



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - Nº 22

Bogotá, D. C., miércoles, 2 de febrero de 2022

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### CARTAS DE COMENTARIOS

#### CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE TRABAJO

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 313 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C, 3 de diciembre de 2021

Honorable Representante  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
 Presidente Comisión Séptima  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

ASUNTO: CONCEPTO TÉCNICO PROYECTO DE LEY No. 313 DE 2021 CAMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 236 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

**1. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY.**

**TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 236 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

**A. OBJETO:** La presente ley tiene por objeto adicionar el tiempo de la licencia de paternidad a las madres, cuando el padre haya fallecido, abandonado al menor, no reconozca al menor o padezca de enfermedad grave, durante o después del parto o adopción. Lo anterior, con el propósito de extender el término de la licencia de maternidad, en procura del interés superior del menor.

**B. AUTORES / PONENTES:** H.R.Katherine Miranda Peña , H.R.Martha Patricia Villalba Hodwalker , H.R.César Augusto Lorduy Maldonado , H.R.Carlos Germán Navas Talero H.R Faber Alberto Muñoz Cerón - Coordinador Ponente H.R Jorge Enrique Benedetti Martelo - Ponente

**C. NUMERO DE ARTICULOS:** Cuatro (4)

**2. CONSIDERACIONES:**

El presente proyecto de ley tiene como objetivo modificar parcialmente el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo modificado por el artículo 1º de la Ley 1822 de 2017, el cual establece las disposiciones sobre las licencias en la época de parto e incentivos para la adecuada atención y cuidado del recién nacido.

En consecuencia, considerando que las licencias de maternidad y paternidad son prerrogativas a favor del menor, es imprescindible aplicar el tiempo de la licencia de paternidad a las madres, cuando el padre haya fallecido, abandonado o padezca de enfermedad grave, durante o después del parto o adopción; extendiendo así, el término de la licencia de maternidad.

Lo anterior es imperativo, considerando que, no hay razón jurídica o fáctica que justifique la ausencia de este beneficio en favor del menor, quien, por alguna de las causales indicadas, no puede gozar del acompañamiento de su padre, por lo que, su madre podría hacerlo en ausencia de su progenitor.

**A) ARTÍCULOS CON COMENTARIOS DEL PROYECTO DE LEY OBJETO DE ESTUDIO.**

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

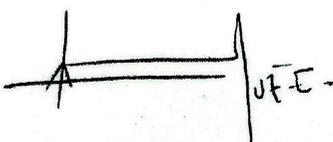
ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIÓN
1	<b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto adicionar el tiempo de la licencia de paternidad a las madres, cuando el padre haya fallecido, abandonado al menor, no reconozca al menor o padezca de enfermedad grave, durante o después del parto o adopción. Lo anterior, con el propósito de extender el término de la licencia de maternidad, en procura del interés superior del menor.	Este artículo presenta varias falencias de orden jurídico: 1. Para acceder a la licencia de paternidad, el padre necesariamente debe estar afiliado a una EPS. 2. Para su reconocimiento, el inciso 4 del párrafo segundo del artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo señala lo siguiente: «La licencia remunerada de paternidad estará a cargo de la EPS y será reconocida proporcionalmente a las semanas cotizadas por el padre durante el periodo de gestación.» 3. Siendo ello así y dado que el aumento de la licencia de maternidad tendría un costo para el Sistema de Seguridad Social en Salud, se hace necesario contar con el estudio que para tales efectos expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que a su tenor literal señala:  *Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el

		<p><i>impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</i></p> <p><i>Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.</i></p> <p><i>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.</i></p> <p><i>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</i></p> <p><i>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces."</i></p>	<p>2</p>	<p><b>ARTÍCULO 2.</b> Adiciónese un numeral nuevo al artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 236. LICENCIA EN LA ÉPOCA DEL PARTO E INCENTIVOS PARA LA ADECUADA ATENCIÓN Y CUIDADO DEL RECIÉN NACIDO.</b></p> <p>(...)</p> <p>"7. También se aplicará el tiempo de la licencia de paternidad a las madres, cuando el padre haya fallecido, abandonado al menor, no lo reconozca o padezca de enfermedad grave, durante o después del parto o adopción; extendiendo así, el término de la licencia de maternidad según las condiciones que susciten la licencia."</p>	<p>Conforme lo antes señalado, este artículo también presenta varias falencias de orden jurídico:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para acceder a la licencia de paternidad, el padre necesariamente debe estar afiliado a una EPS.</li> <li>2. Para su reconocimiento, el inciso 4 del párrafo segundo del artículo 236 del código sustantivo del trabajo señala lo siguiente: "La licencia remunerada de paternidad estará a cargo de la EPS y será reconocida proporcionalmente a las semanas cotizadas por el padre durante el periodo de gestación."</li> <li>3. Se debe tener en cuenta que el padre fallecido no aporta al sistema de seguridad social en salud, por lo que la acumulación de la licencia de paternidad por un tiempo no cotizado, trae como consecuencia la desfinanciación del sistema de seguridad social en salud.</li> <li>4. De igual manera, respecto de los padres que han abandonado al menor, se hace muy difícil establecer si en efecto cotizaron o no al Sistema de Seguridad Social en Salud.</li> <li>5. Respecto de los padres que no reconocen a sus hijos, se requiere en principio que se adelante el proceso de filiación y se declare vía judicial, el vínculo paterno. Igualmente, conlleva el problema de la dificultad para comprobar que el padre cotizó al Sistema de Seguridad Social en Salud.</li> </ol> <p>Finalmente, teniendo en cuenta que esta iniciativa genera un alto costo para el sistema de seguridad social en salud, es necesario solicitar el concepto respectivo al Ministerio de Salud y Protección Social.</p>
<p>3</p>	<p><b>ARTÍCULO 3.</b> Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo modificado por el artículo 1º de la Ley 1822 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>(...)</p> <p><i>"PARÁGRAFO 4. Para hacer efectiva la extensión del tiempo de la licencia de maternidad, la madre deberá presentar a la EPS o al empleador, el Registro Civil de Defunción, certificado médico donde conste la enfermedad grave que impida al padre ejercer la licencia de paternidad o la declaración juramentada en la que señale el abandono del padre, según corresponda; junto con el Registro Civil de Nacimiento, antes del vencimiento de la licencia de maternidad."</i></p>	<p>El presente artículo ignora el punto más importante para el traslado de la licencia de paternidad a la madre, que no es otro, que la comprobación de la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud por parte del padre fallecido, el padre que abandona, el padre enfermo.</p> <p>Dado que se genera un impacto fiscal importante, se sugiere que se solicite el respectivo estudio por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.</p>	<p>3.2.3 Artículos 2.1.13.1 y 2.1.13.2 del Decreto 780 de 2016. Sobre el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.</p> <p>3.2.4 Párrafo 2 del artículo 1 de la ley 1822 de 2017. Sobre el incentivo a la adecuada atención y cuidado de la primera infancia.</p> <p>3.2.5 Ley 2114 de 2021. Sobre la cual se amplía la licencia de paternidad, se crea la licencia parental compartida, la licencia parental flexible de tiempo parcial.</p>	<p>4. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DEL ARTÍCULADO DEL PROYECTO DE LEY OBJETO DE ESTUDIO.</p> <p>El proyecto de ley en estudio pretende adicionar el tiempo de la licencia de paternidad a las madres, cuando el padre haya fallecido, abandonado al menor, no reconozca al menor o padezca de enfermedad grave, durante o después del parto o adopción. Lo anterior, con el propósito de extender el término de la licencia de maternidad, en procura del interés superior del menor, sin embargo, esta iniciativa genera un alto impacto al Sistema de Seguridad Social en Salud si se tiene en cuenta que para el reconocimiento de la licencia de paternidad, el inciso 4 del párrafo segundo del artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo señala: "La licencia remunerada de paternidad estará a cargo de la EPS y será reconocida proporcionalmente a las semanas cotizadas por el padre durante el periodo de gestación.", por lo que se sugiere contar con el concepto del Ministerio de Salud y Protección Social.</p>	<p>De otro lado, la iniciativa en comento debe ser examinada por el Ministerio de Hacienda, en virtud de lo señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que a su tenor literal señala:</p> <p><i>"Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</i></p> <p><i>Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.</i></p> <p><i>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.</i></p> <p><i>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</i></p>
<p>3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.</p> <p>3.1 MARCO CONSTITUCIONAL:</p> <p>3.1.1. Artículo 3º y 4º de la Convención sobre los Derechos del Niño</p> <p>3.1.2. Artículo 2 de la Constitución Política, sobre los fines esenciales del estado.</p> <p>3.1.3. Artículo 43 de la Constitución Política. Sobre la igualdad de derechos y oportunidades para las mujeres</p> <p>3.1.4. Artículo 44 de la Constitución Política. Derechos fundamentales del niño</p> <p>3.1.4. Artículo 48 de la Constitución Política. Sobre el derecho a la Seguridad Social</p>	<p>3.2. MARCO LEGAL</p> <p>3.2.1. Artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo. Sobre la Licencia en la época del parto e incentivos para la adecuada atención y cuidado del recién nacido</p> <p>3.2.2. Artículo 121 del decreto ley 19 de 2012. Sobre el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.</p>				

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.\**

Conforme a lo antes señalado y dado que la presente iniciativa no cuenta con el respectivo análisis de impacto fiscal, el Ministerio del Trabajo considera que la presente iniciativa es inconveniente, en razón a que podría generar la desfinanciación del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Cordialmente,

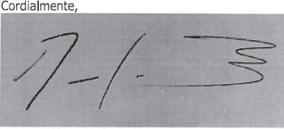


**ISIS ANDREA MUÑOZ ESPINOSA**  
Viceministra de Relaciones Laborales e Inspección

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE COMERCIO,  
INDUSTRIA Y TURISMO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 318 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas en el flagelo de la prostitución procurando acceso a la salud y dignificación laboral y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C., 22 de octubre de 2021</p> <p>Doctor <b>ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA</b> Secretario General Comisión Séptima Constitucional Permanente comision.septima@camara.gov.co</p> <p>Asunto : Respuesta solicitud Concepto Proyecto de Ley No. 318 de 2021 de Cámara.</p> <p>Respetado Secretario,</p> <p>Hemos recibido su solicitud de concepto frente al Proyecto de Ley No. 318 de 2021 de Cámara "Por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas en el flagelo de la prostitución procurando acceso a la salud y dignificación laboral y se dictan otras disposiciones". Al respecto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos responder en los siguientes términos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Artículo 6. Dignidad humana en salud. El párrafo primero establece la "oportuna atención y tratamiento integral de salud por enfermedades de transmisión sexual...", sin mencionar la parte más importante de la prestación del servicio como lo es la prevención, por lo que se considera de gran importancia incluirlo como base de la prestación del servicio de salud.</li> <li>Artículo 8. Dignificación laboral. Es preciso revisar las funciones que el artículo asigna a las Cámaras de Comercio, dada su naturaleza jurídica y la obligatoriedad que ello implicaría.</li> <li>Artículo 18. Turismo Sexual. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF expidió el documento "ABC Violencia Sexual" en el que aclara que la expresión "turismo sexual infantil" genera el riesgo de normalización. Además, la palabra turismo reduce la operación de explotación sexual a los viajes que se realizan con fines de recreación y excluye otros viajes como los asociados a negocios. Es así como, de acuerdo con el sector turístico y su código de ética mundial, el sexo no es, ni puede ser considerado un producto turístico", lo cual aplica también para mayores de edad.</li> </ul> <p>Por lo anterior, no consideramos preciso usar el término "turismo sexual" sino se sugiere hacer mención al flagelo de la prostitución en el contexto de viajes y turismo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Asimismo, el Artículo 18 establece la siguiente prohibición: "no se podrá ni ofrecer ni adquirir paquetes turísticos". Sobre este punto, se recomienda revisar la posibilidad de ampliar los tipos de ofertas, como por ejemplo, planes, programas, lugares, actividades, rutas turísticas, entre otros.</li> </ul> <p>Lo anterior, en línea con el Código Ético Mundial para el Turismo (CMET) de la Organización Mundial del Turismo - OMT, que responde a un conjunto de principios generales cuyo propósito es guiar a los agentes del desarrollo turístico: administraciones centrales y locales, comunidades locales, sector turístico y profesionales, así como visitantes, tanto internacionales como internos, en el cual Colombia funge como miembro adherido y</p>	<p>que señala que "La explotación de seres humanos, en cualquiera de sus formas, especialmente la sexual, y en particular cuando afecta a la niñez, vulnera los objetivos fundamentales del turismo y constituye una negación de su ausencia", lo cual equipara a mayores y menores de 18 años.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El Párrafo tercero del Artículo 18, establece que el "Ministerio de Industria, Comercio y Turismo deberá realizar una caracterización y establecer los lugares de alto riesgo en la que se promueva esta actividad y generar un plan de mitigación, sensibilización sobre las consecuencias de Salud, psicológicas de esta actividad y la recuperación del espacio público en coordinación con la Defensoría del pueblo, Gobernaciones y Alcaldías a su vez, deberán realizar campañas permanentes en los lugares determinados para que las personas en esta situación salgan de este flagelo". Teniendo en cuenta la dimensión del trabajo de caracterización de esta problemática y las temáticas que se deben abordar en la planeación y sensibilización, se considera que el competente para ejecutar esta tarea no debería ser el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</li> </ul> <p>En efecto, es necesaria una labor multidisciplinaria y no de una sola entidad, así como la ejecución de planes de acción que incluso se vean reflejados en la política pública de prevención y erradicación, por lo que se recomienda considerar la posibilidad de que esta tarea sea ejecutada por el Comité Interinstitucional de prevención del flagelo de la prostitución y restitución en salud y al campo laboral, de que trata el artículo 4 del proyecto de ley.</p> <p>De esta manera damos respuesta, y esperamos que estas recomendaciones puedan ser tenidas en cuenta dentro del trámite legislativo de la iniciativa.</p> <p><small>*De conformidad con el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 962 de 2005, a firma mecánica que aparece a continuación, tiene plena validez para todos los efectos legales y no necesita autenticación, ni sello. Adicionalmente este documento ha sido firmado digitalmente de conformidad con la ley 527 de 1995 y la resolución 2817 de 2012.*</small></p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>RICARDO GALINDO BUENO</b> VICEMINISTRO DE TURISMO DES PACHO DEL VICEMINISTERIO DE TURISMO</p>
--	---

**CARTA DE COMENTARIOS SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 318 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas en el flagelo de la prostitución procurando acceso a la salud y dignificación laboral y se dictan otras disposiciones.*

<p>1-0010</p> <p>Bogotá D.C.</p> <p>Doctor Orlando Aníbal Guerra de La Rosa Secretario General <a href="mailto:comision.septima@camara.gov.co">comision.septima@camara.gov.co</a> Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes Congreso de la República Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios al proyecto de Ley número 318 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas en el flagelo de la prostitución procurando acceso a la salud y dignificación laboral y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Doctor Aníbal Guerra de la Rosa, cordial saludo:</p> <p>De manera atenta se ponen en consideración de los Honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes los siguientes aportes del SENA al informe de ponencia primer debate al proyecto de ley número 318 de 2021 Cámara con el fin de que sean valorados, analizados y resueltos durante su trámite legislativo.</p>	<p>coadyuve esta iniciativa legislativa so pena de resultar contraria a lo dispuesto en esta norma constitucional.</p> <p>La Corte Constitucional en Sentencia C-932/09, expediente OP-123, sobre exención tributaria e iniciativa legislativa del Gobierno sostuvo que "(...) En relación con este tema, la Corte, a partir de una interpretación amplia y flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones parlamentarias, <u>ha considerado que el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y su participación activa en el proceso formativo de la ley, subsanan la restricción legislativa impuesta al Congreso por el precitado inciso 2° del artículo 154 Superior.</u> (...) "En esta medida, ha de concluirse que cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno Nacional y éste no la ejerza ni la convalide -en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos-, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2° que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado, entre otras, "las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales". (Negrilla y Subrayas fuera de texto)</p> <p>Además, la Ley 819 de 2003 en el artículo 7 determina que cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para este propósito se debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generadas para el financiamiento de dicho costo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá emitir concepto del proyecto de ley durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.</p> <p>Por lo anterior y al revisar la exposición de motivos, no se contempla en ella el análisis del beneficio tributario estipulado en el inciso primero del artículo 9 del proyecto de ley, así como tampoco se observa que exista concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito público que avale la iniciativa legislativa.</p> <p>En cuanto al Parágrafo tercero del artículo 9 del proyecto de ley, este señala que "El Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, a través del Ministerio de la Protección Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), diseñará programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano con el fin de apoyar el auto sostenimiento de las personas en estado de prostitución", al respecto es menester señalar que el Ministerio del Trabajo tiene la competencia en la identificación e implementación de estrategias de generación y formalización del empleo; que incluyen programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano.</p> <p>El SENA a través de los servicios de intermediación laboral que se prestan por la Agencia Pública de Empleo, impacta la reconfiguración laboral y dignificación personal, al brindar nuevas alternativas de empleabilidad y al orientar su acceso a la oferta de formación profesional o de emprendimiento.</p>
<p>Con SENA Emprende Rural por su parte, se impacta la empleabilidad en ocupaciones rurales, con la formación en competencias técnico-operativas en el ámbito rural, promoviendo la generación de ingresos, la empleabilidad y el emprendimiento rural a través del desarrollo de capacidades, así como la creación y fortalecimiento de las iniciativas productivas rurales con enfoque comunitario.</p> <p>El programa SER (SENA Emprende Rural) es incluyente en su atención y no determina el servicio en ninguna condición particular, siempre y cuando este dentro de la población objetivo que se maneja: Jóvenes rurales entre 15 y 28 años, Población rural vulnerable sin límite de edad y Pequeños y medianos productores agropecuarios.</p> <p>En la forma como se encuentra redactado el parágrafo, se pasa al SENA una competencia que es principalmente del Ministerio de Trabajo. La Entidad puede acompañar desde la oferta anteriormente descrita, pero no tiene el alcance en su misionalidad para diseñar programas y proyectos para la generación de empleo rural o urbano dirigidos a personas en estado de prostitución.</p> <p>Además, por la población objeto del proyecto de ley, el desarrollo de un programa de generación de empleo requiere la participación de diferentes actores como los entes territoriales (con sus secretarías de desarrollo económico, de la mujer, orientaciones sexuales e identidad de género), gremios empresariales y del Ministerio de Trabajo.</p> <p>En consecuencia, solicitamos se excluya la responsabilidad de la Entidad, toda vez que, dentro de su misionalidad no se encuentra la de diseñar "programas y proyectos especiales para la generación de empleo."</p> <p>De otro lado, el artículo 10 de la iniciativa legislativa, se establece:</p> <p><i>"Artículo 10.-Medidas de formación. El Ministerio de Educación deberá tomar las medidas necesarias para la prevención y sensibilización del flagelo de la prostitución y sobre el perjuicio de esta actividad en todas las edades. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, dará prioridad y facilidad para el acceso a aquellas personas en situación de prostitución que salen de este ejercicio, a sus programas de formación y capacitación.</i></p> <p><i>Parágrafo primero. - El Ministerio de Educación, en ejercicio de su competencia, adoptará las medidas establecidas en el artículo 51 de la Ley 1448 de 2011 con el objetivo de asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media a las personas en situación de prostitución, siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago.</i></p> <p><i>Parágrafo segundo. - El Ministerio de Educación Nacional diseñará un programa de asignación de becas."</i></p> <p>Al respecto, el artículo 54 de la Constitución Política, establece como obligación del Estado y de los empleadores: "ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. (...) y</p>	<p><i>Parágrafo segundo. - El Ministerio de Educación Nacional diseñará un programa de asignación de becas."</i></p> <p>Finalmente, solicitamos de manera respetuosa se tengan en cuenta las anteriores consideraciones en la discusión y trámite del proyecto de ley que nos ocupa.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p> Oscar Julián Castaño Barreto Director Jurídico</p> <p>Vbo. Martha Bibiana Lozano Medina, Coordinadora Grupo conceptos Jurídicos y Producción Normativa</p> <p>Copia: H.R. Jairo Giovany Cristancho Tarache, <a href="mailto:jairo.cristancho@camara.gov.co">jairo.cristancho@camara.gov.co</a>, H.R. Carlos Eduardo Acosta Lozano, <a href="mailto:carlos.acosta@camara.gov.co">carlos.acosta@camara.gov.co</a>, H.R. Jairo Humberto Cristo Corres, <a href="mailto:jairo.cristo@camara.gov.co">jairo.cristo@camara.gov.co</a>, presidente Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.</p> <p>NIJ: 2021-02-317611</p>

## CARTA DE COMENTARIOS

## CÁMARA COLOMBIANA DE COMERCIO ELECTRÓNICO AL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 318 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas en el flagelo de la prostitución procurando acceso a la salud y dignificación laboral y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C 23 de noviembre de 2021

Doctor,  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
 Honorable Representante de la República  
 CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
 Ciudad

**Asunto. Comentarios al Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 318 de 2021 CÁMARA: "Por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas en el flagelo de la prostitución procurando acceso a la salud y dignificación laboral y se dictan otras disposiciones"**

Reciba un cordial saludo doctor Cristo,

Me dirijo a usted en nombre de la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (CCCE), entidad gremial que tiene como objetivo promover en nombre de sus agremiados y, en su calidad de vocero, un entorno favorable para el desarrollo del comercio electrónico en el país, aportando así a la construcción de la Política Pública y la generación de conocimiento y confianza en el sector, para presentar comentarios al Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 318 de 2021 CÁMARA: "Por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas en el flagelo de la prostitución procurando acceso a la salud y dignificación laboral y se dictan otras disposiciones."

#### Comentario general

De acuerdo con los puntos que se desarrollan a continuación, atentamente solicitamos que durante el trámite legislativo del Proyecto de Ley de la referencia se tenga en cuenta el funcionamiento del actual ecosistema digital y los roles de los agentes que este contiene, especialmente respecto de los agentes intermediarios, y se adopten los cambios sugeridos. Lo anterior en tanto estos son necesarios para que el Proyecto de Ley considere lo establecido por la Corte Constitucional respecto de plataformas digitales intermediarias y su responsabilidad limitada.

#### Comentarios específicos

- **Respecto al artículo 15.**

Sobre la responsabilidad que le asigna el artículo 15 a los servicios de intermediación frente a la promoción directa o indirecta de la prostitución, respetuosamente señalamos que se debe tener en cuenta el rol de estas plataformas en el ecosistema digital. Estas, como meros intermediarios, no controlan ni editan la información que es contenida en las páginas web. En consecuencia, no son responsables de los registros y/o indexaciones, ya que no son quienes publican el contenido enlistado al ser simples intermediarios. La responsabilidad del contenido se predica, por el contrario, del usuario que publica directamente el contenido.

Respecto de lo anterior, la Corte Constitucional a través de la decisión SU-420 de 2019 deja claro que: "los intermediarios de Internet no son responsables por el contenido que publican sus usuarios, ya que establecer esta responsabilidad llevaría a limitar la difusión de ideas y les daría el poder para regular el flujo de información en la red".

Esta posición ha sido adoptada reiteradas veces por la Corte Constitucional, basándose a su vez en la Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión e Internet para establecer que los intermediarios de Internet no son responsables por contenidos generados por terceros, según la cual: "(n)ninguna persona que ofrezca únicamente servicios técnicos de Internet como acceso, búsquedas o conservación de información en la memoria caché deberá ser responsable por contenidos generados por terceros y que se difundan a través de estos servicios, siempre que no intervenga específicamente en dichos contenidos ni se niegue a cumplir una orden judicial que exija su eliminación cuando esté en condiciones de hacerlo (principio de mera transmisión)".

Bajo lo dispuesto en el artículo 15 del Proyecto de Ley, las plataformas cuyo rol es únicamente de intermediación estarían llamadas a asumir cargas que no corresponden con la naturaleza de intermediación que desempeñan y que no deberían estar llamadas a soportar dado que no son quienes publican el contenido que enlistan ni son quienes ofrecen los servicios relacionados con prostitución que se indexan.

Es necesario resaltar que cualquier particular puede a través de diversas plataformas publicar información relacionada con la oferta de servicios relacionados con la prostitución, sin que ello implique que sea la plataforma que impulse los servicios que se pretenden regular con el Proyecto de Ley. Por lo anterior, consideramos respetuosamente que incluir en el listado de personas responsables por la promoción de la prostitución a las plataformas intermediarias llevaría al absurdo de imponer cargas respecto a terceros que no contemplan en su modelo de negocio el propósito específico de la promoción de servicios relacionados con la prostitución.

En consideración a lo mencionado, respetuosamente solicitamos que se retire a las "plataformas" del listado de personas que, de promover directa o indirectamente, la prostitución sería sancionadas. Así mismo solicitamos atentamente que se elimine del artículo la palabra "indirectamente" en tanto la definición de "promoción indirecta del flagelo de la prostitución" no está claramente definida en el Proyecto de Ley. Las sanciones a personas jurídicas que no promuevan directamente, sino "indirectamente", la prostitución levantarían problemas relacionados con el derecho al debido proceso y el principio de legalidad.

Finalmente, es relevante que el legislador considere que las plataformas de internet no requieren "licencias de funcionamiento" pues estas no son prestadoras del servicio de telecomunicaciones. Dado que no prestan servicios públicos, para su funcionamiento no requieren de licencias o aval del Estado.

De acuerdo con los puntos anteriormente desarrollados, la responsabilidad frente a la promoción de servicios relacionados con la prostitución, que reiteramos debería ser promoción únicamente directa, debería predicarse únicamente respecto de las personas y plataformas que directamente promocionen esta actividad.

- **Sobre el parágrafo 2 del artículo 18.**

Solicitamos respetuosamente la eliminación del deber que se le asigna al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de "suspender las plataformas que están sirviendo de intermediarios o que directamente ofrecen o adquieren actividades sexuales" por los siguientes motivos:

- De acuerdo con la Ley 1341 de 2009 (Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones), el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones no tiene entre sus funciones la posibilidad de "suspender" plataformas digitales. Esto además es técnicamente imposible de cumplir.
- En todo caso, la medida que se propone infringe el principio de neutralidad, pues bloquear una URL o un dominio, independiente del fin que tenga, va en contravía del

principio de neutralidad de la red, que está protegido por el artículo 56 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 2.1.10.10 de la Resolución CRC 5050 de 2016, según los cuales el estado les garantiza a los ciudadanos no restringir el acceso y uso a cualquier contenido y/o aplicación a través de internet. El principio, de acuerdo con el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, establece que: "el tratamiento de los datos y el tráfico de Internet no debe ser objeto de ningún tipo de discriminación en función de factores como dispositivos, contenido, autor, origen y/o destino del material, servicio o aplicación".

Lo que persigue tal principio es que la libertad de acceso y elección de los usuarios de utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio legal por medio de Internet no esté condicionada, direccionada o restringida, por medio de bloqueo, filtración, o interferencia. Así las cosas, el principio se vulnera en la medida en que el artículo establece que el acceso a toda la plataforma intermediaria se suspendería, sin que se cumplan de lleno los requisitos para que se permitan las excepciones al principio de neutralidad de la red.

La Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH ha señalado tres excepciones al principio de neutralidad: (i) cuando sea necesario para mantener la seguridad y funcionamiento de Internet; (ii) con el fin de evitar transferencia de datos no queridos por el usuario y siempre que éste lo solicite de forma libre y expresa; (iii) para lidiar con problemas de congestión de Internet; y el artículo en comento no responde a algunas de las excepciones. De este modo, se ha reiterado en este informe de la Relatoría que: "La neutralidad de la red se desprende del diseño original de Internet, el cual facilita el acceso y la difusión de contenidos, aplicaciones y servicios de manera libre y sin distinción alguna. Al mismo tiempo, la inexistencia de barreras desproporcionadas de entrada para ofrecer nuevos servicios y aplicaciones en Internet constituye un claro incentivo para la creatividad, la innovación y la competencia. (...) La protección de la neutralidad de la red es fundamental para garantizar la pluralidad y diversidad del flujo informativo".

De antemano agradecemos su atención a la presente.

Cordialmente,

  
**María Fernanda Quiñones Z.**  
 Presidente Ejecutiva

<sup>1</sup> Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relator Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión, y Relator Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 1 de junio de 2011.

**CARTA DE COMENTARIOS**  
**MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**  
**SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 319 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Biobancos y se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor  <b>JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO</b>                  Secretario General                  Cámara de Representantes                  Carrera 7ª N° 8 – 68                  Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el PL 319/21 (C) “por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Biobancos y se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Si se tiene en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1681 de 2021. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones<sup>1</sup>:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>El proyecto plantea, dentro del primer capítulo del Título I, como objeto: “[...] regular la constitución, organización y funcionamiento de biobancos en Colombia con fines de investigación [...]” (art. 1°). El artículo 2° incorpora una serie de definiciones. En el artículo 3° se enuncian los principios generales y garantías. En el artículo 4° se regula el ámbito de aplicación. El artículo 5° alude a los derechos de los sujetos fuente o donantes. El capítulo segundo estipula la constitución, funcionamiento y organización de los biobancos (arts. 6° a 8°).</p> <p><sup>1</sup> En lo que tiene que ver con propuestas similares a la que ahora nos ocupa, cabe manifestar que esta Cartera ya se había pronunciado mediante concepto N° 201911400562241 (PL 114/18-S) y N° 202011400500431 (PL 168/19-S), de ahí que se retomen algunos puntos expresados con antelación por catalogarlos relevantes.</p>	<p>El Título II, en el capítulo I, aborda tanto lo que tiene que ver con la obtención de muestras como con el consentimiento informado (arts. 9° a 14). El capítulo II desarrolla lo concerniente a almacenamiento, procesamiento, cesión, transporte de las muestras y tratamiento de la información (arts. 15 a 20). El capítulo III se detiene en el almacenamiento y uso de muestras e información asociada fuera del ámbito de un biobanco (arts. 21 a 23). El capítulo IV, se destinada a regular ciertos aspectos específicos sobre la obtención y consentimiento informado en casos como: la minoría de edad, personas en situación de discapacidad, extranjeros y la persona fallecida (arts. 24 a 27).</p> <p>El Título III, en los capítulos I y II, se ocupa del Sistema Nacional de Biobancos y las redes de estos, cuya coordinación nacional estará a cargo del Instituto Nacional de Salud – INS (arts. 28 a 33). Finalmente, el Título IV especifica las actividades de inspección, vigilancia y control, las autoridades que ejercen tales funciones y las sanciones aplicables. Así mismo, modifica el artículo 2° de la Ley 919 de 2014, relativo al tráfico de componentes anatómicos y establece como disposición transitoria el cumplimiento de las exigencias dentro de los dos años siguientes a la publicación del ahora proyecto de ley. A esto se suma las colecciones de muestras biológicas, el término de reglamentación a cargo de esta Cartera y, por último, la vigencia y derogatorias (arts. 34 a 39).</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p><b>2.1. Antecedentes</b></p> <p>El actual avance científico parece exigir una respuesta del derecho, cualquiera sea la determinación que se adopte, sin perjuicio de señalar que en la materia ya existen normas en el ámbito penal<sup>2</sup> y sin desconocer que a nivel internacional existen disposiciones como: la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos de la UNESCO (1997)<sup>3</sup>, la Declaración Internacional sobre Datos Genéticos Humanos (2003)<sup>4</sup>, los Principios Rectores sobre Trasplantes de Células, Tejidos y Organos Humanos de la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>5</sup>, y los principios</p> <p><sup>2</sup> El artículo 14 de la Ley 890 de 2004, por medio del cual se modifica el artículo 132 del Código Penal, establece la manipulación genética como delito. Por su parte, el artículo 2° de la Ley 919 de 2004 se refiere al delito de manipulación con componentes anatómicos o muestras humanas.</p> <p><sup>3</sup> En: <a href="http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13177&amp;URL_DO=DO_TOPIC&amp;URL_SECTION=201.html">http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13177&amp;URL_DO=DO_TOPIC&amp;URL_SECTION=201.html</a></p> <p><sup>4</sup> En: <a href="http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=17720&amp;URL_DO=DO_TOPIC&amp;URL_SECTION=201.html">http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=17720&amp;URL_DO=DO_TOPIC&amp;URL_SECTION=201.html</a></p> <p><sup>5</sup> Principios Rectores sobre Trasplantes de Células, Tejidos y Organos Humanos de la Organización Mundial de la Salud. Consejo Ejecutivo 123ª reunión, 26 de mayo de 2008.</p>
<p>rectores sobre trasplante de la Organización Mundial de la Salud OMS<sup>6</sup>, en las que se establecen principios, derechos como la no discriminación, límites en la investigación y condiciones de la misma, el consentimiento, las finalidades de circulación del dato, las condiciones de privacidad y confidencialidad, su utilización, la no comercialización (principio rector 5), entre otros aspectos de interés. Las disposiciones que se adopten deben reiterar en la preservación de los derechos de los seres humanos, la confidencialidad, el consentimiento informado, los límites en la investigación y una férrea labor de inspección y vigilancia. De lo contrario, se abriría una fase de comercialización del ser humano. En efecto, uno de los riesgos consiste en utilizar el material genético para rotular a la persona en todas las áreas en las que se desempeña con el fin de lograr amplios márgenes de predictibilidad.</p> <p>No puede perderse de vista que, en materia de tratados internacionales, el Congreso de la República incorporó a la legislación interna la convención “[p]or medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, a través de la Ley 165 de 1994. Dicho instrumento adopta una serie de normas destinadas a manejar de manera sostenible el ambiente y a regular el acceso a los recursos genéticos existentes. Así mismo, es preciso tener en cuenta la Ley 243 de 1995 por la cual se aprueba “el Convenio Internacional para la protección de las obtenciones vegetales (UPOV) del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978”, cuyo propósito, igualmente, consiste en proteger géneros o especies botánicas.</p> <p>Ahora bien, en este estado del debate, es importante destacar algunas regulaciones realizadas por ciertos países sobre esta materia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En Islandia, país pionero en estos temas, mediante <i>The Biobanks and Health Databanks<sup>7</sup> Acta</i>, número 110/2000, modificado por los Actos números 27 de 2008, 48 de 2009 y 45 de 2014, reguló el almacenamiento de muestras biológicas para investigación científica. La norma incorpora unas definiciones de los conceptos básicos (art. 3°), entre las que se encuentra el biobanco como “a collection of biological samples which are permanently preserved”, la autorización y licencia para la operación de los biobancos (sección II), el acceso a ese material (sección III), deberes y vigilancia de la información (sección IV) y sanciones (sección V), entre otros aspectos.</li> </ul> <p><sup>6</sup> 62ª Asamblea Mundial de la Salud, 26 de marzo de 2009, en <a href="https://apps.who.int/qa/ebwha/pdf_files/A62/A62_15-sp.pdf">https://apps.who.int/qa/ebwha/pdf_files/A62/A62_15-sp.pdf</a></p> <p><sup>7</sup> <a href="https://www.government.is/media/veiferdarraduneyti-media/media/acrobat-enskar_sidur/Biobanks-Act-as-amended-2015.pdf">https://www.government.is/media/veiferdarraduneyti-media/media/acrobat-enskar_sidur/Biobanks-Act-as-amended-2015.pdf</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finlandia, por su parte, expidió el Act 101 de 2001, el cual fue modificado por el Act 688/2012<sup>8</sup>. El objetivo de la norma consiste en:             <p style="margin-left: 20px;">[...] to support research that utilises human biological samples, to promote openness in the use of these samples and to secure the protection of privacy and self-determination when processing these samples.</p> <p>Contiene los criterios para el establecimiento y operación de los biobancos, sus deberes (sección 8), condiciones (sección 6), manejo de la información y consentimiento (capítulo 3), la creación de un registro nacional de biobancos (capítulo 4) así como la supervisión, las medidas sancionatorias (capítulo 5) y las sanciones penales (capítulo 6).</p> </li> <li>- Otro país escandinavo, Suecia, mediante el Act 297/2002<sup>9</sup>, reguló los biobancos en el cuidado en salud, su establecimiento y condiciones, registro, el consentimiento e información, el funcionamiento, la supervisión, conductas prohibidas y sanciones.</li> <li>- También Noruega, en 2003, por medio del Act 12<sup>10</sup>, dispuso una serie de normas en torno al funcionamiento de los biobancos con el propósito de:             <p style="margin-left: 20px;">to ensure that the collection, storage, processing and destruction of material that forms part of a biobank are carried out in an ethically sound manner, and that biobanks are used for the benefit of individual people and of society as a whole. These activities shall take place in accordance with fundamental respect for the right to privacy and the principles of respect for human dignity, human rights and personal integrity, and without any discrimination of individuals from whom the biological material originates.</p> <p>Siguiendo las anteriores regulaciones, contempla los aspectos concernientes a la organización de los biobancos, su registro, exigencias, deberes, información y consentimiento, acceso a la información.</p> </li> <li>- En el Reino Unido, el Human Tissue Act 2004, HTAct<sup>11</sup> regula lo concerniente al funcionamiento de los biobancos como parte del material biológico humano y, de otro lado, The Guidance of microbiological Safety of human organs, tissue and cells<sup>12</sup>.</li> </ul> <p><sup>8</sup> <a href="https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2012/en20120688.pdf">https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2012/en20120688.pdf</a></p> <p><sup>9</sup> <a href="http://biobanksverige.se/wp-content/uploads/Biobanks-in-medical-care-act-2002-297.pdf">http://biobanksverige.se/wp-content/uploads/Biobanks-in-medical-care-act-2002-297.pdf</a></p> <p><sup>10</sup> <a href="https://app.ulo.no/ubjuur/oversatte-lover/data/lov-20030221-012-ena.pdf">https://app.ulo.no/ubjuur/oversatte-lover/data/lov-20030221-012-ena.pdf</a></p> <p><sup>11</sup> <a href="https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/30/content">https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/30/content</a></p> <p><sup>12</sup> <a href="https://www.gov.uk/government/publications/guidance-on-the-microbiological-safety-of-human-organs-tissues-and-cells-used-in-transplantation">https://www.gov.uk/government/publications/guidance-on-the-microbiological-safety-of-human-organs-tissues-and-cells-used-in-transplantation</a></p>

- En Chile, a través de la Ley 20120 de 2006<sup>13</sup> se regularon los aspectos relacionados con la investigación científica en el ser humano, el genoma y se prohíbe la clonación humana, aunque no se aludió específicamente a los biobancos.
- En España, la Ley 14 de 2007, regula la investigación biomédica<sup>14</sup> y el Real Decreto 1716 de 2011, establece los requisitos de autorización y funcionamiento de los biobancos. Se alude a definiciones de términos como anonimización, biobanco, red de biobancos, muestras biológicas, entre otros, y se observa que el proyecto que se presente tiene algunos elementos de esas normas<sup>15</sup>.
- En el caso brasileño, el Consejo Nacional de Salud, a través de la Resolución 441 de 2011<sup>16</sup>, reguló la serie de aspectos relacionados con la investigación desde el punto de vista ético, la constitución y funcionamiento de los biobancos, y el consentimiento, entre otros temas.

Se observa un interés especial en los países nórdicos; han generado procesos regulatorios de más de quince años. Por su parte, otros países de la zona europea como Alemania o Suiza se han resistido a una legislación específica<sup>17</sup> pero no ha sido el caso de Bélgica, Francia y Dinamarca<sup>18</sup>.

**2.2. El entorno constitucional**

Si bien es cierto que nuestro ordenamiento constitucional no trata directamente este aspecto<sup>19</sup>, existen una serie de disposiciones que deben ser tenidas en cuenta en cualquier regulación que se adopte como son el respeto a la dignidad humana (art. 1º), el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del Estado (art. 7º), el derecho a la

<sup>13</sup> <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=253478>  
<sup>14</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12945>  
<sup>15</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-18919>  
<sup>16</sup> <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2011/reso441.pdf>  
<sup>17</sup> Vladislava Talanova et Dominique, *La réglementation des biobanques et des banques de données de santé en Europe : Étude de droit comparé, Rapport à l'intention de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP)*, Sprumont Institut de droit de la santé, Université de Neuchâtel, 14 juin 2018, pág. 21.  
<sup>18</sup> *Ibid.*, págs. 23 a 25.  
<sup>19</sup> Dentro del debate de la adopción de la Constitución de 1991, una de las propuestas constitucionales hacía énfasis en la "prohibición de manipulación genética y la experimentación biológica que ponga en peligro la vida, la integridad física y la dignidad de las persona a partir de su concepción". Cfr. Néstor Iván Osuna Patiño, "Panorama sobre la Legislación del genoma humano en Colombia", en *Panorama Sobre la Legislación en Materia de Genoma Humano en América Latina y El Caribe*, compiladores Alya Saada y Diego Valadés, pág. 232, en [www.bibliojuridica.org/libros/5/2265/10.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2265/10.pdf).

interés nacional (art. 81). Naturalmente, cualquier regulación que se adopte debe contemplar esta orientación garantista cuyo fin y objetivo último es el ser humano.

La Corte Constitucional en la sentencia C-505 de 2001, hizo una referencia al tema enfatizando en los riegos implícitos de trabajar con la vida en los siguientes términos:

[...] Es sabido, a propósito de las ciencias en general, que la aplicación de los conocimientos científicos (tecnología) afecta directamente la realidad circundante, porque la interpreta y transforma, y que la influencia de los resultados científico-tecnológicos tiene consecuencias en la noción social del entorno. Se sabe que esa influencia, provechosa y útil en los más de los casos, puede devenir en perjudicial para el ser humano.

**Los resultados que arroja la investigación biológica no sólo comparten ese riesgo, común a toda experimentación científica, sino que parecen incrementarlo, por virtud de que el elemento manipulado es, en su caso, la vida. En efecto, no es difícil arribar a la conclusión de que los resultados de las investigaciones biológicas tienen incidencia directa en el grupo de especímenes orgánicos (dentro de la cual, por supuesto, se incluye al hombre), pues son ellos quienes habrán de resultar afectados por la correcta o incorrecta -muchas veces ignorante o imprecisa-, aplicación de las leyes o hipótesis de la ciencia [...]**

[...] Las investigaciones en ingeniería genética, que constituyen, a decir verdad, una de las más impresionantes revoluciones del milenio pasado (después de la revolución industrial y posteriormente, de la informática), han marcado el inicio de una nueva generación de estructuras biológicas y de seres vivos -simples y complejos- que, aunque auguran promisorios avances en el bienestar del hombre del mañana<sup>21</sup>, suponen un riesgo inédito en cuanto a la transmutación de las estructuras vitales -tal como se conocen hoy día- e implican el replanteamiento de conceptos antropológicos esenciales, la reordenación de los fundamentos operacionales en políticas de salubridad, seguridad y bienestar públicos, así como la valoración contemporánea de inveterados principios éticos [...].<sup>22</sup>

<sup>21</sup> "La modificación de microorganismos proporcionándoles características y usos específicos como es el caso de los organismos capaces de concentrar ciertos tipos de minerales de los residuos. Estos microorganismos se pueden utilizar en el tratamiento de aguas o para descomponer derrames de petróleo... La utilización de microorganismos para obtener productos propios de organismos superiores como por ejemplo la insulina, la eritropoyetina, factor de crecimiento epidérmico, los factores VIII y IX de coagulación entre otros... La producción de plantas mejoradas genéticamente, como es el caso de plantas resistentes a insecticidas, virus, condiciones ambientales adversas... Producción de plantas transgénicas... La obtención de animales transgénicos de gran utilidad en la investigación biomédica y la obtención de productos biológicos... La creación de Biochips que, tomando como modelo la secuencia de bases del ADN promete a la informática del futuro mayor capacidad de memoria, versatilidad y menor consumo de energía." Adscrito al estudio hecho por los Profesores de la Universidad Nacional de Colombia, doctores Lucía Arteaga de García, Gabriel Ricardo Nemogá Soto y María Teresa Regueros Reza en, "La Revolución Genética y sus implicaciones ético jurídicas" de Rosa Erminia Castro de Arenas. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santafé de Bogotá. 1999. Capítulo VIII.  
<sup>22</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-505 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Resaltado fuera del texto.

intimidad y al dato (art. 15), el libre desarrollo de la personalidad (art. 16), la prohibición de la esclavitud o de la trata de seres humanos en todas sus formas (art. 17), la primacía de los tratados y convenios ratificados por el Congreso de la República y que reconocen derechos humanos (art. 93).

En lo concerniente a la dignidad, que es un elemento crucial en esta temática, la Corte Constitucional ha precisado:

[...] La dignidad como *valor*, entendido al modo de principio fundante del ordenamiento constitucional. En esta perspectiva, la dignidad es presentada como la base axiológica o de fundamentación de todos los demás derechos. Desde allí, se irradia la protección de la honra, el buen nombre, la integridad personal, el mínimo vital, etc.

La Dignidad como *principio constitucional*, como deber positivo del Estado, como mandato de optimización. En esta dimensión, la Dignidad "se constituye como un mandato constitucional, un deber positivo, o un principio de acción, según el cual todas las autoridades del Estado sin excepción, deben, en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales, realizar todas las conductas relacionadas con sus funciones constitucionales y legales, con el propósito de lograr las condiciones para el desarrollo efectivo de los ámbitos de protección de la dignidad humana identificados por la Sala: autonomía individual, condiciones materiales de existencia, e integridad física y moral<sup>22</sup>. Así, se ha ordenado el trato digno de todo servidor público a las personas; los límites de las autoridades en el ejercicio de la fuerza, especialmente en situaciones de conflicto; los deberes de respeto por la integridad y dignidad de los reclusos y sus visitantes, así como deberes de abstención respecto del cuerpo de otros seres humanos.

La Dignidad como *derecho fundamental autónomo*, que la Corte ha traducido en las protecciones concretas a la igualdad en el trato y el trato digno, a la identidad sexual, a la totalidad de los derechos de los niños por su condición, así como a los casos de derechos de la tercera edad, especialmente la pensión [...]

[...] Como balance de todo lo anterior se tiene que la línea jurisprudencial que reconoce el principio y derecho fundamental de dignidad en relación con el objeto de protección, tiene como contenido esencial, el derecho que se tiene a no ser instrumentalizado ni usado por el Estado, por una Corporación o por cualquier otro sujeto, teniendo como fundamento la consideración de que los seres humanos somos fines en sí mismos y no medios o instrumentos para la realización de los intereses, las conveniencias o los fines de otros [...].<sup>20</sup>

A la par debe tenerse en cuenta que es un derecho de la persona el lograr los más altos niveles de salud, conforme a la tecnología existente, (art. 49) así como la garantía de la búsqueda del conocimiento (art. 71) y el fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones (art. 70) y la libertad de cátedra (art. 69) así como la regulación de la entrada y salida al país de los recursos genéticos y su utilización de acuerdo con el

<sup>20</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-134 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

Adicionalmente, una parte del debate de constitucionalidad quedó en vilo cuando la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-775 de 2006 (igualmente en la sentencia C-555 de 2005), se declaró inhihida. A su turno, el Procurador General de la Nación, frente al tipo penal contenido en el artículo 133 y en el proceso de constitucionalidad que dio lugar a la sentencia en cita, señaló:

[...] Para la Procuraduría, la clonación u otros procedimientos de creación de seres humanos idénticos es un hecho que atenta contra la dignidad humana, que es la que confiere al individuo el carácter de único e irrepitible, condición esencial de la persona y que debe prevalecer frente a posiciones extremas individualistas, así como ante la libertad de experimentación científica.

La penalización de la clonación se convierte en una medida preventiva, tendiente a evitar riesgos desconocidos en la especie humana, resultantes de este proceso y a impedir que los seres humanos se conviertan en "objetos" de investigación científica, en donde puedan resultar vulneradas la vida e integridad, puntualizó el jefe del Ministerio Público [...]

[...] Adicionalmente, el Procurador señaló que Colombia tomó como referencia principal para penalizar la clonación, la declaración universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos, así como los lineamientos establecidos por la UNESCO al respecto, por lo tanto, no es cierto que la disposición que prohíbe esta práctica esté fundamentada en una concepción religiosa en particular, como lo señaló el demandante.

Finalmente, el Jefe del Ministerio Público se refirió a la disposición que sanciona la clonación como una medida necesaria para garantizar el respeto a la dignidad humana y la protección a la vida de las personas, toda vez que la libertad de investigación científica y el derecho a la reproducción por cualquier medio no pueden justificar la manipulación indiscriminada de los seres humanos [...]

Sin duda que la investigación científica en estas materias tiene diferentes posiciones, y es tarea del derecho generar una dinámica en la que se respeten principios y derechos fundamentales de un Estado como el que nos rige, los cuales podrían verse afectados, para el caso, la dignidad humana, la diversidad étnica y cultural, la igualdad promocional, el reconocimiento de la persona como sujeto de derechos y no como objeto, la intimidad, el libre desarrollo de la personalidad, etc.

Ahora bien, en lo que atañe a la protección del dato genético, debe tenerse presente la sentencia C-951 de 2014, por medio de la cual se revisó la ley estatutaria del derecho de petición (sancionada como la Ley 1755 de 2015) que se refiere a este aspecto en el numeral 8º del artículo 24, en torno a la reserva de los datos genéticos humanos. Al respecto, la Alta Corporación indicó:

[...] La Declaración pone un especial énfasis en la no discriminación y no estigmatización como consecuencia del acceso que se puede tener a la información genética de una persona, comunidad

o población determinada, imponiendo una obligación de especial atención a estudios científicos que utilicen los datos genéticos como insumo.

En cualquier caso, tanto la Declaración del Genoma como la de Datos Genéticos reconoce como principios rectores para la recolección y utilización de datos genéticos, los de confidencialidad y consentimiento pleno, libre, informado y expreso de la persona interesada, los cuales solo podrán ser limitados por el legislador, haciendo explícito que en ningún caso la información genética de una persona podrá ser puesta a disposición de terceros.

Si bien las dos Declaraciones Internacionales referenciadas en el análisis de constitucionalidad del numeral 8°, son instrumentos de soft-law y en ese sentido no tienen fuerza vinculante ni hacen parte del bloque de constitucionalidad, si evidencian el consenso de la comunidad internacional frente al tratamiento de los datos genéticos humanos y puede ser utilizado, como lo está haciendo en esta ocasión la Corte Constitucional, como una herramienta hermenéutica para determinar el alcance de los límites al derecho fundamental de petición [...]

[...] En virtud de lo anterior, la Corte encuentra que la reserva contenida en el numeral sometido a estudio resulta proporcional y razonable toda vez que busca proteger los derechos fundamentales de las personas, evitando crear circunstancias bajo las cuales, éstos puedan ser vulnerados como consecuencia de permitir el libre y público acceso a datos tan singulares, personales e íntimos como son los genéticos humanos. Lo anterior sin perjuicio de que estos datos puedan ser utilizados para fines legítimos como la investigación científica, previo consentimiento expreso, informado y libre del titular de dicha información.

Por todo lo anterior, la Corte declarará exequible el numeral 8 del artículo 24 del proyecto de ley estatutaria que regula el derecho fundamental de petición [...]<sup>23</sup>.

En esa misma determinación y teniendo en cuenta la naturaleza del dato genético, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del parágrafo del artículo 24 de dicha norma al considerar que la solicitud respecto de la información de los datos genéticos "solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información"<sup>24</sup>.

**2.3. Antecedentes regulatorios y jurisprudenciales**

En la actualidad no existe normatividad específica para la implementación, operación y seguimiento a un Registro Nacional de Donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas en Colombia. Sin embargo, estos Sistemas de Información, por compilar datos de células y muestras biológicas de origen humano, deben acatar la regulación vigente que sobre los componentes anatómicos de origen humano existe dentro del territorio nacional, y que se menciona a continuación:

<sup>23</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-951 de 2014, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.  
<sup>24</sup> *Ibid.*

de habilitación de los servicios de salud y se adopta el Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud". En la citada Resolución se indica en el "Servicio de Hospitalización", con relación al almacenamiento de los precursores hematopoyéticos (que incluyen las células madre provenientes de médula ósea, sangre de cordón umbilical y sangre periférica) lo siguiente:

[...] 40. Cumple con los criterios definidos para el servicio de hospitalización de mediana complejidad y adicionalmente, si ofrece trasplante de células progenitoras hematopoyéticas, cuenta con:

40.1. Certificados de calidad del producto, para bancos de células de cordón umbilical y los registros de donantes no relacionados.

40.2. Certificado emitido por la autoridad competente al banco del cual provienen los progenitores hematopoyéticos tales como células de cordón umbilical o sangre periférica de donante no relacionado o autorización para el ingreso al país, cuando provengan de bancos del exterior.

40.3. Garantía de las condiciones de almacenamiento para las unidades de sangre de cordón umbilical la cuales deben estar a temperatura menor o igual a menos -120 grados centígrados y sangre periférica o médula ósea a menos -84 grados centígrados, en el caso de infusión posterior a 48 horas de recolectado. Si el producto va a ser infundido durante las 48 horas de recolectado, se almacena entre 2 y 8 grados centígrados [...]

Con el propósito de dar claridad a las normas mencionadas este Ministerio y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) expidieron la Circular 50 de 2015, lineamientos para la certificación de servicios de trasplantes de progenitores hematopoyéticos, cuyo numeral 5°, prevé:

[...] 5. Cuando una Institución obtiene precursores hematopoyéticos provenientes de médula ósea y realiza todas las actividades enunciadas en la definición de Banco de Tejidos y de Médula Ósea, incluidas la de preservación y almacenamiento superior a 48 horas, deberán cumplir con las disposiciones contenidas en la Resolución 5108 de 2005 y por lo tanto contar con la certificación del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA [...].

Adicionalmente, todo procedimiento médico (incluyendo los realizados con células madre de médula ósea) que se realice en los servicios habilitados deberán contar con la suficiente evidencia científica de seguridad y eficacia. En caso contrario, los procedimientos médicos que no cuenten con la suficiente evidencia científica de seguridad y eficacia, solo podrán realizarse en el país, en el marco de la regulación de investigación en salud, es decir, la Resolución 8430 de 1993, "por la cual se establecen las normas científicas, técnicas y administrativas para la investigación en salud".

Ahora bien, el trámite para el ingreso de componentes anatómicos de origen humano con fines terapéuticos (incluyendo las células madre de cordón umbilical) se encuentra

- i. Ley 9 de 1979, "por la cual se dictan Medidas Sanitarias".
- ii. Ley 73 de 1988, "por la cual se adiciona la Ley 09 de 1979 y se dictan otras disposiciones en materia de donación y trasplante de órganos y componentes anatómicos para fines de trasplantes u otros usos terapéuticos".
- iii. Ley 919 de 2004, "por medio de la cual se prohíbe la comercialización de componentes anatómicos humanos para trasplante y se tipifica como delito su tráfico".
- iv. Ley 1805 de 2016, "por medio de la cual se modifican la ley 73 de 1988 y la ley 919 de 2004 en materia de donación de componentes anatómicos y se dictan otras disposiciones".
- v. Decreto 2493 de 2004, "por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 9ª de 1979 y 73 de 1988, en relación con los componentes anatómicos".
- vi. Resolución 2640 de 2005, "por medio de la cual se reglamentan los artículos 3º, 4º, 6º parágrafo 2º, 7º numeral 10, 25 y 46 del Decreto 2493 de 2004 y se dictan otras disposiciones".
- vii. Resolución 5108 de 2005, "por la cual se establece el Manual de Buenas Prácticas para Bancos de Tejidos y de Médula Ósea y se dictan otras disposiciones".
- viii. Resolución 481 de 2018, "por la cual se modifica el artículo 3 de la Resolución 2640 de 2005, en relación con los requisitos que deben cumplir los bancos de tejidos y de médula ósea y las IPS habilitadas con programas de trasplante".

Para efectos de generar, mantener y mejorar la calidad de los servicios de salud en el país, incluyendo aquellos donde se realizan procedimientos médicos con células madre, el artículo 2.5.1.3.1.1 del Decreto 780 de 2016, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social", estableció el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de Atención en Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud, SOGCS, donde se encuentra el Sistema Único de Habilitación, que se define como:

[...] el conjunto de normas, requisitos y procedimientos mediante los cuales se establece, registra, verifica y controla el cumplimiento de las condiciones básicas de capacidad tecnológica y científica, de suficiencia patrimonial y financiera y de capacidad técnico administrativa, indispensables para la entrada y permanencia en el Sistema, los cuales buscan dar seguridad a los usuarios frente a los potenciales riesgos asociados a la prestación de servicios y son de obligatorio cumplimiento por parte de los Prestadores de Servicios de Salud y las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios [...].

De acuerdo con lo anterior, el SOGCS, habilita servicios y no procedimientos médicos, y para efectos de definir los estándares y criterios para la habilitación de los servicios, el Ministerio expidió la Resolución 3100 de 2019, "por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los Prestadores de servicios de salud y

reglamentado a través del artículo 39° del Decreto 2493 de 2004, el cual señala que la autorización será expedida por el INVIMA previo concepto técnico de la Coordinación Nacional de la Red de Donación y Trasplante a cargo del INS.

Vale la pena mencionar que el Consejo de Estado<sup>25</sup> en fallo del 8 de abril de 2010, en cuanto a la pretensión de un actor de declarar la nulidad del artículo 8° y el parágrafo primero del artículo 21 del Decreto 2493 de 2004<sup>26</sup>, donde se establece que las instituciones que se dediquen a las actividades y procedimientos relacionados con componentes anatómicos, incluyendo los bancos de tejidos o de médula ósea deberán ser sin ánimo de lucro, denegó la pretensión porque consideró que la disposición previene que los órganos y tejidos de origen humano sean objetos de comercio. Prevé el citado fallo:

[...] La interdicción legal de reportar algún provecho económico por el suministro de órganos y tejidos de origen humano, siendo en sí misma razonable, encuentra su plena justificación en el hecho en que el cuerpo humano y cada una de sus partes que lo componen, son bienes no patrimoniales de carácter personalísimo, que por razones de orden moral y cultural no pueden ser objeto de transacciones comerciales, toda vez que ello reñiría abiertamente con los postulados más elementales de la ética y la dignidad humana [...]. [Énfasis fuera del texto].

De lo anterior, se puede deducir que las Células Madre de Sangre de Cordón Umbilical al provenir del cuerpo, no pueden ser objeto de transacciones comerciales, y en esa línea, los Bancos de Células, ya sean públicos o privados deberán ser establecimientos sin ánimo de lucro.

**2.4. Elementos para una regulación**

Dentro del estudio de esta iniciativa cabe indicar ciertos elementos de relevancia estrechamente asociados con la figura que se pretende reglamentar.

El 29 de enero de 2010, el entonces jefe de la Oficina Asesora Jurídica y de Apoyo Legislativo del Ministerio de la Protección Social emitió concepto técnico frente a la consulta interpuesta por la Dirección General de Calidad de Servicios (del cual hacía parte el Grupo de Medicamentos e Insumos precursor de la actual Dirección de Medicamentos y Tecnologías en Salud) donde se indica que:

<sup>25</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicación número 11001 0324000 2006 00121 00. C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Planeta.  
<sup>26</sup> Decreto 2493 de 2004, por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 9ª de 1979 y 73 de 1988, en relación con los componentes anatómicos.

<p>[...] esta Oficina considera que entre las diferentes opciones que cuenta el regulador para determinar el funcionamiento de los bancos de células madre, como punto de partida debe continuarse con la <b>regulación actual que prohíbe el ánimo de lucro en estas actividades</b>, en beneficio del interés general incentivando la donación, prohibiendo expresamente la comercialización y sin afectar la posibilidad de participación de las instituciones privadas a través de las entidades sin ánimo de lucro [...]. [Énfasis fuera del texto].</p> <p>El 30 de noviembre de 2015, la Dirección de Medicamentos y Tecnologías en Salud, en representación de este Ministerio y dentro del proceso establecido por COLCIENCIAS para la evaluación de programas y proyectos del Sistema General de Regalías, emitió concepto técnico frente al proyecto "Estudios Técnicos para el establecimiento de un registro nacional de donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas en Colombia", que incluyó las siguientes recomendaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Si bien el proyecto concibe favorecer el acceso al trasplante alogénico no familiar de células Progenitoras Hematopoyéticas (CPH) a través del planteamiento de un Modelo Administrativo y Financiero para la implementación y operación de un Registro Nacional de Donantes en Colombia, el impacto que pretende generar el proyecto no puede concebirse como una iniciativa exclusivamente de una institución distrital sino que desde el planteamiento de una línea de base sobre las necesidades para el país hasta la construcción e implementación del Registro Nacional de Donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas, estas son actividades que deben estar lideradas por una institución del orden nacional.</li> <li>Se recomienda en el levantamiento de la línea de base de la demanda insatisfecha tener en cuenta datos no solo de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud con programas de trasplante, sino otras fuentes de información donde se registren datos de pacientes diagnosticados con enfermedades susceptibles a ser tratados con el trasplante de células progenitoras hematopoyéticas y que no han podido ser valorados por IPS trasplantadoras.</li> <li>Se recomienda consultar las políticas para la formulación de Registros ya que deberá permitir su integración al SISPRO.</li> <li>Si bien el Hemocentro Distrital cuenta con reconocida experiencia en la obtención, procesamiento y distribución de sangre y componentes sanguíneos y en el establecimiento de un Banco Público de Células Madre de Sangre de Cordón Umbilical, no cuenta con experiencia en la formulación y construcción de Registros Nacionales.</li> <li>Se debe adelantar un análisis más exhaustivo de posibles imprevistos o</li> </ol>	<p>externalidades en la ejecución del proyecto, ampliando las registradas en la MGA.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>La competencia para su planteamiento, dirección y coordinación corresponde a instituciones del orden nacional como este Ministerio o el INS en cumplimiento de los Decretos-ley 4107 de 2011, 4109 de 2011 y 2274 de 2014 sin perjuicio a que se realicen alianzas estratégicas de cooperación técnica con organismos como el Hemocentro Distrital de la Secretaría de Salud de Bogotá. Al tener un alcance de orden nacional, la operación y funcionamiento de un registro debe estar liderada por una institución de orden nacional. Se debe revisar la viabilidad técnica y legal del proyecto, desde el punto de vista de las competencias de entidades del orden territorial, en términos de adelantar y/o ejecutar un proyecto de inversión con un alcance de orden nacional.</li> </ol> <p>El 28 de abril de 2016, la Dirección de Medicamentos y Tecnologías en Salud, por solicitud del Hemocentro de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, realizó una reunión con el objetivo de revisar las observaciones realizadas por este Ministerio al Proyecto "Estudios Técnicos para el establecimiento de un registro nacional de donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas en Colombia" y establecer oportunidades de mejora para el fortalecimiento sectorial. De acuerdo con el análisis realizado en la reunión frente a las recomendaciones realizadas al proyecto y aclarando que se trata de un Estudio de Factibilidad, de común acuerdo entre este Ministerio y el Hemocentro de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá se definieron las siguientes oportunidades de mejora a la formulación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Incluir en el proyecto la construcción de una propuesta con los elementos técnicos para la reglamentación en Colombia de un Registro Nacional de Donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas.</li> <li>Incluir en el proyecto el levantamiento de la línea de base de la demanda insatisfecha, datos no solo de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud con programas de trasplante, sino de otras fuentes de información donde se registren pacientes diagnosticados con enfermedades susceptibles a ser tratados con el Trasplante de células progenitoras hematopoyéticas y que no han podido ser valorados por IPS trasplantadoras.</li> <li>Incluir en el proyecto los elementos técnicos para la articulación de un Registro Nacional de Donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas en el Sistema de Información de Donación y Trasplantes, sistema de componentes anatómicos.</li> <li>Ampliar en el proyecto el análisis de riesgos.</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>Ampliar en el proyecto el análisis de la viabilidad legal y adecuarlo teniendo en cuenta lo establecido por la normatividad vigente.</li> </ol> <p><b>2.5. Naturaleza de la norma, comentarios sobre el articulado, eventual propuesta y justificación</b></p> <p>Con base en lo que se viene expresando, y con el ánimo de aportar en el proceso de construcción de la regulación, se realizan observaciones al proyecto de ley con su debida justificación a efectos de que sean considerados por el legislativo.</p> <p><b>2.5.1. El carácter de norma estatutaria</b></p> <p>En primer lugar, es relevante entrar a considerar el grado prevalente de la norma, vale decir, su nivel estatutario, tal y como se plantea en la iniciativa<sup>27</sup>. Al respecto, de acuerdo con el artículo 152 de la Constitución Política (adicionado por los Actos Legislativos 02 de 2004 y 02 de 2012<sup>28</sup>), aquellas leyes que tengan que ver con la regulación de los "[...] derechos y deberes <b>fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos necesarios para su protección [...]</b>" [Énfasis fuera del texto], entre otros eventos, deben tener ese carácter<sup>29</sup>. Esta clase de normas tienen un trámite especial, una mayoría absoluta y una revisión previa de la Corte Constitucional (art. 153 <i>ibid.</i>). Para delimitar su alcance y evitar que toda norma que aluda a un derecho fundamental sea susceptible de ese trámite, la Alta Corporación ha señalado en los casos que ha suscitado duda, lo siguiente:</p> <p><sup>27</sup> Cfr. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta N° 576 de 2018.  <sup>28</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-740 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.  <sup>29</sup> Se destaca, entre las leyes que se han expedido como estatutarias desde la expedición de la Constitución de 1991, las que continuación se enuncian: <b>Leyes 130 de 1994</b>, estatuto de la oposición (literal c), con modificaciones; <b>133 de 1994</b>, sobre libertad religiosa (literal a); <b>134 de 1994</b>, instituciones y mecanismos de participación (literal d), con modificaciones; <b>137 de 1994</b>, estados de excepción (literal e); <b>270 de 1996</b>, de administración de justicia (literal b), con modificaciones; <b>581 de 2000</b>, participación de la mujer; <b>741 de 2002</b>, voto programático; <b>743 de 2002</b>, acción comunal; <b>850 de 2003</b>, veeduría ciudadanas (literal d), con modificaciones; <b>892 de 2004</b>, mecanismos de votación e inscripción; <b>971 de 2005</b>, búsqueda urgente; <b>996 de 2005</b>, garantías electorales (literal f); <b>1095 de 2006</b>, habeas corpus (literal a); <b>1266 de 2008</b>, sobre bases de datos en el sistema financiero (literal a); <b>1475 de 2011</b>, sobre funcionamiento de partidos políticos (literal c); <b>1581 de 2012</b>, protección de datos personales; <b>1618 de 2013</b>, personas con discapacidad; <b>1621 de 2013</b>, inteligencia y contrainteligencia; <b>1622 de 2013</b>, estatuto de ciudadanía juvenil, con modificaciones; <b>1712 de 2014</b>, transparencia y acceso a la información, con correcciones; <b>1745 de 2014</b>, referendo Acuerdo Final para la terminación del conflicto; <b>1751 de 2015</b>, sobre el derecho fundamental a la salud (literal a); <b>1755 de 2015</b>, derecho de petición; <b>1757 de 2015</b>, promoción y protección del derecho a la participación democrática; <b>1806 de 2016</b>, plebiscito paz estable y duradera; <b>1957 de 2019</b>, Justicia Especial para la Paz.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En lo que tiene que ver con temáticas como la laboral<sup>30</sup>, seguridad social<sup>31</sup> se ha expuesto que no deben ser reguladas por vía estatutaria. No obstante, en el caso de la salud como un derecho fundamental autónomo<sup>32</sup>, se estimó la regulación de su núcleo esencial y los elementos constitutivos del mismo<sup>33</sup>.</li> <li>- En cuanto a la regulación de profesiones u oficios, también se ha precisado que se deben regular únicamente los elementos estructurales<sup>34</sup>, posición que se ha sostenido en materia de inhabilidades e incompatibilidades en la medida en que a través de esa normatividad no se regula el núcleo esencial del derecho<sup>35</sup>.</li> <li>- Adicionalmente, se ha enfatizado que no se debe confundir la expresión estatuto frente a estatutaria para el caso del régimen de contratación pública<sup>36</sup>.</li> <li>- Con el fin de que no se llegue al extremo de que lo estatutario termine en el marasmo de leyes ordinarias, se ha manifestado que aquellos casos en los que se restringen o limitan derechos, como el habeas corpus<sup>37</sup> o el derecho de petición<sup>38</sup> se está en presencia de una norma de carácter estatutario<sup>39</sup>. Sin embargo, se ha exceptuado los tratados internacionales, cuyo trámite es especial<sup>40</sup>.</li> <li>- Se ha indicado, además, que los casos de leyes estatutarias son taxativos y, por ende, ni el intérprete ni el legislador pueden ampliarlos<sup>41</sup> ni convertir cualquier regulación de derechos fundamentales en materia de ley estatutaria<sup>42</sup>, salvo en materia electoral, en donde a criterio del Alto Tribunal, la regulación estatutaria</li> </ul> <p><sup>30</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-013 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido y frente a la Ley 25 de 1992 sobre divorcio, dicha Corporación se pronunció, <i>cfr.</i>, sent. C-566 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Igualmente, y en torno a la regulación del régimen de los servidores públicos fue sostenida la tesis en la sent. C-262 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz.  <sup>31</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-408 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz.  <sup>32</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.  <sup>33</sup> Cfr., CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-791 de 2011, M.P. Humberto Sierra Porto.  <sup>34</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-226 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.  <sup>35</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-381 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Por similar línea la sent. C-392 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.  <sup>36</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-438 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.  <sup>37</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-620 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería.  <sup>38</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-818 de 2011, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.  <sup>39</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-374 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.  <sup>40</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-406 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.  <sup>41</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-498 de 1999, M.P. Hernando Herrera Vergara.  <sup>42</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-434 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.</p>

debe ser exhaustiva quedando para el legislador ordinario la expedición de normas exclusivamente operativas<sup>43</sup>.

- Es más, respecto de los códigos y frente a derechos fundamentales ha acentuado:

[...] En conclusión, la expedición de códigos, como regla general, hace parte de las competencias del Legislador ordinario establecidas en el artículo 150-2 de la Constitución y por lo tanto ese tipo de normativa no está sujeta a la reserva de ley estatutaria, aun cuando aborda temas que están relacionados con la administración de justicia y los derechos fundamentales. No obstante, en aquellos casos en los que se cumpla con los criterios establecidos por la jurisprudencia y estos cuerpos normativos regulen, por ejemplo, un derecho de forma completa, íntegra y sistemática, ese tipo de estatuto sí se encuentra sujeto al trámite dispuesto en los artículos 152 y 153 de la Carta Política [...]<sup>44</sup>.

En virtud de lo anterior, y para el caso de la norma en cuestión, la pregunta que se debe responder tiene que ver con la forma en que la presente regulación afecta los derechos fundamentales a la vida, dignidad y al libre desarrollo de la personalidad y si esta, de alguna manera, impacta alguno de sus elementos nucleares. Para tal fin, es indispensable profundizar, en las implicaciones del concepto de vida, teniendo en cuenta que existen regulaciones, de nivel ordinario, que desarrollan ciertos aspectos asociados a su identificación y protección como lo son los Códigos Penal y Civil.

Al revisar la norma propuesta bajo estos parámetros, se estima que la regulación, en sí misma, no tendría un carácter estatutario *per se*. Se trata de una regulación de carácter operativo en torno a su organización, la obtención de muestras y flujo de información, el almacenamiento, transporte y tratamiento de la información y de las muestras, la articulación de los biobancos a través de un sistema y sus redes, la inspección y vigilancia, así como las sanciones penales. No obstante, se considera que existen ciertos temas ligados a esta regulación que deberían ser materia de una ley estatutaria pues tienen que ver directamente con derechos fundamentales, a saber:

- El consentimiento informado, estrechamente asociado con el libre desarrollo de la personalidad y la dignidad humana. Este aspecto es de vital importancia pues en el proyecto se observa que existen una serie de deficiencias en torno al tratamiento de esa manifestación, aspecto que preocupa pues se estaría vulnerando la manifestación de la voluntad de la persona o brindándole un alcance que no tiene.

<sup>43</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-448 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>44</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-007 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Cámara 13 Nº 32 - 76 - Código Postal 11031 Bogotá D.C.

- La intimidad y la protección de esta y el manejo de la información. El tema del dato respecto de las personas ha sido tratado en las Leyes Estatutaria 1266 y 1581, mencionadas, razón de más para insistir en que sea una materia tratada a ese nivel en cuanto la muestra es, además, un dato humano.

- Esta idea se refuerza cuando se tiene en cuenta el artículo 3° de la propuesta, a lo que debe sumarse un elemento sobre el cual enfatiza la declaración del genoma humano en los siguientes términos:

[...] Ninguna investigación relativa al genoma humano ni ninguna de sus aplicaciones, en particular en las esferas de la biología, la genética y la medicina, podrá prevalecer sobre el respeto de los derechos humanos, de las libertades fundamentales y de la dignidad humana de los individuos o, si procede, de grupos de individuos [...]<sup>45</sup>.

Estos aspectos plantean la necesidad de una norma estatutaria que, además, está prevista para situaciones límite asociadas a la vida y permitan sugerir que, previo a la regulación de esta clase de temas, se adopten las medidas concretas y específicas de protección de los derechos fundamentales asociados a esa práctica.

2.5.2. Comentarios específicos al articulado

Proyecto de Ley	Texto propuesto	Justificación
<b>TÍTULO I – Capítulo I</b> <b>Disposiciones generales</b>		
<b>Artículo 2. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones.	<b>Artículo 2. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones.	
<b>Cesión de muestras biológicas de origen humano y/o información asociada:</b> transferencia de muestras biológicas humanas y/o datos asociados que realiza un biobanco a un tercero con fines de investigación biomédica, previo consentimiento del sujeto fuente o de su representante legal.	<b>Cesión de muestras biológicas de origen humano y/o información asociada:</b> transferencia de muestras biológicas humanas y/o datos asociados que realiza un biobanco a un tercero con fines de investigación biomédica, previo consentimiento del sujeto fuente o cuando aplique, de cada uno de sus familiares.	En el supuesto de que los datos obtenidos del sujeto fuente pudieran revelar información de carácter personal de sus familiares, la cesión a terceros requerirá el consentimiento expreso y escrito de todos los interesados.

<sup>45</sup> [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13177&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13177&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

Proyecto de Ley	Texto propuesto	Justificación
trasladadas por fuera del territorio nacional deberán contar con la autorización previa del Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad a quien delegue.	trasladadas por fuera del territorio nacional deberán contar con la autorización del Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad a quien delegue.	
<b>Redes de biobancos:</b> conjunto de biobancos, registrados ante el Sistema Nacional de Biobancos, que se organizan mediante un acuerdo de cooperación técnico-científica en busca de un objetivo particular. Las redes pueden ser nacionales, internacionales o mixtas. Estas redes estarán técnicamente coordinadas por el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Salud y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA.	<b>Redes de biobancos:</b> conjunto de biobancos que se registran ante el Sistema Nacional de Biobancos para la cooperación técnica y científica nacional y/o internacional, para el fortalecimiento de los biobancos y que estarán técnicamente coordinadas por el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Salud y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA.	Se recomienda no utilizar el término "redes inter-nacionales" ya que por definición los Biobancos creados bajo el ámbito de esta ley son de alcance nacional. Sin embargo, estos establecimientos pueden contar con acuerdos de cooperación técnica y científica, nacional o internacional.
<b>Artículo 3. Principios generales y garantías.</b> La realización de cualquier actividad del biobanco con fines de investigación biomédica, biotecnológica y epidemiológica estará sometida al cumplimiento de los siguientes principios y garantías:	<b>Artículo 3. Principios generales y garantías.</b> La realización de cualquier actividad del biobanco con fines de investigación biomédica, biotecnológica y epidemiológica estará sometida al cumplimiento de los siguientes principios y garantías:	En concordancia con lo previsto en las Leyes 1751 de 2015 y 1098 de 2006, se considera relevante incluir el principio de interculturalidad y de protección a la cosmovisión y los saberes ancestrales de los grupos étnicos. Lo anterior debido a que, por ejemplo, en algunos pueblos indígenas de acuerdo con su cosmovisión se hace necesario la adaptación del consentimiento informado para la investigación en salud, de una modalidad individual a una colectiva, donde la decisión es tomada por la persona que ejerce la autoridad en la comunidad.
1. Protección a la dignidad, identidad, intimidad personal, familiar y a la no discriminación del donante por las características clínicas, biológicas, genéticas, étnicas, culturales o de cualquier índole.	1. Protección a la dignidad, identidad, intimidad personal, familiar y a la no discriminación del donante por las características clínicas, biológicas, genéticas, étnicas, culturales o de cualquier índole.	
2. Respeto a la autonomía del individuo para decidir la donación de una muestra biológica e información	2. Respeto a la autonomía del individuo para decidir la donación de una muestra biológica e información	

Cámara 13 Nº 32 - 76 - Código Postal 11031 Bogotá D.C.

Proyecto de Ley	Texto propuesto	Justificación
individuo para decidir la donación de una muestra biológica e información asociada para investigación biomédica, previa comprensión del alcance del consentimiento que otorga.	asociada para investigación biomédica, previa comprensión del alcance del consentimiento que otorga.	
3. Confidencialidad de los datos personales, la información clínica, genética y biológica asociada y su buen uso, sólo con fines de investigación biomédica, biotecnológica y epidemiológica.	3. Confidencialidad de los datos personales, la información clínica, genética y biológica asociada y su buen uso, sólo con fines de investigación biomédica, biotecnológica y epidemiológica.	
4. La información clínica, genética y biológica, así como los datos personales de los sujetos fuente o donante, que posean los biobancos estará sujeta a reserva conforme a lo establecido en la Ley 1755 de 2015.	4. La información clínica, genética y biológica, así como los datos personales de los sujetos fuente o donante, que posean los biobancos estará sujeta a reserva conforme a lo establecido en la Ley 1755 de 2015.	
5. Prevalencia de la salud y bienestar del ser humano sobre el interés de la sociedad o de la ciencia.	5. Prevalencia de la salud y bienestar del ser humano sobre el interés de la sociedad o de la ciencia.	
6. Buena práctica en el ejercicio de las investigaciones biomédicas, biotecnológicas y epidemiológicas que utilizan muestras biológicas y su información asociada.	6. Buena práctica en el ejercicio de las investigaciones biomédicas, biotecnológicas y epidemiológicas que utilizan muestras biológicas y su información asociada.	
7. Respeto por el material biológico recolectado, custodiado, almacenado, gestionado o cedido.	7. Respeto por el material biológico recolectado, custodiado, almacenado, gestionado o cedido.	
8. Cumplimiento y observancia de los principios éticos, científicos, técnicos y administrativos para la investigación biomédica, biotecnológica y epidemiológica en concordancia con la Constitución Política de Colombia.	8. Cumplimiento y observancia de los principios éticos, científicos, técnicos y administrativos para la investigación biomédica, biotecnológica y epidemiológica en concordancia con la Constitución Política de Colombia.	
9. Pro homine. En caso de duda se adoptará la interpretación de las normas que sean más favorables a	9. Pro homine. En caso de duda se adoptará la interpretación de las normas que sean más favorables a	

Proyecto de Ley	Texto propuesto	Justificación
administrativos para la investigación biomédica, biotecnológica y epidemiológica en concordancia con la Constitución Política de Colombia.	la protección de la dignidad y a la confidencialidad de las personas.	
9. Pro homine. En caso de duda se adoptará la interpretación de las normas que sean más favorables a la protección de la dignidad y a la confidencialidad de las personas.	10. Interés superior del niño, niña y adolescente, entendido como el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.	
10. Interés superior del niño, niña y adolescente, entendido como el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.	11. <u>Respeto por las diferencias culturales del país, a partir del reconocimiento de los saberes, prácticas, costumbres y medios tradicionales de las diferentes comunidades étnicas y según sus propias cosmovisiones y conceptos frente a la investigación en seres humanos.</u>	
11. La donación y utilización de las muestras biológicas será gratuita y sin ánimo de lucro. Solo podrán cobrarse los costos conexos al procesamiento, almacenamiento o transporte y podrán concederse a los sujetos fuente o donantes beneficios no monetarios por la donación de la muestra y la participación en una investigación.	12. La donación y utilización de las muestras biológicas será gratuita y sin ánimo de lucro. Solo podrán cobrarse los costos conexos al procesamiento, almacenamiento o transporte y podrán concederse a los sujetos fuente o donantes beneficios no monetarios por la donación de la muestra y la participación en una investigación.	
Artículo 4. <b>Ámbito de aplicación.</b> Las disposiciones de esta ley serán de aplicación a:	Artículo 4. <b>Ámbito de aplicación.</b> Las disposiciones de esta ley serán de aplicación a:	Se recomienda no utilizar el término "internacional" ya que, por definición, los Biobancos creados bajo el ámbito de este proyecto de norma son de alcance nacional y cualquier intercambio con entidades del exterior debe contar con la autorización del Ministerio de
1. Los biobancos públicos o privados, nacionales o los internacionales cuando tengan suscrito un convenio con	1. Los biobancos públicos o privados, nacionales o los internacionales cuando tengan suscrito un convenio con biobancos nacionales y utilicen muestras	

Proyecto de Ley	Texto propuesto	Justificación
biobancos nacionales y utilicen muestras biológicas colombianas, con fines de investigación biomédica, biotecnológica y epidemiológica.	biológicas colombianas, con fines de investigación biomédica, biotecnológica y epidemiológica.	Salud de conformidad con la Resolución 3823 de 1997.
2. Las colecciones biomédicas públicas o privadas por fuera del ámbito de un biobanco, de personas naturales o jurídicas.	2. Las colecciones biomédicas públicas o privadas por fuera del ámbito de un biobanco, de personas naturales o jurídicas.	Se sugiere incluir en este artículo el procedimiento de autorización de entrada o salida de muestra biológica del Ministerio de Salud y Protección Social de conformidad con la Resolución 3823 de 1997.
3. Los proyectos de investigación sean científicos, biomédicos o biotecnológicos y epidemiológicos y que previamente hayan sido aprobados por el Consejo Nacional de Bioética.	3. Los proyectos de investigación sean científicos, biomédicos o biotecnológicos y epidemiológicos y que previamente hayan sido aprobados por el Consejo Nacional de Bioética.	
4. Las instituciones que proveen o custodian muestras biológicas humanas, derivados, aislamientos, relacionadas con salud humana y la información asociada a ellas con fines de investigación biomédica, biotecnológica y epidemiológica.	4. Las instituciones que proveen o custodian muestras biológicas humanas, derivados, aislamientos, relacionadas con salud humana y la información asociada a ellas con fines de investigación biomédica, biotecnológica y epidemiológica.	
5. La relación entre los biobancos nacionales, públicos o privados.	5. La relación entre los biobancos nacionales, públicos o privados.	
6. Los profesionales que manipulen cualquier material biológico de origen humano, derivados, aislamientos, y muestras relacionadas con la salud humana así como la información clínica, genética y biológica asociada a los mismos, con fines de investigación biomédica, biotecnológica y epidemiológica.	6. <u>La entrada o salida de muestras biológicas del territorio nacional con fines de investigación biomédica, biotecnológica y epidemiológica.</u>	
	7. Los profesionales que manipulen cualquier material biológico de origen humano, derivados, aislamientos, y muestras relacionadas con la salud humana así como la información clínica, genética y biológica asociada a los mismos, con fines de investigación biomédica, biotecnológica y epidemiológica.	
	8. Los profesionales que sean responsables de los remanentes de	

Proyecto de Ley	Texto propuesto	Justificación
7. Los profesionales que sean responsables de los remanentes de material biológico humano procedentes de intervenciones terapéuticas y/o diagnósticas que posteriormente vayan a ser utilizados en investigación biomédica, biotecnológica o epidemiológica.	material biológico humano procedentes de intervenciones terapéuticas y/o diagnósticas que posteriormente vayan a ser utilizados en investigación biomédica, biotecnológica o epidemiológica.	
8. El Sistema Nacional de Biobancos, las redes y demás personas u organizaciones que recolecten, procesen, almacenen, custodien, adquieran, entre otros aspectos, material biológico humano y cualquier otra muestra relacionada con la salud pública con fines de investigación en salud humana.	9. El Sistema Nacional de Biobancos, las redes y demás personas u organizaciones que recolecten, procesen, almacenen, custodien, adquieran, entre otros aspectos, material biológico humano y cualquier otra muestra relacionada con la salud pública con fines de investigación en salud humana.	
9. La investigación con medicamentos en seres humanos cuando al finalizar el estudio clínico las muestras, derivados, información clínica genética y biológica se incorporen a un biobanco.	10. La investigación con medicamentos en seres humanos cuando al finalizar el estudio clínico las muestras, derivados, información clínica genética y biológica se incorporen a un biobanco.	
10. Las colecciones de muestras biológicas y relacionadas con la salud humana que con anterioridad a la vigencia de esta Ley se encuentran funcionando en el territorio nacional a excepción de las colecciones forenses del Instituto Nacional de Medicina Legal.	11. Las colecciones de muestras biológicas y relacionadas con la salud humana que con anterioridad a la vigencia de esta Ley se encuentran funcionando en el territorio nacional a excepción de las colecciones forenses del Instituto Nacional de Medicina Legal.	
<b>TÍTULO II – Capítulo I</b> <b>Otención de las muestras y consentimiento informado</b>		

Proyecto de Ley	Texto propuesto	Justificación
	<b>Artículo XX. Contenido del consentimiento informado para la obtención de muestras biológicas con fines de investigación. Los consentimientos para la donación de muestras biológicas con fines de investigación deben tener, como mínimo, la siguiente información:</b>	Se considera pertinente incluir este artículo, dado que es necesario definir las características específicas en la obtención de muestras biológicas con fines de investigación.
	1. Finalidad de la donación de muestras biológicas para la cual se consiente.	Es importante definir la finalidad de la donación.
	2. Responsable del proyecto de investigación y del biobanco, cuando aplique.	Debe incluirse el responsable del proyecto de investigación y si aplica, también el responsable del biobanco.
	3. Compromiso de los responsables para el buen uso de las muestras y la confidencialidad de la información, indicando las personas que tendrán acceso a la información del sujeto fuente.	Con el objeto de garantizar la confidencialidad es importante precisar los responsables.
	4. Advertencia sobre la posibilidad que se obtenga información relativa a la salud del sujeto fuente o de sus familiares derivada del análisis de las muestras biológicas, así como la facultad que tiene de tomar una posición en relación con su comunicación.	Lo más relevante es precisar que producto del análisis de las muestras se puede obtener información sobre la salud del sujeto fuente o de sus familiares y que el sujeto fuente puede adoptar una posición frente a la divulgación de esta información. En caso de tratarse de un evento de interés en Salud Pública deberá garantizarse la derivación a la Empresa Promotora de Salud para el diagnóstico, tratamiento oportuno y notificación ante el Sistema de Vigilancia en Salud Pública.
	En caso de tratarse de un evento de interés en salud pública, el sujeto fuente deberá derivarse ante la respectiva Empresa Promotora de Salud o la entidad que haga sus veces para que se realice el proceso de diagnóstico complementario y tratamiento oportuno y la debida notificación ante el Sistema de Vigilancia en Salud Pública.	Se requiere incluir la posibilidad

Proyecto de Ley	Texto propuesto	Justificación
	<p>5. Posibles inconvenientes derivados de la donación y obtención de una muestra biológica incluida la posibilidad de ser contactado nuevamente con el fin de recabar nuevos datos o de obtener otras muestras.</p> <p>6. Compromiso para la entrega de información al sujeto fuente sobre los análisis de la muestra, si este lo solicita. Sin embargo, en caso de obtenerse información que se considere vital para la salud del sujeto fuente o sus familiares, el biobanco o los investigadores informarán a los comités de ética para que sea analizado el caso y se informe al donante.</p> <p>7. Lugar de realización del análisis y del almacenamiento de las muestras biológicas una vez finalice la investigación; y compromiso de informar al sujeto fuente cualquier cambio en el tratamiento de las muestras biológicas como: disociación, destrucción o uso en otras investigaciones.</p> <p>8. En caso de requerirse, solicitud al sujeto fuente de anonimización de la muestra biológica; salvo las excepciones establecidas en la normatividad vigente sobre investigación en salud.</p> <p>9. Derecho de revocación del consentimiento y sus efectos, incluida la posibilidad de destrucción o anonimización de la muestra biológica, y que tales efectos no se</p>	<p>que la información también afecte la salud de los familiares del sujeto fuente. Tal es el evento, cuando se descubre la presencia de genes deletéreos, así como la predisposición y susceptibilidad a enfermedades para las cuales exista tratamiento o curación, cuyo manejo temprano represente un cambio significativo en la calidad de vida de las personas.</p> <p>Se debe informar al sujeto fuente cualquier cambio en el tratamiento de las muestras biológicas como disociación, destrucción o uso en otras investigaciones.</p> <p>La anonimización es un proceso que siempre debe ser informado y autorizado por el sujeto fuente de la muestra biológica. Salvo las excepciones establecidas en la Resolución 8430 de 1993, sobre investigación con riesgo mínimo.</p> <p>Se requiere determinar el derecho que tiene el sujeto fuente de revocar también procesos relacionados con el tratamiento de la muestra: destrucción o anonimización.</p>

Proyecto de Ley	Texto propuesto	Justificación
	<p>extenderán a los datos resultantes de las investigaciones que ya se hayan llevado a cabo.</p> <p>10. Información de los beneficios esperados con la obtención y uso de la muestra biológica.</p> <p>11. Manifestación expresa de gratuidad y que la utilización de la muestra biológica se encuentra desprovista del ánimo de lucro.</p> <p>12. Cualquier futuro uso potencial de los resultados de la investigación, incluyendo los comerciales.</p>	<p>También debe precisarse que si ya se llevaron a cabo investigaciones con la muestra biológica antes de la revocación los datos resultantes serán conservados.</p> <p>Es importante que el sujeto fuente conozca los beneficios esperados de la obtención y uso de la muestra, si estos ya se conocen.</p> <p>Es necesario informar al sujeto fuente que la utilización de las muestras biológicas, de origen humano, están desprovistas de comercialización, en cumplimiento de la Ley 919 de 2004.</p> <p>El sujeto fuente debe conocer que los resultados de la investigación pueden ser utilizados con fines de lucro.</p>
<b>Capítulo IV</b>		
<b>Consideraciones especiales en la obtención y consentimiento informado de las muestras biológicas e información asociada con fines de investigación biomédica</b>		
Artículo 27. Obtención y utilización de muestras biológicas e información asociada de personas fallecidas.	Artículo 27. Obtención y utilización de muestras biológicas e información asociada de personas fallecidas. El biobanco, las colecciones biomédicas por fuera del ámbito de un biobanco o el proyecto de investigación concreto pueden emplear las muestras donadas para fines de investigación, aun después del fallecimiento del individuo siempre y cuando exista oposición en los registros de	Dado que las muestras biológicas fueron obtenidas con fines distintos al de investigación en salud y que se está aplicando el modelo de donación al fallecido, se considera conveniente exigir la autorización del comité de ética con el fin de prevenir la presentación de conductas

Proyecto de Ley	Texto propuesto	Justificación
<p>siempre y cuando no exista oposición en los registros de voluntades anticipadas.</p> <p>Las muestras donadas podrán ser entregadas a los familiares parientes del fallecido por razones de salud familiar previa autorización del Consejo Nacional de Bioética o por orden judicial, siempre que estén disponibles y no se encuentren anonimizadas.</p> <p>Muestras provenientes de necropsias, viscerotomias, rescate de componentes anatómicos para fines de trasplante u otros fines terapéuticos, podrán ser empleadas para investigación biomédica o epidemiológica, siempre y cuando la obtención de dichas muestras no interfiera con los tres procesos anteriormente mencionados, lo cual será definido por el responsable de realizar ese procedimiento y siempre que el fallecido no hubiera dejado constancia expresa de su oposición, por lo cual se debe consultar su historia clínica y al Registro Nacional de Donantes a cargo del Instituto Nacional de Salud. El biobanco, las colecciones biomédicas por fuera del ámbito de un biobanco o los proyectos de investigaciones concretos deben tener aprobación previa del comité de ética y científico, según corresponda, para ser uso de estas muestras.</p>	<p>voluntades anticipadas.</p> <p>Las muestras donadas podrán ser entregadas a los familiares parientes del fallecido por razones de salud familiar previa autorización del Consejo Nacional de Bioética o por orden judicial, siempre que estén disponibles y no se encuentren anonimizadas.</p> <p>Muestras provenientes de necropsias, viscerotomias, rescate de componentes anatómicos para fines de trasplante u otros fines terapéuticos, podrán ser empleadas para investigación biomédica o epidemiológica, siempre y cuando la obtención de dichas muestras no interfiera con los tres procesos anteriormente mencionados, lo cual, será definido por el responsable de realizar ese procedimiento, <u>existe autorización del comité de ética y siempre que el fallecido no hubiera dejado constancia expresa de su oposición, por lo cual se debe consultar su historia clínica y al Registro Nacional de Donantes a cargo del Instituto Nacional de Salud.</u> El biobanco, las colecciones biomédicas por fuera del ámbito de un biobanco o los proyectos de investigaciones concretos deben tener aprobación previa del comité de ética y científico, según corresponda, para ser uso de estas muestras.</p>	<p>moralmente no permitidas.</p> <p>La Ley 1805 de 2016, establecido en su artículo 4°, frente a la manifestación de oposición a la presunción legal de donación, que toda persona puede oponerse expresando su voluntad de no ser donante de órganos y tejidos, mediante un documento escrito que deberá autenticarse ante Notario Público y radicarse ante el Instituto Nacional de Salud (INS). También podrá oponerse al momento de la afiliación a la Empresa Promotora de Salud (EPS), la cual estará obligada a informar al Instituto Nacional de Salud (INS).</p> <p>Así mismo, el artículo 16 de la citada Ley 1805 de 2016 indica la obligatoriedad de consultar el Registro Nacional de Donantes previo a cualquier acción para la donación.</p>

A estos comentarios, cabe agregar lo propio frente a lo contemplado en el artículo 38 de la propuesta, que prevé: "[...] el [M]inisterio de Salud y Protección Social reglamentará la presente ley en un término de 6 meses a partir de su promulgación". En concreto, es

de resaltar que esta clase de cláusulas han sido catalogadas contrarias a nuestro ordenamiento. En efecto, sobre el límite en el tiempo de dicha potestad, la Corte Constitucional ha enfatizado:

[...] 48 - Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior<sup>46</sup>. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras; el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria. Al haber sujetado el artículo 19 al ejercicio de tal potestad a un plazo, incurrió en una práctica que contradice lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declarará inexecutable el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de 2006: "en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia"<sup>47</sup>. Se reitera, en consecuencia, que, por la naturaleza de la facultad reglamentaria, la misma no es susceptible de esta clase de restricciones y así lo ha reiterado el Máximo Tribunal.

Adicionalmente, en la sentencia C-765 de 2012, se acentuó:

[...] Sin embargo, recordando que el poder reglamentario es una facultad presidencial autónoma, la Corte ha precisado que su ejercicio frente a las leyes cuya aplicación corresponde a la Rama Ejecutiva no depende de una pretendida habilitación legislativa, como también que en ningún caso se extingue esta facultad por el agotamiento del término que hubiere señalado en la ley. Así, la suprema autoridad administrativa tiene entonces competencia para expedir decretos reglamentarios respecto de cualquier ley que deba ser cumplida por sus subalternos, y puede hacerlo sin límite de tiempo, pudiendo incluso modificar, reemplazar o derogar las normas que con anterioridad hubiere dictado<sup>48</sup> [...]<sup>49</sup>.

Con ello debe destacarse, como se ha hecho en varias ocasiones, que por su naturaleza la facultad de reglamentación es abierta y no puede condicionarse en el tiempo y así lo ha reiterado el Máximo Tribunal.

**3. CONCLUSIONES**

<sup>46</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-066 de 1999, MM PP. Fabio Morán Díaz y Alfredo Beltrán Sierra.  
<sup>47</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.  
<sup>48</sup> Cfr., sobre este aspecto, entre otras, las sentencias C-805 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-508 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-1005 de 2008 (M. P. Humberto Sierra Porto).  
<sup>49</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-765 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

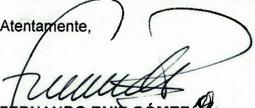
Por las razones expuestas, por un lado, se tiene que, las recomendaciones internacionales y fallos jurisprudenciales citados, instan a considerar al ser humano y el respeto por su dignidad desde la integralidad, dado que los componentes anatómicos de origen humano, incluidas las muestras biológicas, comparten los mismos principios éticos.

De otra parte, es oportuno manifestar que, en cumplimiento de sus competencias y bajo un enfoque integral, este Ministerio avanza en la construcción de un decreto que brindará el marco regulatorio general para la donación y utilización, con diferentes propósitos, de los componentes anatómicos de origen humano, incluidas las muestras biológicas almacenadas en biobancos públicos y privados con fines de investigación. Sin embargo, una vez realizado los ajustes sugeridos a la propuesta que ahora nos ocupa, se fortalecería y complementaría las disposiciones del decreto en mención, lo cual implica revisar los aspectos de carácter estatutario.

Una versión inicial del proyecto de acto administrativo aludido surtió el proceso de consulta pública entre 19 de enero y el 8 de febrero de 2021, y en la actualidad esta Cartera se encuentra adecuando el documento conforme a los comentarios recibidos de actores que integran el sistema de salud, los sectores académico y Científico, y la Sociedad Civil.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Frente a su contenido y conveniencia, es relevante tener en cuenta las observaciones que en este pronunciamiento se formulan de cara a su curso en el legislativo.

Atentamente,



**FERNANDO RUIZ GÓMEZ**  
Ministro de Salud y Protección Social

**CARTA DE COMENTARIOS**

**MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 319 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Biobancos y se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica y se dictan otras disposiciones.*

<p>OAJ</p> <p>Bogotá D.C., 12-10-2021</p> <p>Doctores <b>JOSÉ LUIS CORREA LÓPEZ</b> Representante a la Cámara <a href="mailto:jose.correa@camara.gov.co">jose.correa@camara.gov.co</a></p> <p><b>MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA</b> Representante a la Cámara <a href="mailto:mauricio.toro@camara.gov.co">mauricio.toro@camara.gov.co</a></p> <p><b>JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ</b> Representante a la Cámara <a href="mailto:jhon.murillo@camara.gov.co">jhon.murillo@camara.gov.co</a></p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto Proyecto de Ley No. 319 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se crea el sistema nacional de biobancos y se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetados Doctores,</p> <p>De manera atenta procedemos a enviarles concepto sobre el Proyecto de Ley No. 319 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se crea el sistema nacional de biobancos y se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica y se dictan otras disposiciones", el presente es remitido luego de consultada la Dirección de Generación de Conocimiento, área competente sobre la materia de esta iniciativa legislativa, en tal sentido atentamente procedemos a efectuar las siguientes observaciones:</p> <p><b>Aspectos conceptuales:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consideramos oportuno analizar, si los componentes del título del proyecto de Ley se ajustan a las experiencias internacionales y sobre todo a las buenas prácticas; dice el texto "Por medio de la cual se crea el sistema nacional de biobancos y se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica y se dictan otras disposiciones".</li> <li>2. Hay que hacer mención explícita en los articulados y en la exposición de motivos a la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos del 11 de noviembre de 1997; la Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos del 16 de octubre de 2003; la Declaración universal sobre Bioética y Derechos Humanos del 19 de octubre de 2005.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. La Ley reviste de gran importancia en el contexto de la membresía de Colombia en la OCDE con respecto a la implementación de recomendaciones en Biobancos Humanos de este organismo (Guidelines for Human Bio-banks and Genetic Research Databases (HBGRDs), <a href="https://www.oecd.org/sti/emerging-tech/44054609.pdf">https://www.oecd.org/sti/emerging-tech/44054609.pdf</a>), y por ello se debe asegurar que se incorporen al máximo dichos lineamientos.</li> <li>4. Se sugiere considerar los conceptos.</li> </ol> <p><b>Aspectos de regulación y de política pública en CTel:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es importante que se incluyan en el proyecto formas de trabajo complementarias del proyecto de ley de creación de sistemas nacionales de biobancos mediante regulación propia y de adoptar buenas prácticas clínicas provenientes de los países desarrollados, que tienen larga tradición en este tema.</li> <li>2. Hay que definir que el sistema de biobancos humanos contiene una política pública que tiene como finalidad promover las capacidades científicas y tecnológicas de los países en materia de la salud y seguridad. En este caso, se trata de construir infraestructuras científicas para la investigación biomédica, la cual se hace primordialmente con fondos públicos.</li> <li>3. Importante tener en cuenta que, en el proceso de formulación de políticas públicas relacionadas con Ciencia, Tecnología e Innovación, relacionada con los biobancos humanos, es necesario precisar el papel del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, como ente rector del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y de la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>4. Se tiene que hacer precisión sobre la regulación, que las entidades públicas y privadas, tengan que dar al manejo de los datos contenidos en los sistemas de biobancos con el fin de respetar la protección de los datos personales o el habeas data, que es un tema sensible para las personas donantes.</li> <li>5. Se debe garantizar que el proyecto de Ley no se convierta en una limitante más para la I+D+I biomédica y biotecnológica en salud humana en el país, y por el contrario, facilite dichos procesos.</li> <li>6. Con respecto al Artículo 16, es necesario considerar que en algunos casos la cantidad de muestra puede verse limitada y por ello será muy difícil garantizar una cantidad equivalente en el país. Por ende, en esos casos se puede optar por la aprobación de un comité de ética en el país para la cesión, considerando entre otros aspectos, la cantidad de muestra existente, la cantidad de muestra a ceder, la investigación previa hecha en el país, y la importancia para el país de hacer la cesión a un ente internacional.</li> </ol> <p><b>Aspectos relacionados con los derechos de las personas:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La ley tiene que incluir algunos aspectos relacionados con las personas o comunidades involucradas como los siguientes: algunos beneficios o retribuciones que deberían recibir por proporcionar las muestras y garantizar por medio de la ley, protección, seguridad, transparencia, equidad e igualdad en derechos y obligaciones.</li> </ol>
---	---

2. Incluir la conformación de un Consejo Científico Asesor para la implementación de la Ley de sistemas de biobancos y de redes de biobancos humanos para la investigación biomédica y conexas que será conformado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y por el Ministerio de Salud con participación de la comunidad científica.

3. El proyecto de ley es necesario y conveniente para el país, en tal sentido consideramos que requiere un proceso de consultas con los principales actores involucrados. También es una oportunidad para que el Congreso, cuente con un asesoramiento de un Comité Científico Nacional, que le permita tomar las mejores decisiones informadas.

**Aspectos de Forma:**

1. Con el fin de guardar consistencia y claridad entre el cuerpo del proyecto de Ley y el título, se sugiere incorporar "y biotecnológica" dentro del título del proyecto de Ley así:

Proyecto de Ley No. 319 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se crea el sistema nacional de biobancos y se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica y biotecnológica y se dictan otras disposiciones".

2. Otras anotaciones y sugerencias de ajustes se encuentran en los comentarios del documento adjunto en formato PFD sobre el texto del proyecto.

Cordialmente,



CATALINA CELEMÍN CARDOSO  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica  
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

**CARTA DE COMENTARIOS  
CONSEJO GREMIAL NACIONAL  
DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 239 DE 2021 SENADO, 336 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C., diciembre de 2021</p> <p>Honorables Senadores <b>JOSÉ DAVID NAME CARDOZO</b> <b>DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ</b> <b>NORA MARÍA GARCÍA BURGOS</b> <b>SANDRA LILIANA ORTÍZ NOVA</b> <b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b> Ciudad</p> <p align="center"><b>Asunto:</b> Comentarios respecto del Proyecto de Ley 239 de 2021 Senado, 336 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones".</p>  <p>Apreciados Senadores,</p> <p>Para el Consejo Gremial Nacional es de gran importancia trabajar de la mano con el Gobierno Nacional en acciones de política pública que permitan definir estrategias para reducir impactos ambientales negativos. Los sectores productivos representados en el CGN son partidarios de trabajar por un crecimiento económico sostenible que tenga un efecto positivo en el cambio climático y el medio ambiente.</p> <p>Por lo tanto, a continuación, presentamos comentarios al Proyecto de Ley 239 de 2021 Senado y 336 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones". Dichos comentarios se presentan en dos secciones. En la primera de ella se presentan aquellos de carácter general y en la segunda los comentarios de carácter particular sobre el articulado del texto de ponencia para segundo debate.</p> <p><b>COMENTARIOS DE CARÁCTER GENERAL</b></p> <p>Los principios del Consejo Gremial Nacional se encuentran alineados con los objetivos que se plantean en el Proyecto de Ley, sin embargo, consideramos importante realizar algunas modificaciones al texto propuesto.</p>	<p>En primer lugar, en lo que respecta a las disposiciones del artículo 2, consideramos necesario que se excluya a las empresas de servicios públicos domiciliarios que, independientemente de su composición accionaria no son entidades ni autoridades y, por ende, no cuentan con la facultad de formular, establecer, implementar o hacer seguimiento a las metas de cambio climático contenidas en el proyecto.</p> <p>Por otro lado, con respecto a las disposiciones del artículo 3, el cual se refiere a los pilares de transición a la carbono neutralidad, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono, evidenciamos que no contempla la seguridad energética como un pilar que debe tenerse en cuenta al formular las acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático. Por lo anterior, proponemos que de manera expresa se establezca que las metas y acciones a las que se refiere el Proyecto de Ley, no puedan afectar o amenazar la seguridad energética del país, entendida esta como la disponibilidad ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible (Energy International Agency, 2017).</p> <p>Asimismo, el numeral 5 del artículo 3, plantea el pilar de corresponsabilidad de los sectores público y privado, para lo cual consideramos importante tener en cuenta que organismos nacionales, como la ANLA, han estado avanzando en la inclusión de acciones para la adaptación al cambio climático para los proyectos de su competencia (<a href="https://www.anla.gov.co/noticias/1901-anla-exigira-medidas-de-cambio-climatico-en-proyectos-obras-o-actividades-licenciados-por-la-autoridad">https://www.anla.gov.co/noticias/1901-anla-exigira-medidas-de-cambio-climatico-en-proyectos-obras-o-actividades-licenciados-por-la-autoridad</a>), a través de iniciativas que se respaldarían en la meta 16 del sector ambiente y desarrollo sostenible que establece el Proyecto de Ley, y que puede generar importantes costos para las empresas:</p> <p><i>16. Implementar las acciones requeridas para que, dentro de los doce meses siguientes a la expedición de la presente ley, los instrumentos de manejo y control ambiental de proyectos, obras o actividades incluyan consideraciones de adaptación y mitigación al cambio climático con especial énfasis en la cuantificación de las emisiones de GEI y los aportes que las medidas de compensación ambiental pueden hacer a la Contribución Nacional ante la CMNUCC.</i></p> <p>De acuerdo con lo anterior, resulta necesario que en la citada corresponsabilidad, se especifique que es para proyectos nuevos, toda vez que se entiende que los proyectos en marcha ya cumplieron con las normas ambientales vigentes al momento de su realización y aprobación de los permisos, autorización o licencia ambiental requerida para su entrada en operación e inicio, y por ende, la imposición de medidas adicionales, así tengan objetivos tan loables como los que se buscan, afectarían la confianza legítima de quienes han invertido e invierten en estos proyectos, generando un fuerte impacto a distintos sectores.</p> <p>En línea con lo expuesto, consideramos pertinente que se permitan espacios de discusión de los objetivos del proyecto con el sector privado, de manera que la conjunción de opiniones e intereses públicos y privados de lugar a un cumplimiento más armónico de los objetivos</p>
---	--

planteados en los artículos 5 y 6 del proyecto de ley y lo dispuesto en la actualización de la NDC 2020. Lo anterior sería un ejercicio positivo para delimitar las reglas con suficiente anterioridad, lo que permitiría planear e implementar todos aquellos procesos en contratación, compras y servicios que requieren un alistamiento específico para poder cumplir con los objetivos del proyecto.<sup>1</sup>

Proponemos que en armonía con los objetivos del Proyecto de Ley, y como medida eficiente para lograr la carbono neutralidad en el mediano plazo, se tenga en cuenta lo avanzado en la Ley 2099 de 2021 y en las líneas estratégicas del Plan Integral de Gestión de Cambio Climático del Sector Minero Energético-PIGCCme, adoptado por las Resoluciones 40807 de 2018 y 40350 de 2021, además, en el sentido de ampliar la definición de hidrógeno verde de tal manera que haya cabida para el hidrógeno de cero y bajas emisiones de carbono, adoptando para ello la definición que al respecto ha establecido la IEA y otras organizaciones internacionales, y aprovechando las potencialidades de la tecnología de captura, utilización y almacenamiento de carbono, también se propone incluir una medición de huella de carbono y establecimiento de límites.

En lo que respecta a los mercados de carbono, encontramos conveniente establecer los mecanismos de financiación del sistema de reporte de emisiones de GEI, del registro nacional de reducción de emisiones y del sistema nacional de información de cambio climático. Asimismo, es importante clarificar qué se entiende por entidades acreditadas para verificar reducciones de emisiones y profundizar en los avances obtenidos en "Los principios de San José" definidos en la COP 25 y la COP 26, en cuanto a que, las medidas de promoción y desarrollo de mercados de carbono que se plantean cumplan los propósitos para los que fueron diseñadas. Frente a esta propuesta es fundamental que se trabaje en la conformación e incentivos de participación en este mercado verde nacional el cual debe ser lograr ser un mercado competitivo que efectivamente permita acceder a bonos nacionales (emisión y compra).

De otra parte, dentro de las medidas para la promoción y desarrollo de los mercados de carbono, se establece la obligación para todas las personas jurídicas públicas, privadas o mixtas de reportar sus emisiones directas e indirectas de GEI y la información y documentación para la elaboración de inventarios de GEI, para lo cual, será el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el que determinará las metodologías para su cálculo, así como los métodos, instrumentos y procesos para el reporte.

Teniendo en consideración que muchas de las empresas del país se encuentran en un proceso de reactivación y recuperación económica, como consecuencia de la crisis generada por la pandemia por Covid-19, se sugiere que la implementación de este reporte se realice de manera

<sup>1</sup> El proyecto, por ejemplo, le da facultad al MADS de definir las reglas y procesos para la articulación con los sistemas que gestionen información relacionada con el seguimiento a la gestión del cambio climático como evaluación, monitoreo, reporte y verificación de las acciones en cambio climático y el cumplimiento de las metas nacionales. Estas metodologías deben estar definidas con suficiente antelación, pues de ello depende la puesta en marcha de la contratación e implementación de procesos que deben adoptar las distintas organizaciones.

progresiva y gradual, y que inicialmente sea de carácter voluntario, por cuanto, establecer cargas adicionales pueden constituirse en obstáculos para la reactivación económica y el crecimiento económico sostenido.

Frente al proyecto se enfatiza en que algunas de las disposiciones incorporadas en el proyecto de ley no resultan del todo claras, en especial la relacionada con los contratos de conservación natural, donde se señala que la estrategia allí prevista comprende el otorgamiento del derecho al uso de la tierra y la celebración de acuerdos de conservación con familias rurales que habitan baldíos no adjudicables, tales como las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959. En este aspecto es necesario resaltar que muchos predios que se encuentran al interior de las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 son predios de carácter privado en los cuales se pueden realizar actividades económicas, y no se tratan de baldíos no adjudicables. Por lo anterior, es importante agregar una precisión en el texto del proyecto de ley que aporte claridad al respecto.

Para lo anterior, se debe tener en cuenta que el artículo 206 del Decreto Ley 2811 de 1974, "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", establece que las áreas de reserva forestal son las zonas de propiedad pública o privada reservada para destinarlas exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras - protectoras. Para concluir, se considera fundamental el fortalecimiento, en recursos, capacidad técnica, herramientas técnicas y tecnológicas de las entidades de los sectores productivos que permitan garantizar y velar por el cumplimiento de las metas y medidas establecidas en el proyecto de ley, lo anterior, teniendo en consideración que se crean y deben implementarse distintas plataformas que deben ser interoperables entre sí.

**COMENTARIOS PARTICULARES SOBRE EL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY**

Con respecto al Proyecto de Ley propuesto, nos permitimos hacer los siguientes comentarios al articulado:

Artículo	Texto Propuesto en el Proyecto	Comentarios y justificación del cambio sugerido	Propuesta de redacción de acuerdo con el comentario y la justificación
ARTÍCULO 4	Definiciones	Se sugiere incluir la fuente de información de estas definiciones, en especial los conceptos de "carbono neutralidad" y "presupuesto de carbono", teniendo en cuenta que en Colombia estos términos no son de uso frecuente.	
ARTÍCULOS 5, 7 y 20	Artículo 5: 3. Establecer presupuestos de carbono para el periodo 2020-2030 a más tardar en 2023.	Se sugiere tener en cuenta que el establecimiento de los presupuestos de carbono debe estar alineado con los elementos de diseño del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión y por lo tanto con lo que	

	Artículo 7: Ámbito de Instrumentos Económicos y Mecanismos Financieros 3. En implementación a 2030, el cien por ciento (100%) del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión (PNCTE).  Artículo 20: Comisión de estudio	entregue la comisión de estudio. Se sugiere sincronizar adecuadamente los plazos.	
ARTÍCULO 6.	<b>Metas en materia de adaptación al cambio climático.</b> Establézcanse las siguientes metas mínimas en materia de adaptación al cambio climático, las cuales deberán ser ejecutadas por las entidades territoriales y los organismos y entidades del orden nacional que integran los siguientes sectores, en el marco de las competencias que les han sido asignadas por la Constitución y la ley:  <b>Sector Vivienda, Ciudad y Territorio</b>  (...)  5. Reusar a 2030 el diez por ciento (10%) de las aguas residuales domésticas tratadas por parte de los prestadores del servicio público de acueducto.	Si bien la meta sería impuesta al sector Vivienda, Ciudad y Territorio, no se puede desconocer la posibilidad de reúso de aguas residuales tratadas en otros sectores de la economía que podrían contribuir a la meta del 10% al 2030. En tal sentido, sugerimos un ajuste en la redacción.  Por otro lado, el plan de gestión de cambio climático del sector vivienda desde siempre analizó la posibilidad de incluir dentro de las metas el reúso en el sector privado, el cual quedó al 10%, el objetivo de esta línea es promover el reúso para impulsar la economía circular en la gestión integral del recurso hídrico y reducir la presión y/o conflictos por el agua y que este articulada con la política de crecimiento verde.  Este numeral ha establecido como único actor de la meta de reúso a los prestadores de servicios públicos de acueducto, desconociendo el verdadero mercado y los instrumentos que se han venido regulando en esta materia.  Por otra parte, vemos necesario ajustar la normatividad vigente asociada al reúso de agua para alcanzar la meta dado que, los condicionamientos allí definidos se	<b>ARTÍCULO 6. Metas en materia de adaptación al cambio climático.</b> Establézcanse las siguientes metas mínimas en materia de adaptación al cambio climático, las cuales deberán ser ejecutadas por las entidades territoriales y los organismos y entidades del orden nacional que integran los siguientes sectores, en el marco de las competencias que les han sido asignadas por la Constitución y la ley: Sector Vivienda, Ciudad y Territorio (...) 5. Reusar a 2030 el diez por ciento (10%) de las aguas residuales domésticas tratadas por parte de los prestadores del servicio público de acueducto.

		han convertido en una barrera para su implementación. En el mes de junio, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hizo pública una propuesta de resolución con la cual buscaba sustituir la Resolución 1207 de 2014 en tal sentido, no obstante, a la fecha no ha sido publicada la versión definitiva.	
		De acuerdo con el diagnóstico de crecimiento verde, es necesario ajustar esta resolución y mejorar el conocimiento sobre los potenciales en el reúso en conjunto con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio y el Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible.  La razón por la cual se requiere el ajuste, es porque la actual normativa sólo permite la reutilización de las aguas residuales tratadas para el riego de cultivos que no son para alimentos humanos o de animales y para uso industrial en acciones como descarga de sanitarios, limpieza mecánica de vías, redes contraincendios, entre otras. No obstante, los requisitos entre permisos y análisis han hecho inviable su aplicación.  Es importante comprender que las aguas residuales no sólo las generan los prestadores del servicio público de acueducto, es más, de acuerdo con el informe técnico de la consulta pública ocupa el quinto lugar. (De acuerdo con las cifras del ENA 2018 tienen un consumo de agua por sector en los siguientes porcentajes, agrícola 52%, energía 24,3%, pecuario 8,2%, piscícola 8,1%, doméstico 7,4%, industria 2,9%, minería 1,8%, hidrocarburos 1,6%, servicios 1,5% y construcción 1,2% de un total de 37.307 millones de m3).  Si bien en la propuesta de sustitución de la resolución de reúso contempla elementos nuevos, todavía le falta	

<p>ARTÍCULO 6.</p>	<p>armonización con las demás reglamentaciones asociadas al agua y su adecuada planificación, en aras de contribuir con la economía circular y siendo consecuentes con nuestra propia normatividad, es importante guardar coherencia de las políticas públicas con las normas asociadas a ellas, y no continuar haciendo instrumentos aislados cuando el fin es el mismo.</p> <p>Es importante explorar todas las alternativas que puede tener el reúso para todos los sectores, pues esas limitaciones presentadas en la norma existente fue lo que indujo el desincentivo que, siendo una norma del 2014, apenas se conocen escenarios de reúso de manera poco significativa.</p> <p>Por otro lado, esta propuesta está desconociendo además de lo anteriormente citado, las falencias que tiene el sector de alcantarillado en el tratamiento de las aguas residuales, que actualmente tiene una cobertura del 42% con altas limitaciones en su calidad, lejos de llegar a constituirse como un agua potable, precisamente por los altos costos de inversión, administración y operación de las PTAR que han motivado a buscar nuevas estrategias, es decir, todavía hay un camino muy largo por recorrer, es importante solucionar uno de los problemas y es el mejoramiento de las aguas a los cauces, antes de pensar en utilización de las aguas por parte de los prestadores de acueducto.</p>	<p>Según la ONU* los residuos son de las principales causas de enfermedades en el mundo. Según autores las medidas de política que abordan sistemas completos, como la energía, los alimentos y los residuos, son más eficientes que aquellas que abordan</p>	<p>Sector Vivienda, Ciudad y Territorio</p> <p>Se propone incluir un número adicional a la meta de este sector</p> <p>6. Alcanzar a 2030 la implementación de cero residuos, o en su defecto,</p>	<p>ARTÍCULO 6.</p>	<p>nacional que integran los siguientes sectores, en el marco de las competencias que les han sido asignadas por la Constitución y la ley: (...) Sector Vivienda, Ciudad y Territorio Sector Salud y de la Protección Social (...)</p> <p>6. Promover la reducción de GEI, a partir de la planeación logística en las actividades de recolección y transporte de residuos sólidos, y la reconversión energética del parque automotor propio de la actividad de transporte en el servicio público de aseo, en coordinación con el Ministerio de Transporte.</p> <p>Metas en materia de adaptación al cambio climático. (...) Sector Vivienda, Ciudad y Territorio</p> <p>Metas en materia de adaptación al cambio climático. Establécense las siguientes metas mínimas en materia de adaptación al cambio climático, las cuales</p>	<p>problemas específicos como la contaminación del agua.</p> <p>El informe sugiere pasar del modelo de desarrollo de "crecer ahora, limpiar después" a un modelo económico de "cero residuos", la llamada economía circular, para el año 2050.</p> <p>Se debería incluir una meta que propenda por la implementación de una estrategia de cero residuos, tanto para el sector vivienda como para el de salud, o en su defecto, mecanismos que garanticen la óptima gestión en términos de clasificación, aprovechamiento, tratamiento y transformación.</p> <p>*La degradación del medio ambiente provocará millones de muertes prematuras   Noticias ONU [un.org]</p> <p>Se recomienda incorporar el tratamiento de residuos orgánicos recogidos de manera selectiva para la disminución de GEI, para lo cual se deberá incluir esta actividad con una valoración adecuada en la tarifa. Así como fortalecer vía tarifa el tratamiento de los demás residuos sólidos ordinarios como alternativa a la disposición final en relleno sanitario.</p> <p>Causa especial atención que aquí no se incluye el sector forestal como una alternativa potente para metas de cambio climático, en el entendido de</p>	<p>mecanismos que garanticen la óptima gestión en la fuente en términos de clasificación, aprovechamiento, tratamiento y transformación.</p> <p>Sector Salud y de la Protección Social</p> <p>Se propone incluir un número adicional a la meta de este sector</p> <p>3. Promover mecanismos que garanticen la óptima gestión en la fuente y disposición de residuos en términos de clasificación, aprovechamiento, tratamiento y transformación de residuos, con el fin de prevenir enfermedades asociadas a problemas sanitarios por la incorrecta disposición de residuos.</p> <p>incorporar en los instrumentos sectoriales y territoriales de planificación existentes y futuros acciones orientadas a alcanzar las metas país en materia de mitigación, así como a garantizar las condiciones habilitantes para la implementación y avance en la consolidación de las siguientes medidas mínimas:</p> <p>De esta manera, consideramos importante que se evalúe si es suficiente y más conveniente que únicamente sea el Ministerio el encargado de definir las acciones que se deberán incorporar en los instrumentos sectoriales y territoriales de planificación</p> <p>1. En el marco de la gestión integral de residuos sólidos municipales, se fomentarán y priorizarán las adelantar acciones que promuevan el diseño, implementación y operación de tecnologías de tratamiento de residuos sólidos como actividad complementaria del servicio público de aseo, con el propósito principal de disminuir gradualmente la disposición final de los residuos potencialmente aprovechables, con base en estudios de beneficio costo, viabilidad tecnológica y sostenibilidad financiera.</p> <p>Las actividades de tratamiento abren las puertas a nuevas tecnologías limpias, a inversión extranjera y generación de empleo verde, por lo tanto deben ser una prioridad.</p> <p>A los rellenos sanitarios solo deben llegar aquellos residuos que no sean susceptibles de ser gestionados mediante las actividades de aprovechamiento y/o tratamiento.</p> <p>Las actividades de tratamiento se privilegiarán sobre las tecnologías o actividades que</p>
<p>ARTÍCULO 7</p> <p>ARTÍCULO 8</p> <p>ARTÍCULO 9.</p>	<p>deberán ser ejecutadas por las entidades territoriales y los organismos y entidades del orden nacional que integran los siguientes sectores, en el marco de las competencias que les han sido asignadas por la Constitución y la ley: (...) Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural</p> <p>Ámbito de Instrumentos Económicos y Mecanismos Financieros</p> <p>3. En implementación a 2030, el cien por ciento (100%) del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión (PNCTE).</p> <p>4. En implementación a 2030, el cien por ciento (100%) de la taxonomía verde de Colombia.</p> <p>Medidas del Sector Minas y Energía</p> <p>4. La diversificación de la matriz energética nacional y la transformación de las Zonas No Interconectadas (ZNI), mediante la dinamización de la generación eléctrica y autogeneración a través de Fuentes No Convencionales de Energías Renovables (FNCR)...</p> <p>Medidas del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con las demás entidades nacionales y territoriales competentes, deberá incorporar en los instrumentos sectoriales y territoriales de planificación existentes y futuros acciones</p>	<p>su capacidad de captura de carbono por ciclos hasta de 20 años (Aunque si fue mencionado tangencialmente en el Artículo 10).</p> <p>El diseño del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión (PNCTE) debe ser de carácter público. Se debe propiciar la participación oportuna y detallada de los diferentes sectores económicos en el diseño de este programa. Ya que esta ley cita el año de implementación del PNCTE debería también especificar el plazo para el diseño del PNCTE.</p> <p>La autogeneración en cierto tipo de empresas (por ejemplo, las empresas de generación de energía) puede darse también a partir de fuentes convencionales. Se sugiere por lo tanto omitir el término No Convencionales.</p> <p>Consideramos que los instrumentos sectoriales no deberían ser coordinados con los entes territoriales, puesto que el condicionamiento de concertación con ellos podría convertirse en una barrera que impida alcanzar los compromisos ambientales del país en</p>	<p>4. La diversificación de la matriz energética nacional y la transformación de las Zonas No Interconectadas (ZNI), mediante la dinamización de la generación eléctrica y autogeneración, a través de diversas Fuentes No Convencionales de Energías Renovables (FNCR)...</p> <p>Medidas del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con las demás entidades nacionales y territoriales competentes, deberá</p>	<p>orientadas a alcanzar las metas país en materia de mitigación, así como a garantizar las condiciones habilitantes para la implementación y avance en la consolidación de las siguientes medidas mínimas: (...)</p> <p>Medidas del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.</p> <p>ARTÍCULO 9.</p>	<p>aquellos casos que contravengan sus propios intereses.</p> <p>De esta manera, consideramos importante que se evalúe si es suficiente y más conveniente que únicamente sea el Ministerio el encargado de definir las acciones que se deberán incorporar en los instrumentos sectoriales y territoriales de planificación</p> <p>1. En el marco de la gestión integral de residuos sólidos municipales, adelantará acciones que promuevan el diseño, implementación y operación de tecnologías de tratamiento de residuos sólidos como actividad complementaria del servicio público de aseo, con el propósito de disminuir gradualmente la disposición final de los residuos potencialmente aprovechables, con base en estudios de beneficio costo, viabilidad tecnológica y sostenibilidad financiera</p> <p>1. Se debe priorizar toda forma de tratamiento que evite la disposición final de residuos sólidos como solución.</p> <p>Al fomentar el tratamiento como actividad complementaria al servicio público de aseo se evita que los residuos lleguen a relleno sanitario, que debe ser la principal meta, lo que a su vez complementa la actividad de reciclaje ya desarrollada en el país y que tiene un gran potencial de crecimiento.</p> <p>Las actividades de tratamiento abren las puertas a nuevas tecnologías limpias, a inversión extranjera y generación de empleo verde, por lo tanto deben ser una prioridad.</p> <p>A los rellenos sanitarios solo deben llegar aquellos residuos que no sean susceptibles de ser gestionados mediante las actividades de aprovechamiento y/o tratamiento.</p>	<p>incorporar en los instrumentos sectoriales y territoriales de planificación existentes y futuros acciones orientadas a alcanzar las metas país en materia de mitigación, así como a garantizar las condiciones habilitantes para la implementación y avance en la consolidación de las siguientes medidas mínimas:</p> <p>1. En el marco de la gestión integral de residuos sólidos municipales, se fomentarán y priorizarán las adelantar acciones que promuevan el diseño, implementación y operación de tecnologías de tratamiento de residuos sólidos como actividad complementaria del servicio público de aseo, con el propósito principal de disminuir gradualmente la disposición final de los residuos potencialmente aprovechables, con base en estudios de beneficio costo, viabilidad tecnológica y sostenibilidad financiera.</p> <p>Las actividades de tratamiento se privilegiarán sobre las tecnologías o actividades que</p>	

			<p>impliquen disposición final en relleno sanitario. Como alternativa para los residuos que no sean sujetos de estas actividades complementarias del servicio público de aseo se buscarán tecnologías que permitan algún grado de aprovechamiento o utilidad en relleno sanitario.</p>		<p>el drenaje pluvial y el manejo de las aguas servidas.</p>	<p>Este documento debería abordar el tema del cierre definitivo de los botaderos a cielo abierto.</p> <p>El tema del drenaje pluvial y el manejo de las aguas servidas no debería limitarse al desarrollo urbano en suelos de expansión urbana. Debería estar presente también en los suelos urbanos actualmente existentes.</p>	
<p>ARTÍCULO 9.</p>	<p><b>Medidas del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio</b>                  4. Fomentar la implementación de sistemas de captura y quema tecnificada de biogás en rellenos sanitarios existentes o en el diseño de nuevos rellenos sanitarios o nuevas celdas, así como las actividades de monitoreo y seguimiento alineadas con el cumplimiento de los compromisos sectoriales aplicando la adicionalidad para la eficiencia en la implementación de los sistemas.                  5. Promover el diseño e implementación de sistemas de aprovechamiento de biogás en rellenos sanitarios existentes y el diseño de nuevos rellenos o nuevas celdas, llevando a cabo estudios de viabilidad técnica y económica que permitan garantizar la operación de estos sistemas.                  9. Definir criterios para el desarrollo urbano sostenible de los suelos de expansión urbana, que permitan la articulación con el espacio público, las áreas protegidas urbanas y periurbanas.</p>	<p>Importante que se establezca como una de las medidas para este sector, "evaluar la fórmula tarifaria para determinar los costos reales de la actividad de tratamiento, con el propósito de reconocer los beneficios en la reducción de emisiones de GEI ..." Sin embargo, la evaluación de la fórmula tarifaria no debería restringirse a la determinación de los costos de la actividad de tratamiento, sino también a todas las actividades o etapas en la prestación del servicio público de aseo (costo de rutas de recolección selectiva, costo de disposición final en relleno sanitario, etc.), de manera que se desincentive la disposición final en relleno sanitario y se incentive la recolección selectiva, el tratamiento, el aprovechamiento de residuos, desde el punto de vista económico.</p> <p>Los numerales 4 y 5 de este artículo hacen referencia al diseño de nuevos rellenos o celdas, Colombia sí seguirá con un modelo de desarrollo que considere el relleno sanitario como la opción prioritaria frente a la gestión de los residuos? El numeral 1 de este artículo no parece ser lo suficientemente determinante.</p>		<p>ARTÍCULO 13.</p>	<p><b>Medidas del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>                  [...] acciones de restauración ecológica, recuperación, rehabilitación, protección y uso sostenible de los ecosistemas y aquellas que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible considere compatibles, [...] como mínimo apuntarán a la restauración de por lo menos un millón de hectáreas acumuladas a 2030"</p>	<p>Se duda del alcance real de esta meta en el sentido que las cifras son supuestas y en algunos casos no reflejan la realidad ya que, para este tipo de indicadores se mezclan sistemas diferentes (restauración, recuperación, rehabilitación, protección y uso sostenible de ecosistema, incluso en territorios urbanos), que no podrían ni ser iguales ni ser equivalentes, tal y como hasta hoy los presenta el estado en los indicadores de gestión al respecto. Por lo anterior, se sugiere replantear esta meta para hacerla más clara, de manera tal que sea posible hacer una trazabilidad sobre su cumplimiento a lo largo del tiempo.</p>	
				<p>ARTÍCULO 13</p>	<p>7. Gestionar a 2030, mediante Contratos de Conservación Natural, el manejo sostenible de dos millones quinientas mil hectáreas (2.500.000) para garantizar la estabilización de la frontera agrícola, conservar y restaurar los bosques naturales y evitar usos no compatibles del suelo como cultivos ilícitos, que incrementen la deforestación y la vulnerabilidad de los territorios al cambio climático. Esta estrategia comprende el otorgamiento del derecho al uso de la tierra y la celebración de acuerdos de conservación con familias rurales que habitan baldíos no adjudicables, tales como las</p>	<p>Se considera que esta medida debe ser coordinada con El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como con la Agencia Nacional de Tierras que es la entidad que define las reglas para la administración y el otorgamiento de uso sobre predios baldíos inadjudicables. (Acuerdo 58 de 2018)</p> <p>De otra parte, se recuerda que no todos los predios al interior de la Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 tienen la calidad de baldíos inadjudicables. De hecho, muchos de ellos son de carácter privado y susceptibles de que se realicen actividades económicas, sujetos a la normativa existente.</p>	
<p>ARTÍCULO 15</p>	<p>Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.</p>			<p>ARTÍCULO 18</p>	<p>- Modificase el artículo 26 de la Ley 1931 de 2018, el cual quedará así:  <b>ARTÍCULO 26. Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático.</b> En el marco del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), créese el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático (SNICC), el cual proveerá datos e información transparente y consistente en el tiempo para la toma de decisiones relacionadas con la gestión del cambio climático. (...)</p>	<p>Con la adición de otros sistemas de información, es importante que este se articule con toda la información que administra el SISCLIMA, y otros instrumentos, inclusive aquellos que administran las corporaciones, con el fin de generar una base de datos abierta al público que permita integrar las medidas necesarias para alcanzar las metas propuestas.</p>	
<p>ARTÍCULO 16</p>	<p>Reporte obligatorio de emisiones de GEI. Todas las personas jurídicas, públicas, privadas o mixtas deberán reportar de forma obligatoria sus emisiones directas e indirectas de GEI y la información y documentación para la elaboración y documentación de GEI, teniendo en cuenta los criterios que defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, considerando, entre otros, el nivel de emisiones de GEI y el tamaño de las empresas.</p>	<p>El reporte obligatorio de emisiones de GEI no debería cubrir en primera instancia a las pequeñas empresas, dada la baja capacidad técnica y financiera con la que cuentan.</p> <p>Se debería indicar a partir de qué fecha este reporte será obligatorio según el tamaño de las empresas, así como definir los instrumentos o herramientas que generará el MADS para garantizar que la metodología de reporte y cuantificación sea igual para todos los sectores y empresas.</p> <p>De esta manera, se sugiere que la implementación de este reporte se realice de manera progresiva y gradual, y que inicialmente sea de carácter voluntario.</p> <p>Lo anterior por cuanto imponer cargas adicionales a las empresas puede obstaculizar el proceso de reactivación y recuperación económica, debido a la crisis generada por la pandemia.</p>	<p>3. A través de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC) y en coordinación con los Nodos Regionales de Cambio Climático, se definirá un mecanismo para generar la divulgación, reconocimiento y otros estímulos a las acciones en mitigación, adaptación y gobernanza del cambio climático, adelantadas por las entidades territoriales, que puedan ser destacadas como casos exitosos y que puedan aportar a la meta en mitigación de la NDC.</p>	<p>ARTÍCULO 19.</p>	<p>Las compensaciones bióticas efectivas y su migración a iniciativas de mitigación de GEI. Las compensaciones bióticas efectivas podrán constituirse en iniciativas de mitigación de GEI únicamente cuando se termine y certifique el cumplimiento de los términos legales de la obligación derivada del licenciamiento ambiental por parte de la autoridad ambiental competente, teniendo en cuenta los criterios de adicionalidad establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. A través de esta transición el titular correspondiente podrá optar al pago por resultados o compensaciones similares.</p>	<p>Esta pretensión puede aportar en gran manera a las metas de mitigación al reconocer la adicionalidad presente en las medidas de compensación, sobre las cuales actualmente podría ser posible identificar si ya se ha completado efectivamente el cumplimiento obligatorio y la medida está generando beneficios ecosistémicos adicionales en el territorio.</p> <p>Sin embargo, si el requerimiento queda establecido en los términos en los que se encuentra redactado en este artículo, difícilmente los proyectos que han aplicado o deban hacer compensaciones podrán demostrar la adicionalidad si se exige que "únicamente cuando se termine y certifique el cumplimiento de los términos legales de la obligación" para hacer efectivas las compensaciones bióticas, debido a que los proyectos deben compensar por el tiempo de vida útil del proyecto, y en su mayoría esto obedece a un largo plazo, esta meta no será visibilizada por el gobierno en el tiempo que tiene trazado para la carbono neutralidad.</p>	<p>Las compensaciones bióticas efectivas y su migración a iniciativas de mitigación de GEI. Las compensaciones bióticas efectivas podrán constituirse en iniciativas de mitigación de GEI únicamente cuando se termine y certifique el cumplimiento de los términos legales de la obligación derivada del licenciamiento ambiental por parte de la autoridad ambiental competente, teniendo en cuenta los criterios de adicionalidad establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. A través de esta transición el titular correspondiente podrá optar al pago por resultados o compensaciones similares.</p>

De manera respetuosa solicitamos que la presente comunicación haga parte del expediente del proyecto de Ley, y sea socializada con todos los miembros de la plenaria del Senado.

Agradecemos su atención,

Cordialmente,



**JULIÁN DOMÍNGUEZ RIVERA**  
 Presidente  
 CONSEJO GREMIAL NACIONAL

**CARTA DE COMENTARIOS**

**ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA  
 PROYECTO DE LEY NÚMERO 232 DE 2021 SENADO – NÚMERO 356 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual se constituye el Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios, se establece la Política Nacional de Insumos Agropecuarios, se crea el Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones.*

<p><b>Proyecto de Ley “por medio del cual se constituye el Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios, se establece la Política Nacional de Insumos Agropecuarios, se crea el Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones”.</b></p> <p><b>(No. 232 de 2021 Senado – No. 356 de 2021 Cámara)</b></p> <p>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 y propuestas frente a la ponencia para segundo debate del proyecto de la referencia.</p> <p><b>1. Disposiciones sobre control de precios:</b></p> <p>Desde la asociación observamos con preocupación la clara intención de la iniciativa legislativa de regular los precios mínimos y máximos de los productos agropecuarios. Dichas facultades, atribuidas por el Artículo 24 y el Parágrafo 2 del Artículo 19:</p> <p>a). Impactan de manera directa el equilibrio de los mercados del sector agro.              b). Rompen el punto de encuentro entre la oferta y la demanda que caracterizan una sana economía.              c). y esta potestad para fijar precios puede reposar, al largo plazo, en el poder político, con el riesgo de que se puedan tomar decisiones discrecionales.</p> <p>Asimismo las disposiciones en mención, tienen un fuerte efecto sobre la producción nacional, pues la fijación de precios máximos en un determinado bien o servicio hace menos atractiva su producción, causando que las inversiones se dirijan hacia sectores que no dependen de elementos artificiales.</p> <p>Por su parte, el proyecto desde su radicación y posterior trámite ante las comisiones terceras, se ha circunscrito a asuntos de insumos agropecuarios, algunos de los cuales ya cuentan con regímenes de libertad vigilada bajo el marco de la ley 81 de 1998. Sin embargo, extender su alcance sobre control de precios máximos y mínimos a todos los productos agropecuarios, con el fin de garantizar la producción de</p>	<p>alimentos, desborda el objeto mismo del proyecto y los elementos teleológicos de la iniciativa.</p> <p><b>2. Deber de monitoreo de precios a cargo de los gremios:</b></p> <p>Con el objetivo de implementar el Observatorio de Insumos Agropecuarios, el proyecto establece, en el parágrafo de artículo 8°, la obligación a los gremios productores de adelantar el monitoreo de los precios para cada municipio y departamento del país, con el fin de obtener información desagregada por cada eslabón de la cadena de valor de insumos agropecuarios.</p> <p>Ahora bien, las agremiaciones no tienen como fin monitorear precios en la comercialización de insumos o requerir información actual o futura de cada uno de sus afiliados. Por el contrario, actos como los que impone el parágrafo del artículo 8°, podrían devenir en actos contra la competencia, toda vez que la información requerida por la norma impacta directamente los modelos de negocio de cada actor de la economía. Las capacidades de las agremiaciones se limitan a sistematizar información pública para dar cuenta de panoramas generales o sectoriales.</p> <p>Asimismo, dentro de las funciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), ya se encuentra el deber de brindar información para la toma de decisiones en todos los sectores de la economía. El sistema de Información de Precios SIPSA, es la herramienta creada por esta entidad, encargada de informar los precios de los productos agroalimentarios que se comercializan en el país, así como la información de insumos y factores asociados a la producción agrícola y el nivel de abastecimiento de alimentos en cada uno de los municipios y departamentos.</p> <p>En virtud de lo anterior, proponemos eliminar el parágrafo del artículo 8° del proyecto.</p> <p><b>3. Deber de información sobre cada actor de la cadena:</b></p> <p>El inciso 2° del Artículo 9° establece como fuente de información del Observatorio de Insumos Agropecuarios, aquella requerida por éste a entidades privadas y bajo un término de 10 días hábiles. Es importante precisar que los deberes de información y datos del mercado, tienen como límite la órbita de conocimiento, control o custodia de cada actor que ejerce un rol en la economía. De esta manera, no es susceptible de requerimiento, solicitar información a los actores privados que no corresponda a</p>
--	--

la actividad específica que ellos efectivamente desempeñen. En la misma línea, no es equiparable los tiempos de respuesta y suministro de información de los agentes de naturaleza privada con el derecho a la información que recae sobre entidades del Estado.

En virtud de lo anterior, proponemos la siguiente modificación al inciso segundo del artículo 9°:

"El Observatorio, en el marco de sus funciones, podrá solicitar información a entidades públicas o privadas relacionada con la actividad económica específica que desarrolla dentro de la cadena y éstas tendrán la obligación de entregarla en un término de 40 20 días hábiles, sin requerir la suscripción de convenios para tal fin."

**4. Estandarización de la información:**

Finalmente, consideramos que la información base, obtenida a partir de las disposiciones del proyecto para la toma de decisiones de las entidades del sector agropecuario, debe atender a reglas de estandarización y comparabilidad de acuerdo a las características propias de cada insumo, permitiendo una evaluación equiparable entre productos o fórmulas de composición idénticas entre sí.

Como requisito para lograr el propósito de un uso eficiente, competitivo, racional y sostenible de los insumos agropecuarios, solicitamos incluir un artículo nuevo que permita al Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios (SINIA) reflejar la realidad del universo de los insumos, el cual es amplio y variado, lo que demanda que la información, análisis, monitoreo y acciones que desarrolle, se realice bajo parámetros o categorías semejantes, considerando características propias como su composición, función, especie, proceso productivo y uso.

De esta forma, sugerimos la adición mencionada, en los siguientes términos:

"Artículo Nuevo. **Ámbito de aplicación del Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios (SINIA).** El Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios- SINIA, deberá considerar en los análisis de información para la toma de decisiones sobre los insumos agropecuarios las variables que los caracterizan, bajo criterios de comparabilidad aspectos composición, función, especie, proceso productivo y uso, entre otros, buscando promover el uso eficiente, competitivo, racional y sostenible de los insumos agropecuarios."



**Conclusión**

En virtud de lo anotado, consideramos que las leyes deben estar dirigidas a facilitar la toma de decisiones adecuadas que permitan mitigar el impacto económico coyuntural, generado por la crisis mundial.

1. Consideramos que las disposiciones que otorgan facultades para ejercer un control directo de precios, como el artículo 24 y el parágrafo 2° del artículo 19, deben ser eliminadas del proyecto por considerarse adversas para la economía, el equilibrio de los mercados y la producción nacional.
2. Por su parte, respetuosamente solicitamos la eliminación del parágrafo del artículo 8°, que impone la obligación de monitoreo y recolección de información de precios en cada municipio y departamento del país a los gremios productores.
3. Solicitamos la modificación del artículo 9° sobre las fuentes de información requeridas por el Observatorio, con el fin de garantizar que cada actor de la cadena de valor, se responsabilice por la actividad económica específica que realiza.
4. Finalmente, solicitamos se acoja la propuesta de incluir un artículo nuevo que le permita al sector agropecuario contar con información estandarizada y categorizada de productos que sean comparables entre sí.

Cordialmente,

  
**Alberto Echavarría Saldarriaga**  
 Vicepresidente de Asuntos Jurídicos  
 Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)

Diciembre de 2021

**CARTA DE COMENTARIOS**  
**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**  
**AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 365 DE 2021 CÁMARA**

*por la cual se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congreso  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
 Comisión Séptima Constitucional Permanente  
 Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
 Carrera 7 No 8-86- Edificio Nuevo del Congreso  
 Ciudad

  
 Radicado: 2-2021-065196  
 Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2021 18:52

Radicionado entrada  
 No. Expediente 55675/2021/OF1

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley No. 365 de 2021 Cámara "Por la cual se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993".

Respetado Presidente,

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "restablecer los derechos que fueron conculcados a un grupo significativo de ciudadanos, preponderantemente de los sectores sociales más vulnerables, al omitirse la obligación constitucional de brindarles la doble asesoría previa a la decisión de afiliación o traslado entre regímenes pensionales, permitiendo por un breve lapso ese traslado (...)".

Para cumplir con el objeto propuesto, el artículo 1 adiciona un parágrafo transitorio al artículo 2 de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, con el fin de posibilitar el traslado entre los Regímenes de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) y Prima Media con Prestación Definida (RPM), dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de la Ley, siempre y cuando los afiliados hayan cotizado un mínimo de 750 semanas y sean mayores de 52 años, los hombres, o 47 años, las mujeres, para lo cual se deberá emitir por escrito el concepto de doble asesoría dentro de los 20 días hábiles siguientes a la petición de traslado.

**1. Consideraciones de constitucionalidad**

El Acto Legislativo 01 de 2005<sup>1</sup> estableció que el Estado garantizará la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones (SGP). Por su parte, el artículo 334 de la Constitución Política, señala que: "La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Organos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica".

A juicio de este Ministerio, la propuesta de traslado entre regímenes pensionales sin el cumplimiento de ningún requisito legislativo afecta la sostenibilidad financiera, no solamente del RPM, sino de todo el Sistema General de Pensiones (SGP), poniendo en aprietos serios su sostenibilidad.

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso No. 1842 de 2002, Página 2.  
<sup>2</sup> Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.  
<sup>3</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.  
<sup>4</sup> Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

En primer lugar, las reglas vigentes para que las personas se trasladan entre regímenes con requisitos cercanos a los determinados para acceder a la pensión – menos de 10 años – buscan arbitrar el Sistema para obtener los subsidios implícitos del RPM que le beneficiarán con el reconocimiento de pensiones más altas de las que podrían haber obtenido en el régimen anterior. Mientras la pensión es más alta, mayor será el subsidio que se terminará pagando con los aportes de las personas con menos ingresos que están obligadas a cotizar al Sistema y con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN).

La Corte Constitucional, en sentencia T – 489 de 2010, expresó al respecto:

"(...) la Sala se permite destacar dos ideas, relacionadas ambas con la sostenibilidad económica del sistema pensional. Ellas son: a- La primera tiene que ver con la protección del capital pensional. No se puede permitir 'la descapitalización del fondo', si personas que no contribuyeron a su formación, vienen a último momento, cuando les faltan ya menos de 10 años para concretar su pensión de vejez, a beneficiarse de un ahorro comunitario accediendo a una pensión, cuyo pago desfinancia el sistema. b- En segundo término, desde una perspectiva social se contraría la equidad y se abandona el valor de la justicia material, al permitir a personas que no han contribuido a los rendimientos de los fondos pensionales, entren a beneficiarse y a subsidiarse a costa de las cotizaciones y los riesgos asumidos por otras y no por ellas mismas..." (Negrilla fuera de texto)

En segundo lugar, la propuesta no establece un mecanismo de compensación financiero que permita equivalencias económicas que financien adecuadamente la pensión. Con relación al tema de una adecuada financiación del SGP, cuando se hace un traslado de un régimen a otro, la Corte Constitucional mediante sentencia SU – 130 de 2013<sup>2</sup> estipuló:

"9.1.8. Finalmente, con el propósito de armonizar la expectativa de acceso al régimen de transición de los afiliados al régimen de prima media por tiempo de servicios cotizados, con el equilibrio financiero del sistema, la Corte fijó dos importantes condiciones, a saber: (i) que al regresar nuevamente al régimen de prima media se traslade a él todo el ahorro que habían efectuado al régimen de ahorro individual y (ii) que dicho ahorro no sea inferior al monto total del aporte legal correspondiente en caso de que hubieren permanecido en el régimen de prima media, pues 'el tiempo trabajado en el régimen de ahorro individual les será computado al del régimen de prima media con prestación definida'".

9.1.10. Así las cosas, aunque la Corte consideró que los incisos 4° y 5° del artículo 36 de la Ley 100/93, en tanto prescriben que el régimen de transición se pierde cuando voluntariamente el afiliado se ocage al régimen de ahorro individual o se traslada a él, se avienen plenamente a la Constitución Política, aclaró que dichas disposiciones resultan aplicables únicamente a quienes cumplen con el requisito de edad a 1° de abril de 1994. Por tanto, aquellas personas que para la misma fecha contaban con 15 años o más de servicios cotizados no pierden tal beneficio y, en consecuencia, una vez hecho el traslado al régimen de prima media, pueden adquirir su derecho a la pensión de vejez conforme al régimen anterior al cual se encontraban afiliados. Para tal efecto, la única condición será trasladar a él todo el ahorro que tengan depositado en su cuenta individual, el cual no podrá ser inferior al monto total del aporte legal correspondiente en caso de que hubieren permanecido en dicho régimen".

En virtud de lo anterior, el Tribunal Constitucional señaló que se hacía necesario para quien regresara al RPM trasladar no solo todo lo cotizado al RAIS sino que el monto de lo ahorrado no debía ser inferior a lo que se habría cotizado en caso de haber permanecido en el RPM, esto con el fin de garantizar al equilibrio financiero del SGP, pues de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, todo el tiempo acumulado en el RAIS deberá ser computado en el RPM para el reconocimiento de la respectiva pensión de vejez.

De igual manera, en la sentencia SU – 062 de 2010, la Corte Constitucional permitió a quienes tienen 15 años o más de servicios cotizados a 01 de abril de 1994, trasladarse "en cualquier tiempo" del RAIS al RPM, siempre y cuando se traslade a éste todo el ahorro que hayan efectuado al RAIS, que no podrá ser inferior al monto total del aporte legal correspondiente en caso que hubieren permanecido en el RPM. De no ser posible tal equivalencia tiene la posibilidad de aportar el dinero que haga falta equivalente a la diferencia entre lo ahorrado en el RAIS y el monto total del aporte legal correspondiente en caso que hubieren permanecido en el RPM.

\* M.P. Celsel' Eduardo Mendoza Marín.

Finalmente, la propuesta beneficia a las personas de más altos ingresos – *subsídios más altos* –, en detrimento de las personas con menos ingresos – *menos subsidios* – que terminan financiando aquella pensión. En efecto, el Estado debe promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva adoptando medidas reales para evitar discriminaciones inconstitucionales. Para esto debe darse aplicación al artículo 13 de la Carta Política que permite tratar igual a los iguales y diferente a quienes son diferentes. Si la medida beneficia a las personas de mayores ingresos – *IBC* – en contravía de las de menores ingresos – *menor IBC* –, quienes terminan subsidiando sus pensiones, la medida no persigue un fin constitucionalmente válido, resulta desproporcionada y, por ende, carente de cualquier razonabilidad.

**2. Consideraciones fiscales al Proyecto de Ley**

Este proyecto de Ley trae consigo costos asociados a los subsidios que otorga el RPM a las personas de más altos ingresos, así como para las personas que realizan el traslado del RPM al RAIS, situación que implica la expedición de un bono pensional. Con base en la información aportada por la Superintendencia Financiera y por Colpensiones con corte a 2013, 2018 y 2019, se estimó que los potenciales individuos que estarían cobijados por esta propuesta ascenderían a 478.847 en el RAIS y 1.040.883 en el RPM que tienen al menos 750 semanas cotizadas. Esta última clasificación obedece a los proyectos de ley de traslados que se han debatido en los años anteriores, y cuyo análisis se retoma para la presente estimación.

Ahora bien, tomando en cuenta que, de acuerdo con el Proyecto de Ley, el traslado puede ser de carácter voluntario, cabe considerar la conveniencia de los traslados desde el punto de vista de los afiliados. La conveniencia racional del traslado está dada por la obtención del afiliado de una prestación mejor que la que hubiera obtenido en caso de no trasladarse. En este sentido, el siguiente análisis de impacto fiscal parte de las siguientes premisas:

- I. A los afiliados que alcancen a reunir las 1300 semanas requeridas para una pensión en el RPM, con mesadas mayores a 1 salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) les conviene trasladarse del RAIS al RPM o si ya están en el RPM permanecer en el mismo.
- II. A los afiliados que se pensionen con mesadas de 1 SMLMV o no alcancen a pensionarse les conviene trasladarse del RPM al RAIS, o si ya están en el RAIS permanecer en el mismo.

Esta Cartera considera que la premisa II tiene sentido para los que se pensionan con mesada de 1 SMLMV, porque en el RAIS se obtiene la garantía de pensión mínima con 1150 semanas, en tanto que en el RPM se obtiene con 1300 semanas. Para los que no se pensionan tiene sentido, porque la devolución de salidos incluye rendimientos que no se reconocen en el caso de las indemnizaciones sustitutivas que hubieran obtenido en el RPM.

En este sentido, la evidencia empírica demuestra que las decisiones de traslado en muchos casos no han sido racionales en el pasado. Por esta razón, se supone que, aun en presencia del mecanismo de doble asesoría, por diversos motivos hay un número considerable de afiliados que se han trasladado, aunque no les era conveniente, lo cual se toma en cuenta en la estimación de impacto fiscal que se presenta a continuación.

Cabe aclarar que parte de este impacto fiscal puede tener efecto de todos modos por la vía de los numerosos procesos judiciales instaurados por afiliados, que cursan actualmente reclamando traslados extemporáneos, a través de la consideración y definición que haga la justicia colombiana.

En este caso, se proyecta un escenario esperado, donde la mayoría de personas que les conviene el traslado lo efectúan, pero también hay un porcentaje de personas a quienes no les conviene el traslado y optan por el mismo. Lo anterior en línea con lo observado en los traslados de salida del RAIS al RPM.

Este escenario supone que se traslada del RAIS al RPM:

- El 90% de los afiliados con salario mayor a 1,6 SMLMV.
- El 45% de los afiliados con salario inferior a 1,5 SMLMV.
- El 30% de los afiliados que tienen salario a 1 SMLMV y no tiene expectativa de pensión.

El límite de ingresos de 1,6 SMLMV se incluye por cuanto corresponde al salario base de cotización para el cual la mesada pensional empieza a ser más alta en el RPM que en el RAIS, por efecto de los subsidios no asociados a la garantía de pensión mínima que son concedidos en el RPM.

Tal como se va en el siguiente cuadro, el valor presente neto de las obligaciones causadas por este grupo de afiliados cobijados por el proyecto de Ley se estima en \$35 billones:

**Cuadro No. 1. Grupo de afiliados con 750 semanas cotizadas o más**  
(\$ billones de 2021)

1. Bonos pensionales anulados	-9,9
2. Saldos trasladados desde AFP a Colpensiones	-29,4
3. Mayor valor pensiones e indemnizaciones en Colpensiones	74,3
<b>Impacto neto (= 3 - 1 - 2)</b>	<b>35,0</b>

Elaborado por: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Fuentes: Superintendencia Financiera de Colombia – Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones

- Incluye a la población a que se refiere el proyecto de Ley 050 de 2019: Mujeres de 47 años o más y hombres de 52 años o más, con 750 semanas cotizadas o más.
- La tasa de descuento de 3,75% corresponde a los TES UVR con vencimientos en 25feb27 y 16jun19. (MHCP Informe de cierre de mercado de TES).
- Incluye traslados entre ambos regímenes.

En este escenario se tiene que se trasladan desde las AFP hacia Colpensiones 223 mil personas, de las cuales se estima que el 59% logra pensionarse, y que se trasladan hacia Colpensiones con cerca de \$29,4 billones que han acumulado en sus cuentas de ahorro individual (CAI), incluyendo los correspondientes aportes al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, y que además implican la anulación neta de bonos pensionales por valor de \$9,9 billones. Quienes se trasladan generan un costo en valor presente para la Nación por valor de \$74,3 billones, que incluye pensiones e indemnizaciones sustitutivas.

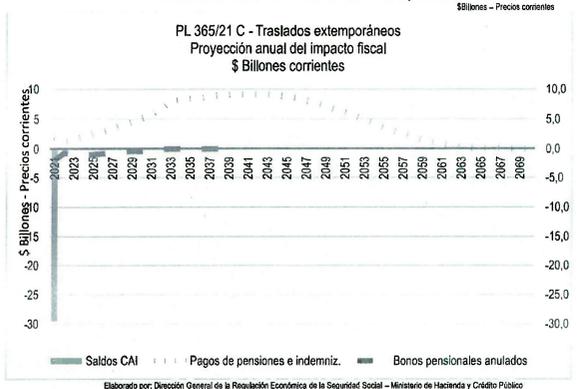
Cabe anotar que el impacto fiscal está altamente concentrado en los rangos salariales más altos, como resultado de los mayores subsidios que estos grupos reciben y de la mayor probabilidad de pensionarse que presentan en este escenario. En particular, el impacto fiscal en el grupo de menores ingresos, el que va de uno a dos salarios mínimos, es de \$0,8 billones, lo que representa menos del 2,3% del impacto fiscal total estimado y corresponde al 51,8% de las personas. A manera de comparación el impacto fiscal para el grupo de 10 a 25 SMLMV representa casi el 47% del total estimado del impacto fiscal en tanto que solo corresponde al 7,7% de los afiliados que se estima se trasladarían.

Por otra parte, se proyecta que desde Colpensiones, como administradora principal del RPM hacia las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) del RAIS se trasladarían 14,1 mil personas que se concentrarían en el nivel de aportes de un salario mínimo, por lo cual se presenta un costo fiscal por efecto de la expedición de nuevos bonos pensionales por valor cercano a \$2 billones. Esta estimación de traslados consulta los bajos números de traslados desde Colpensiones hacia el RAIS que en el año 2019 fue de 947 personas y en 2020 fue de 668 personas. A manera de comparación, el flujo de personas desde el RAIS hacia el RPM fue de 119,086 en 2019 y de 69,877 en 2020, de acuerdo con la información más actualizada de la Superintendencia Financiera.

En conjunto se estima que el costo fiscal neto resultante de los traslados por efecto del proyecto de ley, bajo este escenario propuesto, sería de \$35 billones en una proyección hasta el año 2070.

El flujo del impacto fiscal sería el siguiente:

**Gráfico No. 1. Proyección de flujos de pagos adicionales de Colpensiones, anulaciones de bonos pensionales y traslados de saldos de CAI desde las AFP hacia Colpensiones**

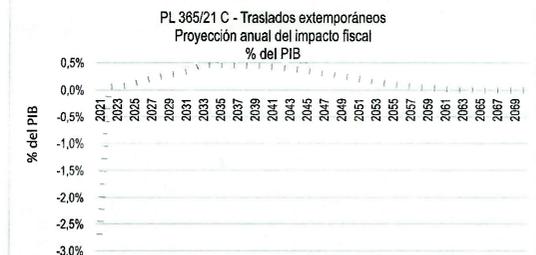


En este caso puede verse que los mayores impactos en el flujo están representados por la disminución en el déficit causada por los saldos acumulados en las CAI de \$29,4 billones que se trasladarían desde las AFP hacia Colpensiones en el primer año, y por el flujo de mayores pagos pensionales, que alcanzaría su máximo nivel de por la anulación de bonos pensionales de \$9,9 billones en el año 2040, a futuro dichos traslados implicarían un costo de \$74,3 billones por concepto de pensiones e indemnizaciones sustitutivas, lo que a su vez ocasionaría presión adicional sobre el Presupuesto General de la Nación como garante del SGP.

Una de las principales consecuencias de estos flujos que implican un impacto fiscal con un valor presente neto estimado de \$35,0 billones, es que la tasa interna de retorno (TIR) del impacto fiscal es negativa, con un nivel de -12,58% nominal en la proyección, o un equivalente real de -9,30%. Estos niveles contrastan con las tasas de los TES, que constituyen una de las principales fuentes de financiación del déficit de la Nación. A manera de comparación, la tasa fija de los TES UVR de largo plazo es de 3,75% por encima del IPC.

Finalmente, en el siguiente gráfico se presenta el impacto fiscal neto como porcentaje del PIB.

**Gráfico No. 2. – Impacto fiscal neto como porcentaje del PIB**



Elaborado por: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Como puede verse, el primer año proyecta un flujo neto con un efecto fiscal de 2,7% a favor de la Nación, y los años siguientes se presentan costos fiscales que alcanzan su mayor nivel en el año 2033, con 0,47% del PIB.

Así las cosas, ante un posible aumento del gasto, la iniciativa afectaría las finanzas de la Nación, pues generaría costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores involucrados. Además, se debe dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>9</sup>, en virtud del cual toda iniciativa legislativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por lo expuesto, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable y solicita estudiar la posibilidad de su archivo. Además, reitera la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

**JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS**  
Viceseminario Técnico  
DESDESOPORNOCAJ

LU-238021

Elaboró: Andrés del Pilar Salazar Pinto  
Revisó: Germán Andrés Rueda Castellanos

Con copia a:  
Dr. Orlando Anibal Guerra de la Rosa – Secretario Comisión Ejecutiva Constitucional de Cámara de Representantes.

<sup>9</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

**CARTA DE COMENTARIOS**  
**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**  
**AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 366 DE 2020 CÁMARA**

*por medio de la cual se toman medidas para proteger los derechos de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas y se dictan otras disposiciones.*

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista  
**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**  
 Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
 Carrera 7 No. 8-68  
 Ciudad.

  
 Radicado: 2-2021-060504  
 Bogotá D.C., 12 de noviembre de 2021 17:10

Radicado entrada  
 No. Expediente 51642/2021/OFI

**Asunto:** Comentarios al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 366 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se toman medidas para proteger los derechos de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup> y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Honorable Representante, Carlos Eduardo Acosta Lozano, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "proteger los derechos de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas, en el marco de la estrategia de formalización del sector público".

Particularmente, el artículo 2 establece que el Gobierno nacional, en coordinación con diferentes instituciones y entes territoriales, desarrollará un plan técnico para ampliar las plantas de personal y reducir los contratos de prestación de servicios (CPS).

El artículo 3 del Proyecto de Ley propone que el contratista que suscriba y ejecute CPS, cuya duración sea igual o inferior a 3 meses y la asignación sea inferior a 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), podrá ser usuario del régimen subsidiado en salud, contribuyendo solidariamente de acuerdo con su capacidad de pago parcial bajo el mecanismo definido por el Sisbén cuando el contratista sea clasificado como no pobre o no vulnerable.

El artículo 4 de la iniciativa señala que la cotización para el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) de las personas naturales vinculadas a las entidades públicas a través de un CPS se realizará mes vencido por parte del contratante, quien deberá retener también la parte del contratista para pagar la totalidad del aporte, de la siguiente manera:

Cotización a SSSI	Contratante	Contratista	Total cotización
Sistema General de Pensiones (SGP)	12%	4%	16%
Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)	8,5%	4%	12,5%

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

El artículo 5 configura en cabeza del contratante la obligación de reportar la novedad de retiro del Sistema de Seguridad Social Integral dentro de los 5 días hábiles siguientes, una vez se dé por terminado el CPS suscrito entre la persona natural y la entidad pública.

Finalmente, los artículos 6 y 7 del Proyecto de Ley establecen que los contratistas tendrán derecho a disfrutar de la licencia de maternidad, con o sin suspensión del contrato, dependiendo del acuerdo al que lleguen el contratante y los contratistas y de los descansos remunerados en caso de sufrir un parto prematuro no viable.

En relación con el artículo 2 de la iniciativa, es importante señalar que este tipo de iniciativas, debido al importante impacto fiscal que pueden tener, deben ser a costo cero, es decir la nueva planta debe ser financiada en su totalidad con los montos correspondientes a los contratos que son asimilados y esta estrategia debe ser liderada por la Función Pública. En este sentido, se recomienda hacer explícito en el articulado que la formalización propuesta deberá hacerse con los recursos que actualmente tengan estas entidades para su funcionamiento.

En cuanto a lo dispuesto en el artículo 3, se considera prudente que se mantenga la legislación vigente en la cual solo están eximidos quienes cotizan a través de la figura de cotizante tipo 51<sup>1</sup>. Este aplica para trabajadores que tienen actividades por periodos inferiores a un mes. Adicionalmente, también debería ser considerado lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual menciona que: "... La cotización al Régimen Contributivo de Salud será, a partir del primero (1°) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo...".

Respecto a la propuesta contenida en ese artículo, la misma no sería necesaria, pues de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del Decreto 3047 de 2013<sup>2</sup>, ya está definido en el país que cuando una persona vinculada al régimen subsidiado, focalizada en los niveles I y II del Sisbén, se vincule laboralmente, o establezca una relación contractual que le genere ingresos, puede mantenerse en la misma Empresa Promotora de Salud (EPS) del régimen subsidiado, y sus contribuciones al SGSSS, se harán a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), lo cual le permitirá acceder a los beneficios del régimen contributivo, incluidas las prestaciones económicas para el cotizante, y una vez termine su relación contractual, automáticamente continúa en el régimen subsidiado.

De otra parte, el artículo 4 configura una desnaturalización de los CPS, pues se entiende que en estos contratos el contratante paga la totalidad de los servicios cotizados al contratista y es este quien debe hacer los pagos que correspondan a la seguridad social. Adicionalmente, si no se descuentan las cotizaciones del valor del contrato, es decir si la entidad debe sumarle al valor actual que paga por sus contratistas, el artículo podría tener un impacto fiscal, teniendo en cuenta que los aportes que le correspondería cotizar a la entidad sumarían un 20,5% del ingreso base de cotización. Así el valor reconocido mensual por cada uno de ellos podría variar en un rango de entre \$186.247 y \$4.656.195. Teniendo en cuenta que, según registros del Secop II, entre entidades del orden tanto nacional como territorial, se encuentran más de 368.000 contratistas por prestación de servicios, la iniciativa implicaría un valor de las pretensiones cercano a los \$ 1,2 billones anuales, asumiendo un IBC promedio estimado en 1,5 SMLMV.

Frente al artículo 5, lo planteado resulta inconveniente, pues es el afiliado quien debe gestionar la novedad de retiro, esto se debe a que un independiente puede tener varios contratos suscritos a la vez. Así, una novedad de retiro implicaría su inactivación como cotizante del régimen contributivo cuando es posible que el cotizante aun cuente con otros ingresos como independiente o cuente con capacidad de pago para hacer las cotizaciones que considere.

<sup>1</sup> 51. Trabajador de tiempo parcial. Es utilizado para el pago de los aportes a los Sistemas Generales de Pensiones, Riesgos Laborales y caja de compensación familiar de los trabajadores de tiempo parcial que cumplen las condiciones señaladas en el artículo 221.6.4.2 de la Sección 4 del Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015.  
<sup>2</sup> Por el cual se establecen reglas sobre movilidad entre regímenes para afiliados focalizados en los niveles I y II del Sisbén.

Sobre la licencia de maternidad y descanso remunerado en caso de parto prematuro no viable, el proyecto en sus artículos 6 y 7 modifica implícitamente el Código Sustantivo del Trabajo, de forma que dichos beneficios no excluyan a quienes estén vinculados al sector público mediante prestación de servicios. Al respecto, es pertinente indicar que actualmente las licencias de maternidad y paternidad ya son cubiertas por el Régimen Contributivo del SGSSS, a través de las EPS, sin diferenciar si se trata de empleados o contratistas, pues la prestación económica depende únicamente de los aportes previos que se hayan realizado independientemente de su condición laboral, y lo único que diferencia entre ellos es el tipo de trámite administrativo para reconocerlas, de suerte que no sería necesario legislar nuevamente al respecto puesto que la normatividad actual ya lo contempla.

Adicionalmente, a nivel presupuestal lo anterior podría implicar erogaciones adicionales a cargo de la Nación y las Entidades Territoriales como contratantes permanentes de personas naturales, como quiera podrían extenderse de manera automática los CPS más allá de su término original debido a los periodos de licencia de maternidad o de descanso remunerado, y en tal caso se ampliaría igualmente la necesidad de recursos para su cumplimiento, sin dejar de lado que sobrepasaría el plan de compras, los certificados de disponibilidad presupuestal, y demás requisitos que cada entidad pública establece al respecto. Adicionalmente, cuando se trate de contratos por obras o labores puntuales, al momento de culminarse su ejecución no habría lugar a extensiones del contrato, pues no tendría objeto su prórroga, y la contratista en periodo de embarazo o lactancia no tendría función alguna que desarrollar.

Sin embargo, en caso de insistirse en esta propuesta pese al riesgo fiscal implícito por la extensión de los CPS, se recomienda establecer que se prohíba la concurrencia de honorarios con los pagos de licencia por maternidad, en cuanto los pagos por licencia fueron concebidos para constituirse en una compensación que permita a las mujeres estar ausentes de su trabajo para estar al cuidado del recién nacido, por lo que la concurrencia no tendría sentido, pues la madre estaría trabajando.

Por lo anterior, se considera que esta iniciativa legislativa podría resultar inconveniente dados los posibles riesgos de carácter presupuestal expuestos y teniendo en cuenta que los costos pueden estar subestimados, aunado al hecho que no menciona una fuente de financiación para estos potenciales nuevos gastos.

En virtud de lo expuesto en precedencia, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto. En todo caso, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Atentamente,

**JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS**

Viceministro Técnico  
 DIGESTOR GENERAL

UU-2192/2021

Elaboró: Andrea del Pilar Suárez Pinto  
 Revisó: German Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia:

H.R. Carlos Eduardo Acosta Lozano  
 Dr. Jorge Humberto Mantilla - Secretario de la Cámara de Representantes.

CARTA DE COMENTARIOS

CANCILLERÍA DE COLOMBIA PROYECTO DE LEY NÚMERO 377 DE 2021 CÁMARA

Por medio de la cual se establece la prima especial de riesgo para los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

S-GCRN-21-030092

Bogotá, D.C., 14 de Diciembre de 2021

**Doctor**  
**ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA**  
Cámara de Representantes  
Secretario General Comisión Séptima Constitucional  
Ciudad

Asunto: Observaciones Proyecto de Ley 377 de 2021

Respetado Señor Secretario:

De manera atenta, nos permitimos remitir concepto sobre el proyecto de ley 377 de 2021 Cámara – “Por medio de la cual se establece la prima especial de riesgo para los empleados públicos de la unidad administrativa especial migración colombia, determinados en la presente ley”.

Este proyecto de ley -prima especial de riesgo- es de autoría del congresional origen en la Cámara de Representantes, busca establecer una prima especial de riesgo para los servidores públicos pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, organismo civil de seguridad con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que, por motivos de las actividades realizadas en el ejercicio de su deber funcional, legal y constitucional, se encuentran expuestos a un alto y constante riesgo físico, biológico, psicológico y social.

**AUTORES:**

- **Senadores:** José Obdulio Gaviria Vélez, Alejandro Corrales Escobar, John Harold Suarez Vargas y Eduardo Emilio Pacheco Cuello.
- **Representante a la Cámara:** Margarita María Restrepo Arango, Enrique Cabrales Baquero, Juan David Velez Trujillo, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Juan Manuel Daza Iguarán, Buenaventura León León, Nilton Córdoba Manyoma, José Vicente Carreño Castro.

**DATOS GENERALES:**

El tema del proyecto de ley es laboral de administración pública. Fue radicado el 16 de noviembre de 2021 y corresponde a la legislatura de julio de 2021 a julio de 2022. Surte su trámite en la Comisión Séptima Constitucional Permanente (conoce de temas relacionados con: Estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa, servicio civil; recreación, deporte; salud; organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia).

El proyecto de ley está publicado la gaceta del congreso: 1689/21

Desde el ámbito jurídico, el proyecto de ley en su formación está de acuerdo con las directrices de técnica normativa, como quiera que, contiene un título que lo identifica y un articulado acertadamente determinado con un contenido amplio y específico en la creación de una prima especial de riesgo para empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, lo que le otorga una mayor comprensión en su aplicación en abstracto.

En la exposición de motivos y en los diferentes debates adelantados en el trámite legislativo, están las razones y la importancia del proyecto ley. Contiene el título, la parte dispositiva y la exposición de motivos con elementos propios de la redacción, cumpliendo con los requisitos formales necesario para la presentación del proyecto de ley ante el Congreso de la República - artículo 145 de la Ley 5 «Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes»-.

**DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY:**

En virtud de la especialidad en el tema laboral de administración pública de que trata el proyecto de ley, este Ministerio, desde el ámbito sus competencias no tienen observación sustancial, como quiera que de la lectura del proyecto de ley, se observa que su objeto es crear una prima especial de riesgo.

Sin embargo, se considera que la intención del legislador es regular una materia que es de iniciativa privativa del Gobierno Nacional, según el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política en concordancia con el numeral 11 del artículo 142 de la ley 5 «Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes» por lo tanto, es in viable jurídicamente esta iniciativa legislativa por parte de Congresistas.

El artículo 154 de la Constitución Política, establece:

«ARTICULO 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; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (...)»

El numeral 14 del artículo 142 de la ley 5 «Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes» establece:

«Artículo 142. INICIATIVA PRIVATIVA DEL GOBIERNO. Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:  
/.../

11. Fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. »

En efecto, al crear una prima especial de riesgo se está regulando sobre el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. De modo que,

eventualmente el proyecto de ley vulnera el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política, puesto que, su iniciativa se encuentra en titularidad del Gobierno Nacional.

Sobre la reserva de iniciativa legislativa en materia régimen prestacional y salarial de los empleados públicos, la Corte Constitucional en sentencia C- 558-19 con ponencia del magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, consideró:

«En este orden de ideas, en el ordenamiento jurídico colombiano se prevén cuatro modalidades de iniciativa legislativa, respecto de las cuales se habilitan competencias específicas: (i) la iniciativa de los miembros del Congreso; (ii) la iniciativa popular, (iii) la iniciativa gubernamental y (iv) la iniciativa funcional que corresponde a los principales órganos de la rama judicial, así como organismos electorales y de control en materias relacionadas con sus funciones –art. 156, 282 y 251 CP-».

En cuanto a la iniciativa gubernamental esta Corte ha destacado el importante rol que juega en la estructura de los Estados democráticos y constitucionales de Derecho "...pues ella se convierte en uno de los medios con los que cuenta el Gobierno Nacional para buscar la realización de las funciones a su cargo, especialmente respecto de ciertas materias y para el cumplimiento de los objetivos de política pública trazados en el Plan Nacional de Desarrollo. Por ello, el artículo 154 de la Constitución, más allá de referir a las otras modalidades de iniciativa, señala que las leyes pueden tener origen en las propuestas realizadas por el "Gobierno Nacional" (negritas fuera de texto). Igualmente, ha expresado esta Corte que esa facultad de iniciativa legislativa del Gobierno en ciertos temas es un desarrollo de la repartición del poder público contenido en la Carta Política».

Dicha iniciativa se encuentra en cabeza de los ministros de despacho, sin tener que recurrir necesariamente al presidente de la República<sup>3</sup>, de conformidad con una interpretación armónica con el artículo 208 del Texto Superior<sup>4</sup>.

Así, respecto de ciertas materias la Constitución le otorga al Gobierno Nacional una competencia exclusiva y privativa. Se trata de una atribución exclusiva, en la medida en que se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio; y es privativa, pues tan sólo admite que su regulación se produzca por iniciativa del ejecutivo.

Por esta razón, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 154 CP y la Ley 5ª de 1992, la Corte ha señalado que el principal efecto de estas disposiciones es impedir que se legisle sobre las materias de la privativa y exclusiva iniciativa del Gobierno Nacional, sin su consentimiento, y que esta se expresa tanto con la presentación del proyecto de ley, como con la coadyuvancia o aval a proyectos de ley que cursen en el Congreso<sup>5</sup>.

En relación con el aval gubernamental, este sólo puede "efectuarse antes de la aprobación en las plenarios<sup>6</sup>, y de conformidad con la jurisprudencia de esta

Corte, se comprobará por la aquiescencia de los ministros del ramo relacionados con el tema, frente a un proyecto de ley de iniciativa reservada del Gobierno Nacional<sup>7</sup>.

En consecuencia, esta Corporación ha concluido que el desconocimiento del mandato constitucional –art. 154 CP- respecto del carácter privativo y excluyente de la iniciativa gubernamental, en las materias que allí se consagran, conduce necesariamente a la inexequibilidad del mismo<sup>8</sup>.

Por lo anterior, del estudio realizado del proyecto de ley, considera el Ministerio de Relaciones Exteriores, que es in viable desde el ámbito jurídico, lo que eventualmente afectaría a futuro su constitucionalidad. No obstante, el Gobierno Nacional podrá autorizar o coadyuvar esta iniciativa legislativa de acuerdo con el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5 «Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes» a través del sector administrativo que tenga relación con el tema laboral de administración pública.

Atentamente,

Firmado Digitalmente por: 2021151916

**SOLANGEL ORTIZ MEJÍA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica Interna

Anexos: SIN ANEXOS.  
Copia(s) Electrónica(s): \*\*/  
Copia(s) Física(s):  
Mauricio José Hernández / JOHN ALEXANDER SERRANO BOHORQUEZ / 47.477

<sup>1</sup> Ibidem.

<sup>2</sup> Sentencia C-1707 de 2000.

<sup>3</sup> Al respecto, cabe recordar que el artículo 115 del Texto Superior establece que "[...] El Presidente y el ministro o director de departamento correspondiente, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno. [...]».

<sup>4</sup> Conforme a esta norma "Los ministros, en relación con el Congreso, son viceros del Gobierno, presentan a los cámaras proyectos de ley, atienden las objeciones que aquellos les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros". Al respecto ver la Sentencia C-582 de 1997, reiterado en Sentencia C-031 de 2017.

<sup>5</sup> Ver Sentencias C-177 de 2007 y C-031 de 2017.

<sup>6</sup> Ley 5ª de 1992, art 142, parágrafo.

<sup>7</sup> Sobre la materia se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-987 de 2004, C-889 de 2006, C-177 de 2007, C-714 de 2008, C-838 de 2008, C-617 de 2012, C-031 de 2017.

<sup>8</sup> C-177 de 2007, reiterado C-091 de 2017.

**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**  
**A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE**  
**AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 389 DE 2020 CÁMARA**

*por medio de la cual se promueve la atención preventiva en salud mental en entornos escolares, se modifica parcialmente la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones*

2. Despacho del Viceministro General  
 1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista  
**JENINEER KRISTIN ARIAS FALLA**  
 Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPUBLICA**  
 Carrera 7 No. 8 – 68  
 Ciudad



Radicado: 2-2021-056199

Bogotá D.C., 21 de octubre de 2021 20:22

Radicado entrada  
 No. Expediente 48026/2021/OFI

**Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 389 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se promueve la atención preventiva en salud mental en entornos escolares, se modifica parcialmente la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones.”**

Respetada Presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con su artículo 1, tiene por objeto *“promover y fomentar el derecho a la salud mental a través de la atención preventiva en los entornos escolares del sistema educativo en Colombia, orientado a mitigar trastornos y conductas de la salud mental identificados en ámbitos educativos complementando las disposiciones de la Ley 1616 de 2013.”*

Respecto a lo propuesto, sea lo primero señalar que no se considera pertinente formular una iniciativa exclusiva y desarticulada con otro tipo de población en riesgo, como lo son las niñas, niños y adolescentes dentro de entornos escolares, sobre todo si tiene en cuenta que los elementos y actores involucrados en la propuesta pueden tener un marco regulatorio y técnico disponible o con posibilidades de articulación que permitan materializar su intención.

De otra parte, se observa el planteamiento de mecanismos que ya están previstos en la normativa vigente y estrategias que el Gobierno Nacional ya ha puesto en marcha, como es el caso del Plan Decenal de Salud Pública - PDSP, el cual es operativizado en el Plan Territorial de Salud, razón por la cual se sugiere verificar la pertinencia y el alcance de la iniciativa frente a las normas que se enuncian a continuación, teniendo en cuenta que desarrollan los temas de que trata la propuesta legislativa: Resolución 2626 de 2019<sup>1</sup>, Resolución 3512 de 2019<sup>2</sup>, Resolución 3202 del 2016<sup>3</sup> y Resolución 518 de 2015<sup>4</sup> del Ministerio de Salud y Protección Social.

<sup>1</sup> Por medio de la cual se expide la Ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones.  
<sup>2</sup> Por la cual se modifica la Política de Atención Integral en Salud - PAIS y adopta el Modelo de acción Integral Territorial - MAITE.  
<sup>3</sup> Por la cual se actualizan los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Cobertura (UPC).  
<sup>4</sup> Por la cual se adopta el Manual Metodológico para la elaboración e implementación de las Rutas Integrales de Atención en Salud - RIAS, se adopta un grupo de Rutas Integrales de Atención en Salud desarrolladas por el Ministerio de Salud y Protección Social dentro de la Política de Atención Integral en Salud - PAIS y se dictan otras disposiciones.  
<sup>5</sup> Por la cual se dictan disposiciones en relación con la Gestión de la Salud Pública y se establecen directrices para la aplicación, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas - PIC.

prevención, detección temprana, diagnóstico, intervención, cuidado y rehabilitación psicosocial en salud mental en los términos previstos en la presente ley y sus reglamentos.

prevención, detección temprana, diagnóstico, intervención, cuidado y rehabilitación psicosocial en salud mental en los términos previstos en la presente ley y sus reglamentos.

**Parágrafo. Los actores enunciados en el presente artículo, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, crearán un protocolo de promoción y prevención en el que se logre consolidar un modelo de atención en materia de salud mental para niños y jóvenes dentro del sistema educativo nacional, privilegiando la garantía del derecho a la salud mental.**

Respecto al artículo 3, se sugiere ajustar los nombres de los ministerios así: Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Salud y Protección Social. Igualmente, frente a las modificaciones pretendidas, es importante señalar que la atención en salud, incluida la salud mental, se encuentra incluida en el Plan de Beneficios, por lo cual es responsabilidad de las EPS o EAPB, quienes son las encargadas de garantizar la atención integral y oportuna de sus afiliados. En el caso de las entidades públicas (hospitales o ESE) su portafolio de servicios está definido en el programa territorial de rediseño, reorganización y modernización de la red de prestadores de servicios de salud, debidamente viabilizada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

En ese sentido, las entidades territoriales no son prestadoras de servicios de salud y, por tanto, no deberían brindar servicios, pues es una función de los prestadores de servicios de salud. Ahora bien, en caso de mantener la necesidad del presente proyecto de Ley, se sugiere definir el marco financiero que le dé sostenibilidad a la propuesta en los territorios respecto al grupo de profesionales con los que debe contar, además de precisar el subproceso de gestión en el que se enmarcarían sus competencias. En todo caso se sugiere tener en cuenta que la Dimensión “Convivencia social y salud mental” del PDSP, ya prevé una propuesta similar a la planteada en los artículos de referencia, por lo que se sugiere articular las iniciativas de forma que no se genere doble reglamentación sobre los mismos asuntos.

En todo caso, vale la pena precisar que en lo que compete a las entidades territoriales, de acuerdo con el inciso 9 del artículo 356 constitucional “[...] no se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas” por lo que la asignación de cualquier competencia se deberá tener en cuenta las presiones de gasto y eventuales inflexibilidades que se podrían provocar frente a la asunción de nuevas obligaciones. Adicionalmente, es pertinente mencionar que las entidades territoriales cuentan con competencias y funciones atribuidas desde la Carta Política y las normas orgánicas en esta materia que no se alinean con las aquí encomendadas conforme a lo ya expuesto frente las funciones de los prestadores de servicios en salud.

En ese orden de ideas, lo planteado en dicho artículo no tendría repercusión alguna en materia presupuestal, siempre y cuando se articule con la cobertura actual de salud y actualizaciones del Plan Único de Beneficios de Salud, pues en caso contrario, cualquier ampliación de dicho Plan que repercuta en un aumento de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) que se reconozca por cada afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) implicaría mayores recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) como garante del cierre financiero del SGSSS.

Asimismo, el artículo 33 de la Ley 1620 de 2013<sup>5</sup> establece taxativamente los lineamientos para la atención en salud mental de los niños, niñas, adolescentes y las familias afectadas por la violencia en entornos escolares, por lo que este Ministerio no considera necesario legislar en la materia.

Ahora bien, en cuanto al articulado de la iniciativa, los artículos 3 y 4 pretenden adicionar un inciso al artículo 24 y un párrafo al artículo 25 de la Ley 1616 de 2013, así:

Norma actual	Propuesta de ley
Artículo 24 de la Ley 1616 de 2013	Artículo 3°. Adiciónese un inciso al artículo 24° de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así:
ARTÍCULO 24. INTEGRACIÓN ESCOLAR. El Estado, la familia y la comunidad deben propender por la integración escolar de los niños, niñas y adolescentes con trastorno mental.	ARTÍCULO 24. INTEGRACIÓN ESCOLAR. El Estado, la familia y la comunidad deben propender por la integración escolar de los niños, niñas y adolescentes con trastorno mental.
Los Ministerios de Educación y de la Protección Social o la entidad que haga sus veces, deben unir esfuerzos, diseñando estrategias que favorezcan la integración al aula regular y actuando sobre factores que puedan estar incidiendo en el desempeño escolar de los niños, niñas y adolescentes con trastornos mentales.	Los Ministerios de Educación y de la Protección Social o la entidad que haga sus veces, deben unir esfuerzos, diseñando estrategias que favorezcan la integración al aula regular y actuando sobre factores que puedan estar incidiendo en el desempeño escolar de los niños, niñas y adolescentes con trastornos mentales.
Las Entidades Territoriales Certificadas en Educación deben adaptar los medios y condiciones de enseñanza, preparar a los educadores según las necesidades individuales, contando con el apoyo de un equipo interdisciplinario calificado en un centro de atención en salud cercano al centro educativo.	Las Entidades Territoriales Certificadas en Educación deben adaptar los medios y condiciones de enseñanza, preparar a los educadores según las necesidades individuales de la población estudiantil del Departamento y/o Municipio contando con el apoyo de un equipo interdisciplinario calificado en un centro de atención en salud cercano al centro educativo.
Artículo 25 de la Ley 1616 de 2013	Artículo 4°. Adiciónese un párrafo al artículo 25° de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así:
ARTÍCULO 25. SERVICIOS DE SALUD MENTAL PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. Los entes territoriales, las empresas administradoras de planes de beneficios deberán disponer de servicios integrales en salud mental con modalidades específicas de atención para niños, niñas y adolescentes garantizando la atención oportuna, suficiente, continua, pertinente y de fácil accesibilidad a los servicios de promoción,	ARTÍCULO 25. SERVICIOS DE SALUD MENTAL PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. Los entes territoriales, las empresas administradoras de planes de beneficios deberán disponer de servicios integrales en salud mental con modalidades específicas de atención para niños, niñas y adolescentes garantizando la atención oportuna, suficiente, continua, pertinente y de fácil accesibilidad a los servicios de promoción,

<sup>5</sup> Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar.

De otra parte, el artículo 6 establece que “[...] El Gobierno Nacional deberá crear, difundir y promover de forma periódica, en radio, televisión y medios digitales, campañas pedagógicas y de sensibilización masivas en materia de salud mental [...]”. Al respecto, es preciso tener en cuenta que las entidades territoriales mediante la definición de estrategias enmarcadas en el Plan de Intervenciones Colectivas pueden implementar lo allí sugerido, por tanto, asignar a la Nación competencias de tipo operativo no resulta la alternativa más eficiente para la implementación del objetivo de la iniciativa legislativa.

En segundo lugar, es menester indicar que las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos de inversión con partidas destinadas al financiamiento de campañas publicitarias, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo ha dispuesto el Estatuto Orgánico de Presupuesto” (EOP), especialmente en su artículo 47:

*“Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto.” (Ley 38/89, artículo 27. Ley 179/04, artículo 20).*

Así las cosas, de conformidad con el EOP, cada sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que de acuerdo con las competencias del sector presupuestal se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, acorde con las directivas presidenciales de austeridad en dichos gastos y el artículo 19 de la Ley 1555 de 2021 votado como orgánico en el curso legislativo surtido. Igualmente, la Autoridad Nacional de Televisión podría bajo su autoridad proporcionar los espacios necesarios en los diferentes medios a su cargo en convenio con las entidades que lo requieran.

Finalmente, frente al impacto fiscal de la iniciativa, ni el articulado ni la exposición de motivos plantean la fuente de financiación de la propuesta, ni su efecto sobre las finanzas territoriales y nacionales. Esto resulta en contravía de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>6</sup>, que establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las peticiones de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ**  
 Viceministro General

DV10DOPN0CAJ  
 U-20010020  
 Elaboró: Sonia Lorena Bagón Arita  
 Revisó: Germán Andrés Rubio Castellano  
 Con copia a: Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano - Secretario General de la Cámara de Representantes.

<sup>6</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se complen la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.  
<sup>7</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

**CONTENIDO**

Gaceta número 22 - miércoles 2 de febrero de 2022  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios Ministerio de Trabajo. Proyecto de ley número 313 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones. ....

Carta de comentarios Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Proyecto de ley número 318 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas en el flagelo de la prostitución procurando acceso a la salud y dignificación laboral y se dictan otras disposiciones. ....

Carta de comentarios Servicio Nacional de Aprendizaje. Proyecto de ley número 318 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas en el flagelo de la prostitución procurando acceso a la salud y dignificación laboral y se dictan otras disposiciones. ....

Carta de comentarios. Cámara Colombiana de Comercio Electrónico al informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 318 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de protección a las personas en el flagelo de la prostitución procurando acceso a la salud y dignificación laboral y se dictan otras disposiciones. ....

Carta de comentarios. Ministerio de Salud y Protección Social sobre el proyecto de ley número 319 de 2021 Cámara, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Biobancos y se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica y se dictan otras disposiciones. ....

Carta de comentarios. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación proyecto de ley número 319 de 2021 Cámara, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Biobancos y se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica y se dictan otras disposiciones. ....

**Págs.**  
 1  
 3  
 4  
 5  
 6  
 13

**Págs.**  
 Carta de comentarios. Consejo Gremial Nacional del proyecto de ley número 239 de 2021 Senado, 336 de 2021 Cámara, por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones. .... 14

Carta de comentarios. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia proyecto de ley número 232 de 2021 Senado – número 356 de 2021 Cámara, por medio del cual se constituye el Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios, se establece la Política Nacional de Insumos Agropecuarios, se crea el Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones. .... 18

Carta de comentarios. Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley número 365 de 2021 Cámara, por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993. .... 19

Carta de comentarios. Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley número 366 de 2020 Cámara, por medio de la cual se toman medidas para proteger los derechos de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas y se dictan otras disposiciones. .... 21

Carta de comentarios. Cancillería de Colombia proyecto de ley número 377 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establece la prima especial de riesgo para los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. .... 22

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 389 de 2020 Cámara, por medio de la cual se promueve la atención preventiva en salud mental en entornos escolares, se modifica parcialmente la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones. .... 23