REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - Nº 606 | Bogotá, D. C., jueves, 2 de junio de 2022 | EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co; JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2021 SENADO, NÚMERO 438 2020 CÁMARA

por el cual se declara Patrimonio Nacional Inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del municipio de Baranoa, departamento de Atlántico y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C. 1 de junio de 2022

H.S. JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ
Presidente
Senado de la República

Referencia: Remisión del informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley No. 254 de 2021 Senado, No. 438 2020 Cámara *"Por el cual se declara Patrimonio Nacional Inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del municipio de Baranoa, Departamento de Atlántico y se dictan otras disposiciones".*

Respetado Presidente:

En virtud de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del H. Senado, en mi condición de ponente del Proyecto de Ley de la referencia, presento informe de ponencia positiva para segundo debate con los requisitos de los que trata el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

Atentamente,

ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
SENADOR DE LA REPÚBLICA
PONENTE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Declárese, reconózcase y exáltese como Patrimonio Nacional Inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del Municipio de Baranoa en el departamento del Atlántico.

DE LA LOA DE BARANOA

En Baranoa la fiesta de Reyes toma fuerza a partir de la escenificación de la Loa, esta es por tradición, una fiesta de la Epifanía que se celebra con la dramatización de la llegada de los Reyes Magos a Belén y es por esto último, que se la conoce como la Loa de los Santos Reyes Magos.

La obra realizada en la Plaza de Baranoa está dividida en cuatro actos a saber:

1. Interrogatorio de la guardia a los Reyes Magos.

2. Diálogo del Rey Herodes con los Reyes Magos.

3. Adoración de los Reyes Magos al Mesías.

4. Soberbia del Rey Herodes por el no regreso de los Reyes Magos a su palacio imperial.

Expresado en las palabras de Hugo Viloria Hormechea, "El 6 de enero, día de Reyes tiene fama en el Atlántico por la forma tan típica como se festeja en Baranoa. Ese día durante la madrugada, es representada por individuos famosos en el pueblo, por sus cualidades artísticas, la llegada de los Reyes Magos a Belén. El pueblo integro llena la plaza para presenciar este espectáculo. La población es invadida completamente por habitantes de Barranquilla y demás municipios vecinos, que llenan el ambiente de fiesta y alegría. Para ese día, sobran las diversiones, salen a relucir los más típicos bailadores en las cumbiambas y en las gaitas que se instalan en la plaza y la muchedumbre se divierte bailando alegremente. Niños, jóvenes y viejos, abandonan sus casas y gozan alegremente este día" (Hugo Viloria Hormechea, Monografía sobre Baranoa, 1953, páginas 15 y 16).

De acuerdo con el Plan Especial de Salvaguardia de la Loa de los Santos Reyes Magos, realizada por el Ministerio de Cultura y la Gobernación del Atlántico, la Loa de Baranoa está enmarcada en las manifestaciones de tipo religioso, de forma que se ha constituido en el patrimonio local por excelencia para los baranoeros. Su representatividad se hace notoria en la manera como la comunidad se ha apropiado de una celebración católica y la ha resignificado a partir del teatro, el canto, la música y el performance. Si bien los libretos y el guion de las escenas son motivo de polémica dado que no se precisa la autoría de los mismos.

Por esto, la tradición oral juega un papel fundamental en la significación y transmisión de la manifestación. Como patrimonio inmaterial, la Loa de Baranoa fortalece los valores morales

y espirituales de los individuos y de la comunidad en general sin importar una adhesión religiosa.

En este sentido, la Loa reconstruye el hecho bíblico y, a partir de la teatralización, crea el espacio de la remembranza y carga de sentido las creencias de la comunidad. Por tanto, la Loa, como un hecho cultural, afianza las creencias de la comunidad al legitimar un hecho construido desde el discurso y asumido como verdad desde el ritual.

DE LOS INICIOS DE LA LOA DE BARANOA

La tradición oral, transmitida de una generación a otra, enseña que quien empezó a buscar actores espontáneos, asignar papeles y dirigir personalmente los ensayos, fue el cura de origen español Santiago Acosta, quien fuera párroco de Baranoa a finales del siglo XIX (Benjamín Latorre Araújo, Breve historia de la Loa de los Santos Reyes Magos).

El libreto original o la copia más antigua de la Loa se quemó en el incendió de la Iglesia y sacristía, ocurrido el 11 de marzo de 1895. Pero copias manuscritas debieron "salvarse de las llamas" para poder reconstruir el libreto y si no, recurrieron a la prodigiosa memoria de los actores de la época, para no dejar que las llamas, volvieran cenizas una tradición que empezaba a echar raíces en la pequeña aldea de 3.904 habitantes. Y a fe que lo lograron, porque 135 años después, sigue haciéndose memoria de la loa, como tradición escénica religiosa popular que identifica a Baranoa y al decir de monseñor Revollo: "Es timbre de honra de Baranoa" (Benjamín Latorre Araújo, Breve historia de la Loa de los Santos Reyes Magos).

DEL DESARROLLO DE LA TRADICIÓN DE LA LOA DE BARANOA

La tradición indica que cada 5 de enero desde las primeras horas de la noche se empezaba a montar la tarima o templete que serviría para la escenografía o Palacio de Herodes. Es usual para los Baranoeros escuchar "ya están armando el Palacio de Herodes". En las casetas o salones se desarrollaba otra fiesta. Los bailes con bandas, orquestas y conjuntos vallenatos. La plaza era un casino gigante, luces, música y bancas de ruleta, boliches, macondos y otros juegos de azar.

A las 3 de la madrugada del 6 de enero, una potente detonación sirve de "santo y seña" del inicio de la Loa. Todos presurosos corren en una sola dirección. Atraídos por el Rey Baltasar cuando dice: "Oh que favorable el cielo se demuestra la verdad, que esa estrella reluciente nos la da como señal, por lo que hemos merecido, miramos en unidad, todos tres en esta hora donde puedo conceptuar, que la mano de aquel Dios Supremo de la Verdad, todo lo tiene dispuesto con tanta uniformidad".

Las voces de los parlamentos que se dejaban escuchar por tres bocinas, traídas del salón El Moderno, instaladas en puntos distintos de la plaza. El pueblo en silencio, escucha con atención al centinela que interroga al Rey Baltasar. <¡Alto, quien vive, quien va! Quien se acerca a este mi puesto, si no responde ligero, cumpliré con lo dispuesto>.

En la plaza el centro de atracción era el Palacio de Herodes y todo cuanto allí sucedía. Prestando atención a la actuación de cada uno de los personajes, sin perder de vista ningún movimiento. El desorden reinaba, cuando aparecía en escena el temido Diablo.

La obra termina, con la caída del Rey Herodes, quien es arrastrado por el Diablo para "hacerle compañía en sus oscuros cuartos". Así cae el telón de ese inmenso teatro a cielo abierto en que se convierte, años tras años, la plaza de Baranoa.

JUSTIFICACIÓN

Declarar patrimonio nacional inmaterial la LOA DE LOS SANTOS REYES MAGOS del municipio de Baranoa, en el departamento del Atlántico, es un deber del Estado por cuanto es una tradición que se mantenido gracias a la tradición oral y al sentido de pertenencia por esa escenificación religiosa popular que año tras año se realiza en el municipio de Baranoa.

La Loa se ha constituido a través del tiempo, en un referente cultural y turístico no solo de Baranoa sino del departamento del atlántico y el caribe colombiano.

La declaratoria contribuye a fortalecer la tradición y su preservación, además es un impulso cultural y turístico para el Municipio de Baranoa. Estas tradiciones son un espacio para la convivencia pacífica de los pueblos y son determinantes para mantener valores y saberes fundamentales de la comunidad.

El espíritu de esta iniciativa es desarrollar los artículos 2, 7, 13, 8, 61, 70, 71 y 72 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 397 de 1997 que en su artículo 4 define el concepto de patrimonio cultural de la Nación: "Todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular".

El artículo 2 de la Ley 1037 de 2006 sobre la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural. Igualmente la Ley 1185 de 2008 que establece un régimen especial para la salvaguarda, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulos para los bienes culturales.

Además de lo anterior, el desarrollo de la Loa supone el crecimiento de la actividad económica del municipio, pues en sus últimas versiones ha llegado a recibir a más de 10.000 personas de todo el departamento, lo cual se traduce en un movimiento de recursos importante para diferentes sectores, como las familias que producen gastronomía típica o artesanías.

De igual forma, el evento en sí mismo entra en la categoría de Economía Naranja promovida por el Gobierno Nacional. En cifras, para la Loa 2019 la Gobernación del Atlántico hizo un aporte por valor de 25 millones de pesos y la Alcaldía municipal de Baranoa cerca de 100 millones de pesos.

Por lo expuesto, se considera que es importante que el Congreso de la República coadyuve en la preservación de esta tradición, declarando como patrimonio nacional inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del municipio de Baranoa, departamento de Atlántico, como máxima expresión cultural, religiosa y popular de esa población.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

MODIFICACIONES REALIZADAS EN EL PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NO. 254 DE 2021 SENADO, NO. 438 2020 CÁMARA "POR EL CUAL SE DECLARA PATRIMONIO NACIONAL INMATERIAL LA LOA DE LOS SANTOS REYES MAGOS DEL MUNICIPIO DE BARANOA, DEPARTAMENTO DE ATLÁNTICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

ART.	TEXTO APROBADO EN CÁMARA	TEXTO PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
1	Declárese, reconózcase y exáltese como Patrimonio Nacional Inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del Municipio de Baranoa en el departamento del Atlántico.	Declárese, reconózcase y exáltese como Patrimonio Nacional Inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del Municipio de Baranoa en el departamento del Atlántico.	Sin modificaciones.
2	El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Cultura, en coordinación con el Departamento del Atlántico y el municipio de Baranoa, contribuirán con la salvaguardia, la preservación, fomento, promoción, protección, divulgación, desarrollo y sostenibilidad de la tradicional Loa de los Santos Reyes Magos de Baranoa como la más antigua tradición escénica popular religiosa del departamento del atlántico y el caribe colombiano y asesorarán su postulación a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial en los ámbitos correspondientes así como fomentar la implementación del Plan Especial de Salvaguardia adoptado en el ámbito departamental, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1185 de 2008, el Decreto 1080 de 2015, Decreto 2358 de 2019.	El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Cultura, en coordinación con el Departamento del Atlántico y el municipio de Baranoa, contribuirán con la salvaguardia, la preservación, fomento, promoción, protección, divulgación, desarrollo y sostenibilidad de la tradicional Loa de los Santos Reyes Magos de Baranoa **, reconocida** como la más antigua tradición escénica popular religiosa del departamento del **A**tlántico y el **C**aribe colombiano. **Parágrafo: El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Cultura, en coordinación con el Departamento del Atlántico y el municipio de Baranoa asesorarán la postulación de la Loa de los Santos Reyes Magos de Baranoa a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial en los ámbitos correspondientes, así como fomentar la implementación del Plan Especial de Salvaguardia adoptado en el ámbito departamental, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1185 de 2008, el Decreto 1080 de 2015 y Decreto 2358 de 2019.**	Ajustes de estilo y comprensión. Se adiciona un parágrafo sin comprometer la orientación del texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de representantes.
3	Autorizase al Gobierno Nacional para que a partir de la vigencia de la	Autorizase al Gobierno Nacional para que a partir de la	Ajustes de estilo y comprensión. Se modifica el parágrafo

	presente Ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política efectúe las asignaciones presupuéstales en la cuantía necesaria, para que sean incorporadas en las leyes de presupuesto, ley de apropiaciones y Plan Nacional de Desarrollo los recursos requeridos para dar cumplimiento a la presente Ley. Parágrafo. El Gobierno Nacional impulsará y apoyará el Museo Histórico de Baranoa, entidad museal donde existe una sala para la divulgación y promoción de la Loa de los Santos Reyes Magos y otras entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales, a fin de la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las apropiaciones presupuestales destinadas para tal fin.	vigencia de la presente Ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política efectúe las asignaciones presupuéstales en la cuantía necesaria, para que sean incorporadas en las leyes de presupuesto, ley de apropiaciones y Plan Nacional de Desarrollo los recursos requeridos para dar cumplimiento a la presente Ley. **Parágrafo.** El Gobierno Nacional impulsará y apoyará el Museo Histórico de Baranoa, entidad museal donde existe una sala para la divulgación y promociónde la Loa de los Santos Reyes Magos. **Para el cumplimiento de los fines consagrados en el presente artículo, se autoriza al Gobierno Nacional, Departamental y Municipal suscribir los convenios y/o contratos** con otras entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales, a fin de la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las apropiaciones presupuestales destinadas para tal fin.	sin comprometer la orientación del texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de representantes.
4	La presente ley rige a partir de su publicación.	La presente ley rige a partir de su publicación.	Sin modificaciones.

- ***Sin modificaciones para el segundo debate en el Senado de la República.***

PROPOSICIÓN FINAL DEL INFORME DE PONENCIA

Por las razones expuestas y en mi calidad de ponente designado por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, me permito rendir **PONENCIA POSITIVA** al Proyecto de Ley No. 254 de 2021 Senado, No. 438 2020 Cámara "Por el cual se declara Patrimonio Nacional Inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del municipio de Baranoa, Departamento de Atlántico y se dictan otras disposiciones".

En consecuencia, solicitamos a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al texto propuesto.

ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
SENADOR DE LA REPÚBLICA
PONENTE

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

Proyecto de Ley No. No. 254 de 2021 Senado, No. 438 2020 Cámara "Por el cual se declara Patrimonio Nacional Inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del municipio de Baranoa, Departamento de Atlántico y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese, reconózcase y exáltese como Patrimonio Nacional Inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del Municipio de Baranoa en el departamento del Atlántico.

Artículo 2º. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Cultura, en coordinación con el Departamento del Atlántico y el municipio de Baranoa, contribuirán con la salvaguardia, la preservación, fomento, promoción, protección, divulgación, desarrollo y sostenibilidad de la tradicional Loa de los Santos Reyes Magos de Baranoa, reconocida como la más antigua tradición escénica popular religiosa del departamento del Atlántico y el Caribe colombiano.

Parágrafo: El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Cultura, en coordinación con el Departamento del Atlántico y el municipio de Baranoa asesorarán la postulación de la Loa de los Santos Reyes Magos de Baranoa a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial en los ámbitos correspondientes, así como fomentar la implementación del Plan Especial de Salvaguardia adoptado en el ámbito departamental, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1185 de 2008, el Decreto 1080 de 2015 y Decreto 2358 de 2019.

Artículo 3°. Autorizase al Gobierno Nacional para que a partir de la vigencia de la presente Ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política efectúe las asignaciones presupuéstales en la cuantía necesaria, para quesean incorporadas en las leyes de presupuesto, ley de apropiaciones y Plan Nacional de Desarrollo los recursos requeridos para dar cumplimiento a la presente Ley.

Parágrafo. El Gobierno Nacional impulsará y apoyará el Museo Histórico deBaranoa, entidad museal donde existe una sala para la divulgación y promociónde la Loa de los Santos Reyes Magos. Para el cumplimiento de los fines consagrados en el presente artículo, se autoriza al Gobierno Nacional, Departamental y Municipal suscribir los convenios y/o contratos con otras entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales, a fin de la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las apropiaciones presupuestales destinadas para tal fin.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su publicación.

ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
SENADOR DE LA REPÚBLICA
PONENTE

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION SEXTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESION REALIZADA EL DÍA 17 DE MAYO DE 2022, DEL PROYECTO DE LEY No. 254 DE 2021 SENADO, 438 DE 2020 CÁMARA

"Por el cual se declara Patrimonio Nacional Inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del municipio de Baranoa, Departamento de Atlántico y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DECRETA:

Artículo 1°. Declárese, reconózcase y exáltese como Patrimonio Nacional Inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del Municipio de Baranoa en el departamento del Atlántico.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Cultura, en coordinación con el Departamento del Atlántico y el municipio de Baranoa, contribuirán con la salvaguardia, la preservación, fomento, promoción, protección, divulgación, desarrollo y sostenibilidad de la tradicional Loa de los Santos Reyes Magos de Baranoa, reconocida como la más antigua tradición escénica popular religiosa del departamento del Atlántico y el Caribe colombiano.

Parágrafo: El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Cultura, en coordinación con el Departamento del Atlántico y el municipio de Baranoa asesorarán la postulación de la Loa de los Santos Reyes Magos de Baranoa a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial en los ámbitos correspondientes, así como fomentar la implementación del Plan Especial de Salvaguardia adoptado en el ámbito departamental, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1185 de 2008, el Decreto 1080 de 2015 y Decreto 2358 de 2019.

Artículo 3°. Autorizase al Gobierno Nacional para que a partir de la vigencia de la presente Ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política efectúe las asignaciones presupuéstales en la cuantía necesaria, para quesean incorporadas en las leyes de presupuesto, ley de apropiaciones y Plan Nacional de Desarrollo los recursos requeridos para dar cumplimiento a la presente Ley.

Parágrafo. El Gobierno Nacional impulsará y apoyará el Museo Histórico deBaranoa, entidad museal donde existe una sala para la divulgación y promociónde la Loa de los Santos Reyes Magos. Para el cumplimiento de los fines consagrados en el presente artículo, se autoriza al Gobierno Nacional, Departamental y Municipal suscribir los convenios y/o contratos con otras entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales, a fin de la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las apropiaciones presupuestales destinadas para tal fin.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su publicación.

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

En los términos anteriores, fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Sexta, en sesión ordinaria realizada el día 17 de Mayo de 2022, el Proyecto de Ley **No. 254 de 2021 SENADO, 438 de 2020 CÁMARA** "POR EL CUAL SE DECLARA PATRIMONIO NACIONAL INMATERIAL LA LOA DE LOS SANTOS REYES MAGOS DEL MUNICIPIO DE BARANOA, DEPARTAMENTO DE ATLÁNTICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"", ***según consta en el Acta No. 29, de la misma fecha***

JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
Secretario General
Comisión Sexta del Senado

Comisión Sexta Constitucional Permanente

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

La Mesa Directiva Autoriza el Informe presentado para Segundo Debate por el Honorable Senador ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA, al Proyecto de Ley **No. 254 de 2021 SENADO, 438 de 2020 CÁMARA** "POR EL CUAL SE DECLARA PATRIMONIO NACIONAL INMATERIAL LA LOA DE LOS SANTOS REYES MAGOS DEL MUNICIPIO DE BARANOA, DEPARTAMENTO DE ATLÁNTICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", ***DE ACUERDO AL ARTÍCULO 165 DE LA LEY 5ª DE 1992 "REGLAMENTO DEL CONGRESO"***, para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
Secretario General
Comisión Sexta del Senado

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2021 SENADO

por medio del cual se establece la obligación instalar cambiadores de pañales en baños de hombres y baños familiares en establecimientos abiertos al público.

Bogotá D.C, 01 de junio de 2022

Doctor
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
Secretario Comisión Séptima
Senado de la República
Ciudad

Referencia. Reiteración Observaciones al PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2021 SENADO *"Por medio del cual se establece la obligación instalar cambiadores de pañales en baños de hombres y baños familiares en establecimientos abiertos al público"*.

Respetado Doctor España:

La Federación Colombiana de Municipios, en atención a la ponencia radicada para su debate en Comisión y al estudio realizado de la misma, reitera concepto presentado el pasado mes de noviembre de 2021 al Proyecto de Ley 131 del 2021 Senado *"Por medio del cual se establece la obligación instalar cambiadores de pañales en baños de hombres y baños familiares en establecimientos abiertos al público"*. Y el cual señala:

Sobre la obligación de instalar cambiadores de pañales en los baños de hombres y la construcción y/o adecuación de baños familiares en los establecimientos que determina el proyecto de ley, referida en los artículos 2 y 3, que son finalmente el eje central del proyecto, la Federación Colombiana de Municipios en representación de las alcaldesas y alcaldes del país, no encuentra viable su implementación. Lo anterior, con fundamento en las siguientes razones:

1. No existe estudio de impacto fiscal lo cual es una obligación para aquellos proyectos que impliquen gastos de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 del 2003. Así mismo, sobre este punto, no vemos como sustento al impacto fiscal, la simple referencia en el informe de ponencia que simplemente se señale que *"La presente iniciativa no genera impacto fiscal."*, sin determinar el costo fiscal que estas adecuaciones le implicarían a las entidades a las cuales la Ley les aplicaría.

2. Los ingresos tributarios se han visto afectados drásticamente por la pandemia ocasionada por el COVID-19, lo que implica que existen enormes limitaciones presupuestales para cumplir con la gran multiplicidad de obligaciones que tienen hoy nuestros asociados.

Así las cosas, en atención a los argumentos referidos previamente, solicitamos que, como ponente del citado Proyecto, se evalué la viabilidad del mismo en razón a que presupuestalmente no son claras las fuentes de financiación, ni los costos que la aplicación de la Ley le generarían a las entidades y de darse la aprobación del proyecto, esto le acarrearía un impacto fiscal a las entidades territoriales, de por sí ya afectadas en sus finanzas por las múltiples cargas que a ellas les atribuyen diferentes leyes de la república, sino también por la situación referida por el COVID-19, sobre todo en aquellas entidades territoriales de 4, 5 y 6 categoría.

Así las cosas, la Federación Colombiana de Municipios en representación de los alcaldes y alcaldesas del país, acudimos a Usted con el fin de que nuestras consideraciones se den a conocer a los Honorables miembros de la comisión y las mismas sean tenidas en cuenta al momento de debatir el proyecto.

Igualmente le manifestamos nuestra disposición de trabajar con el Congreso en todas aquellas iniciativas que tengan incidencia municipal.

Sin otro particular, cordialmente,

Original firmado por

GILBERTO TORO GIRALDO
Director Ejecutivo

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C. Primero (01) de junio del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza l**a publicación en Gaceta del Congreso de la República,** las siguientes: consideraciones.

OBSERVACIONES: FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS.
REFRENDADO POR: DOCTOR GILBERTO TORO GIRALDO.
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 131/2021 SENADO
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN INSTALAR CAMBIADORES DE PAÑALES EN BAÑOS DE HOMBRES Y BAÑOS FAMILIARES EN ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PÚBLICO".
NÚMERO DE FOLIOS: DOS (02)
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: MIÉRCOLES PRIMERO (01) DE JUNIO DE 2022
HORA: 12:54 P.M.

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

La Secretaria,

DIANA NOVOA MONTOYA
SECRETARIA COMISIÓN SÉPTIMA

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 401 DE 2021 (CÁMARA) - 201 DE 2020 (SENADO)

por medio de la cual se garantiza el acceso al bastón blanco para las personas con discapacidad visual como una tecnología esencial para la movilidad, la salud y el bienestar íntegra/, de acuerdo con la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009.

Bogotá D.C.,

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
Cámara de Representantes
Carrera 7ª Nº 8 – 68
Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el **PL 401/21 (C) – 201/20 (S)** ***"por medio de la cual se garantiza el acceso al bastón blanco para las personas con discapacidad visual como una tecnología esencial para la movilidad, la salud y el bienestar integral, de acuerdo con la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009"***.

Cordial saludo,

Atendiendo a 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. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones[1]:

1. CONTENIDO

La propuesta dispone:

> **Artículo 1. Objeto.** El objeto de la presente ley es garantizar el acceso del bastón blanco con extremo inferior rojo como parte del plan de beneficios del sistema general de salud para aquellas personas con una discapacidad visual certificada. Lo anterior, en el marco de la garantía del derecho a la salud y a la rehabilitación funcional establecida los artículos 25 y 26 de la Ley 1346 del 2009.

[1] *Cfr.*, https://www.camara.gov.co/baston-blanco. Gaceta Nº 237 de 2022 [20/05/22].

> **Parágrafo.** Para efectos de esta ley, son personas con discapacidad visual aquellas que tengan una certificación de discapacidad en la categoría de discapacidad visual según la resolución 113 del 2020 expedida por el Ministerio de salud y protección social[2].

Bajo esta perspectiva, se estructuran siete (7) preceptos adicionales relativos a: uso exclusivo para personas con discapacidad visual (art. 2°); entrega del bastón blanco para personas con discapacidad visual (art. 3°); formación y entrenamiento en su uso, cuidador y acompañante (art. 4°); certificación de calidad (art. 5°); día nacional del bastón blanco – 15 de octubre (art. 6°); reglamentación (art. 7°) y; finalmente, vigencia y derogatoria (art. 8°).

2. CONSIDERACIONES

2.1. El artículo 1º del proyecto de ley estipula la inclusión del bastón blanco con extremo inferior rojo en el plan de beneficios del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) desconociendo que, en el marco del aseguramiento en salud, solo se aplica dichos beneficios con la UPC a los afiliados y beneficiarios de los regímenes contributivo y subsidiado, por lo que no está en consonancia con los principios de igualdad y equidad, frente a las personas con discapacidad de los afiliados y beneficiarios de los regímenes especiales y excepción.

De otro lado, la Resolución 2292 de 2021, *"por la cual se actualizan y establecen los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC)"*, en su artículo 57, prevé lo relativo a las ayudas técnicas, a saber:

> **Artículo 57. *Ayudas técnicas***. Los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la UPC incluyen las siguientes ayudas técnicas:
>
> 1. Prótesis ortopédicas internas (endoprótesis ortopédicas), para los procedimientos quirúrgicos, financiados con recursos de la UPC.
>
> 2. Prótesis ortopédicas externas (exoprótesis), para miembros inferiores y superiores, incluyendo su adaptación, así como el recambio por razones de desgaste normal, crecimiento o modificaciones morfológicas del paciente, cuando así lo determine el profesional tratante.
>
> 3. Prótesis de otros tipos (válvulas, lentes intraoculares, audífonos, entre otros), para los procedimientos financiados con recursos de la UPC.

[2] *Ibíd.*

> 4. Órtesis ortopédicas (incluye corsés que no tengan finalidad estética).
>
> **Parágrafo 1°.** Están financiados con recursos de la UPC, las siguientes **estructuras de soporte para caminar:** muletas, **caminadores y bastones**, las cuales, **se darán en calidad de préstamo**, en los casos en que aplique (incluye entrenamiento de uso), con compromiso de devolverlos en buen estado, salvo el deterioro normal. En caso contrario, deberán restituirse en dinero a su valor comercial.
>
> **Parágrafo 2°.** No se financian con cargo a la UPC sillas de ruedas, plantillas y zapatos ortopédicos. [Énfasis agregado]

Sin embargo, el bastón blanco con extremo inferior rojo para personas con discapacidad visual, no corresponde a las ayudas técnicas como: los caminadores y bastones como soportes para caminar, sino que tienen funciones y actividades adicionales en el marco del ordenamiento jurídico colombiano, como se percibe en la exposición de motivos.

De acuerdo con lo anterior, se estable un gasto adicional a los cálculos de suficiencia de la UPC, sobre lo cual, la iniciativa no posee el estudio de impacto fiscal en su contenido, especialmente en su parte justificativa, omitiéndose lo contemplado en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, *"por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"*, como se verá en el punto 2.2.

Tampoco se debe pasar por alto la pretensión que las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios – EAPB (art. 4º) *"formen y entrenen a las personas con discapacidad visual, su cuidador y su acompañante en el uso del bastón blanco con extremo inferior rojo"*, sobrepasen los límites estipulados en el artículo 9º de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, en relación con los determinantes sociales de la salud, entre los que se encuentran los factores sociales y de educación, los cuales deben ser *"financiados con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías de salud"*. A esto se suma examinar si el artículo 3º contravendría, en el marco del artículo 25 de la citada norma, lo designado y específico para los regímenes especiales y de excepción.

Cabe agregar, igualmente, que el proyecto de ley afecta aspectos del aseguramiento en salud[3] y salud pública, así como lo referente a la Ley 1618 de 2013, *"por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad"* que, en su artículo 10º, relativo al "derecho a la salud", determina en cabeza del Ministerio como ente rector, entre otros, lo asociado a asegurar y garantizar la prestación de los servicios de salud, los programas de salud pública y demás preceptos que allí se describen. En esa medida, resulta inconveniente atribuir una competencia a otra autoridad cuando la misma ya está radicada en otras reparticiones estatales especializadas en la materia, tal y como se desarrollará en el punto 2.3.

2.2. Acorde con lo enunciado y teniendo en cuenta que se estaría forjando un gasto adicional a los cálculos de suficiencia de la UPC, se observa que en el proyecto de ley no se plantea lo atinente al efecto financiero previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003[4] y, por ende, es factible exteriorizar dicha falencia. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha enfatizado:

> […] Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819

[3] *Cfr.* Ley 1122 de 2007, "**Artículo 14º. Organización del Aseguramiento.** Para efectos de esta ley entiéndase por aseguramiento en salud, la administración del riesgo financiero, la gestión del riesgo en salud, la articulación de los servicios que garantice el acceso efectivo, la garantía de la calidad en la prestación de los servicios de salud y la representación del afiliado ante el prestador y los demás actores sin perjuicio de la autonomía del usuario. Lo anterior exige que el asegurador asuma el riesgo transferido por el usuario y cumpla con las obligaciones establecidas en los Planes Obligatorios de Salud // Las Entidades Promotoras de Salud en cada régimen son las responsables de cumplir con las funciones indelegables del aseguramiento […]". Sin desconocer la cabeza del sector a cargo de esta Cartera (art. 2°).

[4] **Artículo 7°. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo […] Para estos propósitos, 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 […] 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 […] 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 […] En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto", (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual "se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático" y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro [...][5].

Bajo este entendido, se debe estar en armonía con el mandato estipulado en la citada ley, los desarrollos jurisprudenciales y los preceptos superiores sobre la materia. Al efecto, para cumplir con lo previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es necesario que tanto en la exposición de motivos como en las respectivas ponencias, se incorporen expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, y que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el curso legislativo, conceptúe sobre la consistencia de los informes realizados, pronunciamiento que no debe ir en contravía del "Marco Fiscal".

2.3. El otro aspecto manifestado que debe revisarse en el proyecto tiene que ver con la iniciativa para proponer determinados tópicos, especialmente por lo indicado en el artículo 154 constitucional el cual señala que corresponde al Gobierno, privativamente, impulsar ciertos tipos de normas, entre ellos, los que establecen la estructura de la administración pública o la modifican (art, 150 numeral 7°, *ibíd.*).

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

> [...] La Corte ha declarado la inexequibilidad de disposiciones en virtud de **las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del Gobierno o su aval en el trámite legislativo**, (i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; **(iii) ha atribuido a un Ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones;** (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental [...][6]. [Énfasis fuera del texto].

Este criterio lo ha reiterado en la siguiente decisión:

> [...] Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones[7]. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos[8]. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior[9].

Es más, se corrobora con el consecuente pronunciamiento de la Corte[10]:

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

Materias comprendidas por la competencia de determinar la estructura de la administración nacional	Sentencia
Creación, supresión o fusión de una entidad pública del orden nacional	C-299/94, C-648/97, C-482/02, C-078/03, C-121 /03, C-869/03, C-570/04 C-784/04 C-856/06, C-663/13 y C-031/17
Estructura orgánica de las entidades y organismos	C-209/97, C-121/03 y C-869/03
Creación de un Consejo Nacional de Acreditación que por su integración y funciones modifican en algún grado	C-307/13
la estructura de la administración	
Definición de las tipologías de entidades y organismos y sus interrelaciones respectivas"	C-784/04
Objetivos y funciones generales de la entidad u organismo	C-299/94, C-209/97, C-121/03, C-869/03 y C-784/04
Vinculación con otros organismos para fines del control	C-121/03 y C-784/04
Régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario	C-299/94, C-209/97, C-121/03 y C-784/04
Características de los órganos creados	C-1162/00, C-078/03 y C-784/04
Ubicación de los organismos en el conjunto de la administración	C-078/03 y C-784/04

Las disposiciones superiores destacadas y la jurisprudencia referida, desarrollan un criterio de especialidad en la gestión pública que el propio Ejecutivo conoce y debe desplegar. Por tanto, cuando el Congreso de la República propone una modificación sustancial en las competencias de las reparticiones, como en este caso, debe contar con el aval gubernamental y, la inexistencia de este, viciaría la norma que se proyecta. La ausencia de iniciativa por parte del Ejecutivo hace que devenga inconstitucional.

2.4. Por último, sobre la reglamentación (art. 9º), en el que se señala que el *"Gobierno Nacional deberá reglamentar lo pertinente de la presente ley durante el año siguiente a su promulgación"*, se tiene que esta clase de cláusulas han sido catalogadas contrarias a nuestro ordenamiento. En efecto, sobre el límite en el tiempo de la facultad reglamentaria, de 6 meses por ejemplo, la Corte 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[11]. 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 el ejercicio de tal potestad a un plazo, incurrió en un práctica que contradice lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declarará inexequible 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"*[12].

Se insiste, 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.

A su turno, 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[13] [...][14].

Finalmente, ha precisado:

> [...] Conforme a lo indicado en precedencia, dado que la potestad reglamentaria del Presidente es una atribución constitucional inalienable, intransferible e irrenunciable, que puede ser ejercida en cualquier tiempo, cuando el legislador, como ocurre en este caso, ha establecido un plazo, este tiene un carácter meramente "impulsor", pues de ningún modo implica una caducidad ni impide al Gobierno modificar los reglamentos en cualquier tiempo, para ajustarlos a nuevos contextos, mientras las normas legales a las cuales se sujeta su competencia se encuentren vigentes [...][15].

Con esto debe resaltarse que, la facultad de reglamentación es abierta y no puede condicionarse en el tiempo, so pena de distorsionarla, ya que es una de las funciones básicas que la Constitución encomienda al presidente de la República (art. 189 numeral 11), por lo que su desconocimiento contraviene la Carta Política.

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, en primer lugar, continuar el curso de la propuesta afecta los cálculos y suficiencia de la UPC al incorporar, a modo de obligatoriedad de suministro efectivo, la entrega gratuita de la ayuda técnica bastón blanco con extremo inferior rojo a la población con discapacidad visual, sin realizar los estudios económicos y evaluaciones de tecnologías en salud respectivas, para ser garantizadas con los recursos de la UPC o presupuestos máximos (no financiado con UPC) o por recobro a la ADRES o cualquier

---

[5] **CORTE CONSTITUCIONAL,** sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

[6] **CORTE CONSTITUCIONAL,** sent. C-889 de 2006, M.P. Manuel Cepeda Espinosa.
[7] Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.
[8] Sentencia C-299 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.
[9] Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[10] **CORTE CONSTITUCIONAL,** sent. C-110 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[11] *Cfr.* **CORTE CONSTITUCIONAL,** sent. C-066 de 1999, MM.PP. Fabio Morón Díaz & Alfredo Beltrán Sierra.
[12] **CORTE CONSTITUCIONAL,** sent. C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.

[13] *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).
[14] **CORTE CONSTITUCIONAL,** sent. C-765 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
[15] **CORTE CONSTITUCIONAL,** sent. C-189 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

otra fuente de financiación sin que el legislador lo hubiera considerado en el proyecto de ley y de conformidad con el impacto fiscal (Ley 819 de 2003, art. 7°).

De igual manera, y en segundo lugar, confunde criterios propios de la atención en salud, como aspectos sociales y determinantes en salud que bajo esquemas de intersectorialidad e interinstitucional van más allá de los recursos destinados a la salud. Es más, la ausencia de aquiescencia por parte del ejecutivo en su impulso o aval y la delimitación de la potestad reglamentaria constituyen factores decisivos para una potencial exequibilidad.

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, se formulan observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y que desconocen normas superiores, de ahí que, respetuosamente, se solicite su archivo.

Atentamente,

MARÍA ANDREA GODOY CASADIEGO
Viceministra de Protección Social encargada de las funciones del Ministro de Salud y Protección Social

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C. Primero (01) de junio del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza l**a publicación en Gaceta del Congreso de la República,** las siguientes: consideraciones.

CONCEPTO: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.
REFRENDADO POR: DOCTORA MARÍA ANDREA GODOY CASADIEGO-VICEMINISTRA DE PROTECCIÓN SOCIAL ENGARGADA DE LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 201/2020 SENADO y 401/2021 CÁMARA
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE E IDENTIFICA EL BASTÓN BLANCO PARA LA MOVILIDAD DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD VISUAL".
NÚMERO DE FOLIOS: NUEVE (09)
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: MARTES TREINTA Y UNO (31) DE MAYO DE 2022
HORA: 17:08 P.M.

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

La Secretaria,

DIANA NOVOA MONTOYA
SECRETARIA COMISIÓN SÉPTIMA

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 310 DE 2022 (SENADO) - 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.

Bogotá D.C.,

Doctor
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
Comisión Séptima Constitucional
Senado de la República
Carrera 7ª Nº 8 – 68
Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el **PL 310/22 (S) – 366/20 (C)** ***"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".***

Cordial saludo,

Atendiendo a 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 Nº 25 de 2022. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta dispone:

> **Artículo 1°. Objeto.** La presente ley 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[1].

Bajo esta perspectiva, se estructuran los ocho (8) preceptos adicionales relativos a: formalización (art. 2°); excepción al contratista para continuar en el régimen subsidiado de salud (art. 3°); cotización y liquidación del contratista (art. 4°), novedad de retiro al terminar el contrato (art. 5°), licencia de maternidad y paternidad (art. 6°); licencia en caso de sufrir aborto o parto prematuro no viable (art. 7°); "artículo nuevo" sobre afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral y, por último, vigencia (art. 8°).

[1] **CONGRESO DE LA REPÚBLICA,** Gaceta del Congreso N° 25 de 2022.

2. CONSIDERACIONES

2.1. El proyecto de ley, orientado por su *objeto*, se justifica en un único estudio sobre la relación entre el contrato de prestación de servicios y los factores que en la literatura se identifican como de calidad del empleo. En ese sentido, y no obstante la calidad técnica del estudio referenciado, es preciso no solo que este tipo de estudios puedan contrastarse, sino que en general las conclusiones que animen una regulación normativa del tipo pretendido, sean el resultado de procesos de deliberación pública, con información suficiente y completa, que permita la construcción de soluciones que, en lugar de desnaturalizar la figura del contrato de prestación de servicios, permita su fortalecimiento en concordancia con las necesidades de la administración, y en un marco de pleno acatamiento de los derechos de las personas, que, por esta vía, contribuyen con el logro de los cometidos estatales.

2.2. En cuanto a la *afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI)* de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas se realice luego de la firma de acta de inicio del contrato, por lo que el contratista deberá acreditar las afiliaciones correspondientes posterior a la firma de dicha acta, se tiene que tal asunto no resulta baladí, en relación con la ejecución de los contratos, por el contrario, podría resultar perjudicial por motivos como:

a. No todos los contratos prevén la suscripción de acta de inicio, de ahí que sujetar la obligación de afiliación a este acto crearía un trámite que en la actualidad no se encuentra previsto con carácter obligatorio en la normatividad. Por lo general los CPS personales inician una vez tiene lugar el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución.

b. Si la afiliación constituye una obligación ulterior al inicio, el no cumplimiento de esta responsabilidad no solo implicaría la existencia de un incumplimiento contractual con lo que ello supone en términos de gestión para las entidades públicas, más complejas; conllevaría que una persona pueda estar ejecutando sus obligaciones sin tener cobertura del SSSI, lo cual es contrario a los principios y finalidades del sistema.

c. De otro lado, la disposición no pareciera ofrecer mayores ventajas, estimando que en la actualidad lo que se solicita al contratista, para suscribir el contrato, es la afiliación, en tanto el pago se realiza mes vencido.

d. Otro aspecto relevante tiene que ver con la cobertura de la ARL. Para efectos de que una persona pueda afiliarse a la ARL debe estar afiliado a los sistemas de salud y pensiones de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico. Ahora bien, es preciso considerar que el contratante, para el caso, la entidad pública, debe afiliar

al Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) a los contratistas, y la cobertura del referido sistema se inicia el día calendario siguiente al de la afiliación; por lo que dicha afiliación debe surtirse como mínimo un día antes del inicio de la ejecución de la labor contratada, lo que no podría ocurrir si la persona no está afiliada previamente a salud y pensión.

2.3. En relación con la e*xcepción al contratista para continuar en el régimen subsidiado de salud*, tratándose de contratos con lapso de duración inferior a tres meses y con honorarios inferiores a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), si bien en principio puede ser una norma que favorezca a los contratistas que se encuentren en esta condición, lo cierto es que nada prevé en relación con las prórrogas, o con las interrupciones que pueden darse entre un contrato y otro, lo que haría que una persona pueda tener un contrato por el período previsto, y al poco tiempo iniciar otro en iguales condiciones, o que el mismo pueda ser prorrogado.

Por otra parte, la afiliación en el régimen subsidiado no da lugar al pago de prestaciones como la licencia de maternidad o de paternidad, como tampoco las incapacidades por enfermedad general, en tanto corresponden a prestaciones que solo se reconocen a los afiliados cotizantes del régimen contributivo. Sin perjuicio de lo expresado, también se requeriría la compatibilización con el régimen de riesgos laborales, de forma tal que no existan contradicciones en lo concerniente al pago de licencias por accidentes o enfermedades laborales, ya que únicamente tienen derecho a estas los trabajadores afiliados al régimen contributivo y al SGRL, a través de las denominadas Administradoras de Riesgos Laborales (ARL).

2.4. En lo que tiene que ver con la *cotización* al SSSI de las personas naturales que se encuentran vinculadas a entidades públicas por medio de contratos de prestación de servicios, la cual propone dividir los aportes entre contratante y contratista en similares condiciones a las que ocurre entre el empleador y el empleado tratándose de vínculos de carácter laboral, al igual que acontece con la afiliación y pago de los aportes a la ARL y a la caja de compensación familiar, se trata de una disposición normativa que, en esencia, desconoce la naturaleza misma de los contratos de prestación de servicios, conforme a la cual en ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales.

Trasladar la carga de la afiliación y el pago al SSSI a las entidades contratantes no constituye en sí un instrumento de justicia en la relación, en tanto, se trata de una carga que no resulta excesiva para el contratista, sino que, por el contrario, hace parte de los deberes proporcionales que se derivan de su condición autónoma e independiente, y que le permiten además realizar las previsiones correspondientes una vez terminan los vínculos contractuales. Trasladar dicha obligación al Estado, implicaría una inversión considerable en términos de personal y de adecuaciones tecnológicas que no tendría su correlato, o no se vería reflejada de forma sustantiva en el equilibrio de la relación contractual.

Los objetivos de justicia bien pueden conseguirse buscando que la figura se aplique de forma adecuada, es decir, respetando la autonomía e independencia del contratista, quien debe recibir unos honorarios que remuneren adecuadamente su actividad, siguiendo parámetros de mercado, esto es, estimando todos los factores y variables que constituyen una remuneración de calidad, lo que incluye considerar su participación en labores de bienestar y otro tipo de medidas de los que regularmente se excluyen, bajo la errónea concepción de que constituyen indicios de desnaturalización de su vínculo contractual.

2.5. En materia de *licencias*, sin perjuicio de reconocer la diferencia que existe entre un vínculo forjado mediante un contrato de prestación de servicios y una relación de índole laboral, no se debe desconocer lo estipulado tanto en la Ley 1822 de 2017, *"por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones"*; como en la Ley 2114 de 2021, *"por medio de la cual se amplía la licencia de paternidad, se crea la licencia parental compartida, la licencia parental flexible de tiempo parcial, se modifica el artículo 236 y se adiciona el artículo 241A del Código Sustantivo del Trabajo, y se dictan otras disposiciones"*.

Cabe agregar, igualmente, que resulta indispensable contar con el pronunciamiento que a bien tenga expedir el sector trabajo dado que la propuesta, en su articulado, comprende asuntos que son de su competencia.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. Frente a su contenido, por las razones expuestas, resulta pertinente tener en cuenta las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia de cara a su curso en el legislativo.

Atentamente,

MARÍA ANDREA GODOY CASADIEGO
Viceministra de Protección Social encargada de las funciones del Ministro de Salud y Protección Social

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C. Primero (01) de junio del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza l**a publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes: consideraciones.

CONCEPTO: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.
REFRENDADO POR: DOCTORA MARÍA ANDREA GODOY CASADIEGO-VICEMINISTRA DE PROTECCIÓN SOCIAL ENGARGADA DE LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 310/2022 SENADO y 366/2020 CÁMARA
TÍTULO DEL PROYECTO: "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."
NÚMERO DE FOLIOS: CUATRO (04)
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: MARTES TREINTA Y UNO (31) DE MAYO DE 2022
HORA: 16:48 P.M.

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

La Secretaria,

DIANA NOVOA MONTOYA
SECRETARIA COMISIÓN SÉPTIMA

CONTENIDO

Gaceta número 606 - Jueves, 2 de junio de 2022
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva , pliego de modificaciones, texto propuesto para segundo debate y texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 254 de 2021 Senado, número 438 2020 Cámara, por el cual se declara Patrimonio Nacional Inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del municipio de Baranoa, departamento de Atlántico y se dictan otras disposiciones. 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico de la Federación Colombiana de Municipios al Proyecto de ley número 131 de 2021 Senado, por medio del cual se establece la obligación instalar cambiadores de pañales en baños de hombres y baños familiares en establecimientos abiertos al público. 5

Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 401 de 2021 (Cámara) - 201 de 2020 (Senado), por medio de la cual se garantiza el acceso al bastón blanco para las personas con discapacidad visual como una tecnología esencial para la movilidad, la salud y el bienestar íntegral, de acuerdo con la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009. 6

Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 310 de 2022 (Senado) - 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..... 8