundo Inciso. Las Salas Comunitarias Amigas de la Mujer y la Infancia deberán contar con personal capacitado en Consejería en lactancia Materna, nutrición, alimentación infantil, y en la implementación del Código Internacional de Comercialización de los Sucedáneos de la Leche Materna de la Organización Mundial de la Salud ~~y las respectivas resoluciones que lo actualizan”.~~

“Artículo 9°. Etiquetado. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará el etiquetado de los productos designados, ~~de conformidad con las disposiciones del Código Internacional de Comercialización de los Sucedáneos de la leche~~

Materna de la Organización Mundial de la Salud y las respectivas resoluciones que lo actualicen.

“Artículo 11. De la publicidad, promoción y suministro subvencionado de los productos designados. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará las condiciones aplicables a la publicidad, promoción, donación y suministro subvencionado de los productos designados, ~~de acuerdo con las disposiciones del Código de Sucesiones de la Leche materna de la Organización Mundial de la Salud y las Resoluciones que lo actualicen.”.~~

III. Conclusión:

La Cámara de la Industria de Alimentos comparte el objetivo que asiste al autor y a los ponentes del Proyecto de fomentar proteger y apoyar la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil con el fin de que los niños y la sociedad como un todo puedan apropiarse de sus beneficios Sin embargo, la Cámara de la Industria de Alimentos considera que el enfoque regulatorio que orienta al Proyecto de ley resulta innecesario e inconveniente para lograr el objetivo planteado porque, de acuerdo con lo expuesto:

1. Unificar en una sola categoría a los lactantes y a los niños pequeños y extender la regulación que rige hoy en día sobre los alimentos conocidos como fórmulas infantiles a los alimentos complementarios, como lo pretenden las definiciones del artículo 2°, numerales 2.4 y 2.6 del Proyecto de ley implica:

a) Desdibujar, tanto las diferencias en las necesidades nutricionales de los infantes según su edad, como las diferencias en la composición nutricional de los alimentos diseñados para cada edad.

b) Lo anterior coarta el derecho a la información objetiva y coherente de los padres, los cuidadores y del personal de la salud sobre las posibilidades e implicaciones de las diferentes clases de alimentos que pueden proporcionar a los niños en sus primeros tres años de vida, y

c) Por lo tanto, propicia decisiones inadecuadas en materia de alimentación con efectos indeseados para la nutrición y la salud de los infantes, siendo este resultado final contrario al objetivo planteado.

2. Incorporar a la legislación colombiana un concepto que, como la promoción cruzada (Artículo 2°, numeral 2.8 del Proyecto de ley), no tiene la categoría de norma internacional debido a las dificultades que plantea con respecto de ese ordenamiento internacional

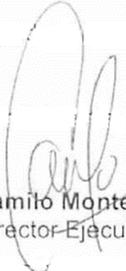
3. Incorporar de manera automática a la normativa colombiana las disposiciones de la OMS relacionadas con el Código Internacional de Comercialización de Sucesivos de la Leche Materna (artículos 4° numeral 9., 7° segundo inciso, 9° y 11 del Proyecto de ley) porque coarta la facultad de los órganos legislativo y ejecutivo de

legislar y regular de acuerdo con las condiciones específicas de la realidad colombiana.

En concordancia con lo expuesto, la Cámara apoya todo esfuerzo orientado a generar condiciones que faciliten y fomenten la lactancia materna, como lo consignado en los artículos 4° a 7° inclusive del Proyecto de ley, sobre los cuales, sin embargo, nos permitimos solicitar atender las observaciones planteadas y atinentes a la inconveniencia de incorporar de manera automática a la normativa nacional los desarrollos que se produzcan a nivel internacional relacionados con el Código Internacional de Comercialización de Sucesivos de la Leche Materna

En consecuencia, la Cámara de la Industria de Alimentos apoya los objetivos planteados en los artículos 1°, 4° a 7° y 14 del Proyecto de ley, con las modificaciones solicitadas en este documento; y se permite solicitar con todo respeto a los Honorables Senadores modificar los numerales 2.4 y 2.6 del artículo 2° y excluir el numeral 2.8 del artículo 2°.

Agradeciendo su atención, me suscribo de los Honorables Senadores,



Camilo Montes Pineda
Director-Ejecutivo

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

Bogotá, D. C., a los veinticinco (25) 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: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)

Refrendado por: Doctor Camilo Montes Pineda –Director Ejecutivo– Cámara de la Industria de Alimentos.

Al proyecto de ley número 129-2019 Senado.

Título del Proyecto: “*por medio de la cual se protegen y se incentivan la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil –Ley Gloria Ochoa Parra– y se dictan otras disposiciones”.*

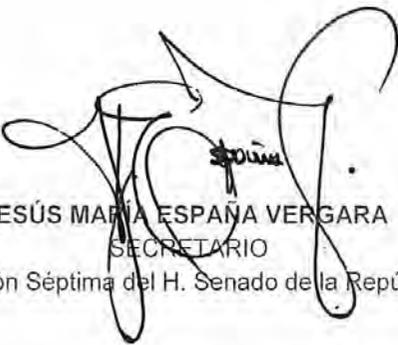
Número de folios: Nueve (09) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: lunes veinticinco (25) de noviembre de 2019.

Hora: 11:14 a. m.

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

El Secretario,



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

CONTENIDO

Gaceta número 02 - jueves 2 de enero de 2020

**SENADO DE LA REPÚBLICA
CONCEPTOS JURÍDICOS**

<p>Concepto jurídico del Ministerio de Defensa al proyecto de ley número 246 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 30 del Decreto número 1213 de 1990 y se procede a aumentar la prima de actividad para los agentes de la Policía Nacional.....</p>	1	<p>Concepto jurídico del Ministerio de Trabajo al proyecto de ley número 138 de 2018 Senado, mediante el cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones”.....</p>	8	<p>Concepto jurídico ministerio de trabajo proyecto de ley número 167 de 2019 Senado protección niñez indígena, “ley para la prevención y protección de la niñez frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluida la niñez indígena”.....</p>	9
<p>Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al proyecto de ley número 129 de 2019 Senado, por medio de la cual se protege y se incentiva la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil -Ley Gloria Ochoa Parra- y se dictan otras disposiciones.</p>	3	<p>Concepto jurídico del departamento administrativo de la función pública proyecto de ley número 280 de 2019 Senado, 111 de 2018 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad próxima de acceder a la pensión de vejez y se dictan otras disposiciones.</p>	14	<p>Concepto jurídico ministerio de agricultura y desarrollo rural proyecto de ley número 134 de 2019 Senado, 020 de 2018 Cámara, por medio del cual se crea parcialmente la Ley General Fronteriza, bajo los preceptos constitucionales del artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al desarrollo económico y social de los departamentos fronterizos y se dictan otras disposiciones.....</p>	12
<p>Concepto jurídico de la Alcaldía Mayor de Bogotá, d. C., por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.....</p>	18	<p>Concepto jurídico de la Alcaldía Mayor de Bogotá, d. C. Al proyecto de ley número 194 de 2018 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.....</p>	24	<p>Concepto jurídico del departamento administrativo de la función pública proyecto de ley número 280 de 2019 Senado, 111 de 2018 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad próxima de acceder a la pensión de vejez y se dictan otras disposiciones.</p>	14
<p>Concepto jurídico de la ANDI al proyecto de ley número 116 de 2018 Cámara y proyecto de ley 232 de 2019 Senado, por medio de la cual se crea la licencia por matrimonio.....</p>	30	<p>Concepto jurídico de la ANDI al proyecto de ley número 129 de 2019 Senado, por medio de la cual se protegen y se incentivan la lactancia materna y las prácticas óptimas de alimentación infantil - Ley Gloria Ochoa Parra - y se dictan otras disposiciones.....</p>	31		