



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 21

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

EDICIÓN DE 27 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 DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2021 CÁMARA

*por medio [de la] cual se establecen instrumentos de prevención, control y vigilancia del consumo de azúcar en los establecimientos de comercio de bebidas frías y/o calientes en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 20211401533261  
Fecha: 28-09-2021  
Página 1 de 13

Bogotá D.C.,

Doctor  
**ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA**  
Comisión Séptima Constitucional  
Cámara de Representantes  
Carrera 7ª N° 8 – 68  
Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto sobre el PL 255/21 (C) “por medio [de la] cual se establecen instrumentos de prevención, control y vigilancia del consumo de azúcar en los establecimientos de comercio de bebidas frías y/o calientes en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”.

Cordial saludo,

Si se tiene presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1086 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:

#### 1. CONTENIDO

La propuesta se dirige a:

[...] concientizar de manera amplia y suficiente a todos los que hacen parte integral de los establecimientos comerciales (socios y propietarios) llámense cafeterías, tiendas, vehículos adaptados a la venta de bebidas, ambulantes y otros, sobre las consecuencias del consumo excesivo de azúcares en bebidas frías y/o calientes, que aumentan los riesgos de la salud de las personas de enfermedades como la obesidad, diabetes y cáncer, entre otras [...].<sup>1</sup>

Bajo esta perspectiva, la iniciativa se compone de cinco (5) preceptos adicionales, incluida la vigencia. Además de su objeto, estipula definiciones, límites en el consumo de azúcares, desarrollo de políticas públicas, en cabeza de esta Cartera y la certificación de autoridades territoriales a ciertos establecimientos.

#### 2. CONSIDERACIONES

##### 2.1. Antecedentes

Ante el Congreso de la República se han radicado proyectos de ley asociados (total o parcialmente) al tema que ahora es objeto de regulación, sirva para ilustrar:

- PL 007/16 (S), “por medio de la cual se establecen normas sobre la información nutricional, el etiquetado de las bebidas azucaradas y se dictan otras disposiciones”.
- PL 168/19 (C) “por la cual se adopta una estrategia para propiciar entornos alimentarios saludables en las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media”.
- PL 178/19 (C) “por medio [de la] cual se regula la comercialización de bebidas azucaradas en las instituciones educativas y centros educativos del territorio nacional y se dictan otras disposiciones”.
- PL 122/20 (S) “por medio [de la] cual se establecen mecanismos de prevención, control y vigilancia del consumo de azúcar en los locales comerciales de bebidas frías y/o calientes y se dictan otras disposiciones”.
- PL 335/20 (C) “por medio del cual se regula la comercialización de bebidas azucaradas en las instituciones educativas y centros educativos del territorio nacional y se dictan otras disposiciones”.

El sustento de dichas propuestas ha radicado en la grave epidemia de sobrepeso y obesidad que afecta a la población colombiana e, igualmente, se basa en las cifras reportadas por la Encuesta Nacional de Situación Nutricional en sus últimas versiones

<sup>1</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 1086 de 2021.

(2010-2015). En torno a las bebidas azucaradas, esta Cartera se ha pronunciado<sup>2</sup> señalando que, si bien resultan importantes y tienen un sentido de protección de la vida y la salud de las personas, con énfasis en los niños, muchas de las medidas que contemplan están siendo implementadas por el Ministerio y no requieren de una normatividad adicional para continuar con dichos esfuerzos. También debe destacarse la reciente expedición de la Ley 2120 de 2021, "por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones", a la cual se hará referencia en el siguiente acápite.

**2.2. El fomento de entornos alimentarios saludables**

Como es de amplio conocimiento, a finales de julio de este año fue expedida la Ley 2120 de 2021. Esta disposición avanza sustancialmente en el propósito de protección de derechos fundamenta a la salud "mediante el acceso a información clara, veraz, oportuna, visible, idónea y suficiente, sobre componentes de los alimentos a efectos de fomentar hábitos alimentarios saludables". En este sentido, fortalece las funciones de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) y determina lo relativo al etiquetado frontal de advertencia (art. 5°), un precepto destinado a garantizar una información clara al consumidor.

En materia educativa, se previene acerca de la emisión de contenidos en los medios de comunicación, la promoción de entornos saludables en espacios educativos (arts. 7° y 8°). Así mismo, se estipula un régimen sancionatorio a cargo tanto del INVIMA como de la SIC, en cuanto a la publicidad se refiere. Se contempla, igualmente, el impulso de entornos saludables y el desarrollo de actividad física. Es más, debe indicarse que la Ley 2120 abarca los conceptos de entorno saludable, alimento saludable, alimento y comestibles o bebibles clasificados de acuerdo con el nivel de procesamiento, incluyendo, así los azúcares.

Si bien la Resolución 810 de 2021, "por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados o empacados para el consumo humano", es anterior a la expedición de la Ley, se centra en la evidencia científica y su dirección es protectora puesto que su propósito se orienta a "proporcionar al consumidor final una información lo

<sup>2</sup> Cfr., entre otros, los Radicados N° 201911401431011 del 24 de octubre de 2019 o N° 202011401447681 del 15 de septiembre de 2020.

suficientemente clara y comprensible sobre el producto, y prevenir práctica que induzcan a engaño o error y permitir al consumidor efectuar una elección informada". En la resolución se tienen en cuenta los azúcares para efectos de las advertencias y la forma de expresarlos con claridad y de modo comprensible.

**2.3. Comentarios específicos**

Con base en lo expresado, la Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud, en el marco de la Política de Atención Integral en Salud (PAIS), insta a la Nación a intervenir de forma poblacional, colectiva e individual, para afectar positivamente los determinantes sociales de la salud. En ese sentido, este Ministerio considera que es relevante la información que pueda brindarse al consumidor en cuanto al efecto que tiene el consumo de bebidas azucaradas, a fin de crear entornos saludables que promuevan el consumo y oferta de alimentos saludables; para revertir el desarrollo de enfermedades crónicas no transmisibles que enfrenta el país, derivadas del sobrepeso y obesidad, entre otras, un aspecto que se desarrolló, como está visto, en la Ley 2120 de 2021.

En ese contexto y teniendo en cuenta los avances existentes, resulta pertinente realizar los siguientes comentarios:

Artículo	Observación
Artículo 1°.- Objeto: Concientizar de manera amplia y suficiente a todos los que hacen parte integral de los establecimientos comerciales (socios y propietarios) llámense cafeterías, tiendas, vehículos adaptados a la venta de bebidas, ambulantes y otros, sobre las consecuencias del consumo excesivo de azúcares en bebidas frías y/o calientes, que aumentan los riesgos de la salud de las personas de enfermedades como la obesidad, diabetes y	Es importante revisar si es necesario una ley para este tipo de acciones de información y comunicación, pues este propósito puede lograrse con mejores resultados a través de lo establecido en la ruta de promoción y prevención para la salud <sup>3</sup> , con la intervención de comunicación y educación para la salud, la cual incluye campañas educativas.

<sup>3</sup> Cfr. Resolución 3280 de 2018.




cáncer, entre otras, en el territorio nacional.	
Artículo 2°.- Definiciones. El azúcar es un tipo de carbohidrato que el cuerpo usa para producir energía. Puede estar presente en los alimentos de dos maneras distintas:	Las definiciones propuestas ya se encuentran previstas en la Resolución 3803 de 2016, "por la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) para la población colombiana y se dictan otras disposiciones".
• Azúcares libres (o añadidos): monosacáridos (glucosa, fructosa) y disacáridos (sacarosa o azúcar de mesa) que añaden fabricantes o consumidores a los alimentos y bebidas, así como los azúcares presentes de forma natural en la miel, los jarabes, los zumos o néctares de fruta.	[...] 3.4. Azúcares intrínsecos: son los que se encuentran presentes en las células de las paredes de las plantas principalmente en frutas (fructosa) o como la lactosa en la leche.
• Azúcares intrínsecos: se encuentran en las frutas y las verduras enteras frescas. No existen pruebas de que este tipo de azúcar tenga efectos adversos para la salud.	3.5. Azúcares libres: los azúcares libres incluyen los monosacáridos y los disacáridos añadidos intencionalmente a los alimentos y las bebidas por el fabricante, el cocinero o el consumidor (sacarosa, jarabe de maíz alto en fructosa, jarabe de malta, miel y melaza) más los azúcares naturalmente presentes en la miel, los jarabes, los jugos de frutas y los concentrados de jugos de frutas [...].
	Por tanto, no se considera viable contemplarlas en la ley.
Artículo 3°.- Límites de consumo de azúcares. Dar continuidad a los parámetros establecidos por la Organización Mundial de la Salud OMS y al Organización Panamericana de la Salud OPS; sugiere reducir el consumo al 10% de la ingesta calórica del día, en una dieta sana de 2000 calorías diarias.	El término adecuado no es "límite", sino "recomendación" de ingesta de azúcares libres, la cual fue prevista en la Resolución 3803 de 2016, a saber:  [...] Se adopta un valor guía de ingesta de azúcares libres para la población colombiana correspondiente al 10% del Requerimiento Promedio de Energía por grupo de edad y género.  Nota: Las recomendaciones que se establecen de azúcares libres no se aplican al consumo de azúcares

200 de esas podrían ser provenientes del azúcar, que representaría unos 50 gramos.	intrínsecos presentes en las frutas y verduras frescas.  Sin embargo, no es apropiado estipular esta recomendación en la ley, teniendo en cuenta que el campo de aplicación es más amplio, tal como se estipuló en la Resolución 3803 de 2016:  2.1. Las personas naturales y/o jurídicas que realicen evaluación y planeación de dietas individuales, de grupos poblacionales o programas de intervención nutricional y alimentaria.  2.2. Las personas naturales y/o jurídicas que diseñen, formulen, procesen y evalúen productos alimentarios, nutricionales y suplementos dietarios.  Así mismo, no se considera que en una ley se incorpore una norma técnica que debe ser esencialmente flexible.
Artículo 4°.- El Gobierno Nacional - Ministerio de Salud, establecerán las políticas públicas claras para que los entes territoriales implementen las medidas necesarias en los establecimientos que comercialicen bebidas frías y/o calientes, que le permitan a los consumidores tener opciones de escoger azúcar común (refinada), glucosa (panela) y fructuosa (endulzantes), el cual debe ser de carácter obligatorio; así como, ubicar afiches y etiquetados en lugares visibles en cada expendio con la información suficiente sobre los riesgos y consecuencias del consumo excesivo de los azúcares para la salud.	En esta disposición se proponen 3 acciones:  1. Variedad de tipos de azúcar para que el consumidor pueda elegir. 2. Ubicación de letreros sobre información de los riesgos del consumo de azúcar. 3. Capacitación por parte de las entidades territoriales sobre el manejo de alimentos y hábitos saludables.  Frente a la acción número (1), es importante aclarar que el efecto en salud de los diferentes tipos de azúcar mencionados, tales como: sacarosa, fructuosa y glucosa, es el mismo, al ser un azúcar simple y que se adiciona a la bebida, se absorben en el intestino generando una respuesta rápida en la glucemia, y cuando se supera la recomendación de ingesta puede ser un riesgo para la salud por adquirir enfermedades relacionadas, tales como: obesidad, diabetes, caries y algunos tipos de cánceres. Al ser la consecuencia similar, no se entiende el impacto que pueda tener en el consumidor las diferentes opciones de azúcares añadidos.
Parágrafo 1°. El Ministerio de	En cuanto a la acción número (2), si bien este Ministerio considera positivo que los establecimientos comerciales informen al consumidor sobre el efecto del consumo de

<p>Salud, en concordancia con el plan decenal de salud 2012-2021, estrategia C del componente 7.2.3.1.4 Desarrollo de regulación y control adecuado de la composición de alimentos procesados y bebidas, reducir azúcares añadidos, refinados y libres, entre otros nutrientes de interés en salud pública; establecerá parámetros junto a los entes territoriales de mecanismos adecuados de capacitación y entrenamiento para el correcto manejo de alimentos y de hábitos saludables en salud.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> El Gobierno Nacional, definirá dentro de los seis (6) meses siguientes de la entrada en rigor de la presente ley, los mecanismos para su implementación y cumplimiento.</p>	<p>bebidas azucaradas, no tiene la competencia para fijar políticas que permitan a los establecimientos implementar estas medidas, pues comprende la órbita de funciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y de la Superintendencia de Industria y Comercio</p> <p>Debe tenerse en cuenta que el "manejo de alimentos" se encuentra reglamentado en la actualidad en la Resolución 2674 de 2013, y que se dieron instrucciones al Invima en las circulares 046 de 2014 y 2016 sobre la información, educación y capacitación que debe coordinar con las Entidades Territoriales de Salud, por ende, no se ve la necesidad de incluirlo en el proyecto.</p> <p>En lo referente a la acción número (3), es oportuno informar que las medidas de información, educación y comunicación, en el manejo de alimentos y hábitos saludables, están establecidas en la mencionada Resolución 3280 de 2018, ruta de promoción y mantenimiento de la salud, sobre las acciones de educación brindadas en todos los entornos, en ese entendido, las entidades territoriales en salud y el Invima ya vienen desplegando acciones de capacitación en los temas relacionados.</p> <p>Adicionalmente, este Ministerio, en el desarrollo de sus competencias, ha venido ejerciendo acciones en conjunto con el sector gastronómico, en el que se incluyen establecimientos, escuelas de gastronomía y la academia, para aunar esfuerzos en la oferta de preparaciones saludables. En el año 2017, se emitió el manual del sector gastronómico, el cual sintetiza las acciones para disminuir (entre otros) el consumo de azúcares en los restaurantes, en todas las etapas de elaboración, sirva para ilustrar:</p> <p><i>Etapa de planeación:</i> incluir en el menú bebidas con diferentes niveles de dulzor para dar opciones de elección saludables para el consumidor. <i>Etapa de compras:</i> limitar la compra de bebidas azucaradas ya sean líquidas o para reconstituir en polvo, prefiriendo la compra de frutas y ofreciendo jugos naturales con poca o sin azúcar. <i>Etapa de distribución:</i> al momento de ofrecer la opción de bebidas, se evite ofrecer bebidas industrializadas (gaseosas – refrescos).</p>	<p>a menos de que el cliente lo desee.</p> <p>Sobre el particular, cabe señalar que el manual se encuentra en proceso de implementación<sup>4</sup>.</p> <p>Adicionalmente, esta Cartera en el marco de la promoción de una alimentación saludable ha venido realizando las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expedición de la aludida Resolución 3803 de 2016, encaminada a promover una dieta equilibrada que aporte la cantidad y calidad necesaria de energía y nutrientes correspondientes al mantenimiento del estado nutricional y de salud de toda la población, se espera que la población colombiana pueda acceder a una alimentación saludable previniendo enfermedades no transmisibles.</li> <li>- Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS), como una herramienta obligatoria que define a los integrantes del sector salud (entidad territorial, EAPB, prestador) y de otros sectores. Comprende las condiciones necesarias para asegurar la integralidad en la atención a partir de las acciones de cuidado que se esperan del individuo, las acciones orientadas a promover el bienestar y el desarrollo de los individuos en los entornos en los cuales se desarrolla, así como las intervenciones para la prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación de la discapacidad y paliación de la enfermedad. En este contexto y como ya se indicó, el Ministerio expidió la Resolución 3280 de 2018, modificada por la Resolución 276 de 2019, la cual establece acciones de obligatorio cumplimiento por parte de las Entidades Territoriales, las Entidades Promotoras de Salud, las Entidades Obligadas a Compensar, los prestadores de servicios de salud y demás entidades responsables de las intervenciones relacionadas con la promoción, mantenimiento de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación,</li> </ul> <p><sup>4</sup> Cfr. <a href="https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/Manual-operativo-sector-gastronomico.pdf">https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/Manual-operativo-sector-gastronomico.pdf</a></p>
<p>paliación y en general, que despliegan acciones en salud, de acuerdo a sus competencias, responsabilidades y funciones en el marco de la operación de la Política de Atención Integral en Salud, entre ellas, la <b>promoción de la alimentación saludable.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Conformación de la mesa técnica del sector gastronómico:</b> con la participación del SENA, escuelas de gastronomía y representantes de los restaurantes. En el marco de esta instancia se realizaron actividades como las que se pasan a describir:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Durante los años 2017 y 2018, se formuló y validó la propuesta operativa para la promoción de la alimentación saludable en el sector gastronómico.</li> <li>- En el transcurso del año 2019, se construyó la herramienta de promoción de la alimentación saludable en el sector, incluyendo cada una de las fases de compra y preparación de alimentos, con actividades direccionadas a producir comidas saludables. Cada etapa cuenta con una semaforización de los procesos de tal manera que quien administre el restaurante pueda aplicarla y establecer los procesos que se realizan de manera correcta, los llamados a ajuste y aquellos que deban empezarse a implementarse.</li> </ul> </li> <li>- <b>Construcción del curso de capacitación – alimentación cardiosaludable</b> en el marco de la estrategia de salud cardiovascular R E C E T A-A, dirigido a los equipos básicos de salud que manejan hipertensión, iniciando su implementación en diciembre de 2019 con las Direcciones Territoriales de Salud y brindando acompañamiento técnico para su difusión en las instituciones de salud de cada jurisdicción.</li> <li>- <b>Implementación de las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABA) para la Población Colombiana</b></li> </ul>	<p>Mayor de 2 Años. Es una herramienta nacional en materia de alimentación saludable, la cual busca contribuir al fomento de estilos de vida saludables, al control de deficiencias o excesos en el consumo de alimentos y a la reducción del riesgo de enfermedades relacionadas con la alimentación, a través de 9 mensajes comprensibles, y orienta a familias, educadores, asociaciones de consumidores, medios de comunicación e industria de alimentos, entre otros actores sociales, sobre cómo debe ser su alimentación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Estrategia nacional para la prevención y control de las deficiencias de micronutrientes.</b> En el marco de la Estrategia nacional para la prevención y control de las deficiencias de micronutrientes, además de la promoción del pinzamiento oportuno del cordón umbilical al nacimiento, el fortalecimiento de la práctica de la lactancia materna, oportunidad y calidad en el inicio de la alimentación complementaria, se realizó la implementación del programa nacional de prevención y reducción de la anemia nutricional como una respuesta programática universal con pertinencia étnica, de género y territorial.</li> <li>- <b>Promoción de consumo de frutas y verduras:</b> Esta Cartera ha desarrollado diferentes acciones articuladas con otros sectores, como lo son el concurso abierto para generar procesos creativos que pudieran ser aplicados a la implementación de puntos de distribución de frutas y verduras, de esta experiencia se premieron 6 propuestas aplicables en los entornos y de las cuales se escogió la propuesta ganadora para el entorno laboral: la máquina dispensadora de frutas y verduras, manuales y ABCs para la implementación de estos puntos, con la consecuente inclusión de este tema en los planes territoriales de salud de los diferentes territorios del país. Igualmente, se desarrolló un documento técnico de promoción de consumo de frutas y verduras en el cual se definen las líneas de acción y los responsables para promover el consumo de estos alimentos naturales y frescos.</li> </ul>	

<p style="text-align: right;">Página 11 de 11</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Estrategia Nacional de Reducción del Consumo de Sal/Sodio:</b> su objetivo es contribuir a la disminución de la morbilidad atribuible a hipertensión arterial y enfermedad cardiovascular en la población colombiana, mediante la reducción gradual del consumo de sal proveniente de las diferentes fuentes alimentarias, hasta lograr la recomendación de la OMS prevista para el año 2021 (5 g sal ó 2 g sodio/ persona/día). Cuenta con varias líneas de acción: industria, proyección, sector gastronómico, información, educación y comunicación y vigilancia e investigación. Actualmente, se ha avanzado en la formulación del reglamento que define los contenidos máximos de sodio en alimentos priorizados, el plan piloto del sector gastronómico que busca disminuir la sal en preparaciones priorizadas y acciones de IEC como documentos técnicos y documentos al consumidor sobre el sodio, efectos en salud y mitos frente a su consumo.</li> <li>- <b>Plan para la eliminación de grasas trans y la reducción del consumo de grasas saturadas en Colombia:</b> su objetivo es contribuir a la disminución de la morbilidad atribuible a enfermedades no transmisibles (enfermedad cardiovascular), a través de acciones que propendan por la reducción de grasas trans y saturadas en los alimentos que consume la población colombiana, mediante una serie de líneas de acción: medidas regulatorias, alimentos preparados, información, educación y comunicación y la línea de investigación. En este plan se ha avanzado en la modificación de la regulación de contenidos de grasas trans en aceites y grasas, y en la construcción del documento del buen uso, manejo y disposición de aceites y grasas.</li> <li>- <b>Etiquetado nutricional y frontal:</b> A través de la Resolución 810 de 2021, ya aludida y en consonancia con la Ley 2120 del mismo año, el consumidor podrá tener acceso a una información más clara y visible en las etiquetas de los alimentos envasados, especialmente, para aquellos que se les haya adicionado azúcares, sodio o grasas saturadas.</li> </ul>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="836 425 1039 618"></td> <td data-bbox="1047 425 1445 618">De conformidad con las anteriores consideraciones y dado que las acciones en información y educación ya se vienen realizando, se recomienda replantear el precepto hacia medidas más costo-efectivas para reducir el consumo de azúcares, tal como lo recomienda la OMS<sup>6</sup>.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="836 631 1039 772"><b>Artículo 5º.-</b> Los socios y/o propietarios de los establecimientos comerciales, obligatoriamente deberán estar certificados por las entidades territoriales sobre el adecuado manejo de alimentos y de hábitos saludables en salud.</td> <td data-bbox="1047 631 1445 772">A partir de lo enunciado con antelación, esta Cartera considera que la certificación de un establecimiento en "manejo de alimentos y de hábitos saludables en salud", estaría en contra de lo que actualmente rige en la normatividad sanitaria, es decir, todos los establecimientos en donde se expandan alimentos deben cumplir lo requerido en inocuidad para garantizar que se ofrezcan alimentos seguros.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="836 785 1039 875"><b>Parágrafo.</b> El no cumplimiento del presente, acarreará sanciones previstas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.</td> <td data-bbox="1047 785 1445 875">De otra parte, la certificación de un establecimiento en hábitos saludables, debería ser una estrategia global que incluya no solamente, el consumo de azúcares, sino también, de grasas y sal/sodio y el aumento de consumo de alimentos naturales y frescos, así como otros hábitos saludables (ambientes libres de humo, aumento de actividad física), por ende, se sugiere revisar el propósito de esta disposición.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="836 888 1039 1030"></td> <td data-bbox="1047 888 1445 1030">Igualmente, la obligatoriedad de la certificación en el adecuado manejo de alimentos, no garantiza la inocuidad de los alimentos, por ello, se recomienda que se desarrollen las funciones de inspección, vigilancia y control, por las autoridades sanitarias en los establecimientos comerciales, como ya se viene desplegando desde el año 1979, o como se dijo anteriormente, no se ve la necesidad de incluir dicho concepto, ya que no aporta al objeto del proyecto.</td> </tr> </table>		De conformidad con las anteriores consideraciones y dado que las acciones en información y educación ya se vienen realizando, se recomienda replantear el precepto hacia medidas más costo-efectivas para reducir el consumo de azúcares, tal como lo recomienda la OMS <sup>6</sup> .	<b>Artículo 5º.-</b> Los socios y/o propietarios de los establecimientos comerciales, obligatoriamente deberán estar certificados por las entidades territoriales sobre el adecuado manejo de alimentos y de hábitos saludables en salud.	A partir de lo enunciado con antelación, esta Cartera considera que la certificación de un establecimiento en "manejo de alimentos y de hábitos saludables en salud", estaría en contra de lo que actualmente rige en la normatividad sanitaria, es decir, todos los establecimientos en donde se expandan alimentos deben cumplir lo requerido en inocuidad para garantizar que se ofrezcan alimentos seguros.	<b>Parágrafo.</b> El no cumplimiento del presente, acarreará sanciones previstas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.	De otra parte, la certificación de un establecimiento en hábitos saludables, debería ser una estrategia global que incluya no solamente, el consumo de azúcares, sino también, de grasas y sal/sodio y el aumento de consumo de alimentos naturales y frescos, así como otros hábitos saludables (ambientes libres de humo, aumento de actividad física), por ende, se sugiere revisar el propósito de esta disposición.		Igualmente, la obligatoriedad de la certificación en el adecuado manejo de alimentos, no garantiza la inocuidad de los alimentos, por ello, se recomienda que se desarrollen las funciones de inspección, vigilancia y control, por las autoridades sanitarias en los establecimientos comerciales, como ya se viene desplegando desde el año 1979, o como se dijo anteriormente, no se ve la necesidad de incluir dicho concepto, ya que no aporta al objeto del proyecto.
	De conformidad con las anteriores consideraciones y dado que las acciones en información y educación ya se vienen realizando, se recomienda replantear el precepto hacia medidas más costo-efectivas para reducir el consumo de azúcares, tal como lo recomienda la OMS <sup>6</sup> .								
<b>Artículo 5º.-</b> Los socios y/o propietarios de los establecimientos comerciales, obligatoriamente deberán estar certificados por las entidades territoriales sobre el adecuado manejo de alimentos y de hábitos saludables en salud.	A partir de lo enunciado con antelación, esta Cartera considera que la certificación de un establecimiento en "manejo de alimentos y de hábitos saludables en salud", estaría en contra de lo que actualmente rige en la normatividad sanitaria, es decir, todos los establecimientos en donde se expandan alimentos deben cumplir lo requerido en inocuidad para garantizar que se ofrezcan alimentos seguros.								
<b>Parágrafo.</b> El no cumplimiento del presente, acarreará sanciones previstas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.	De otra parte, la certificación de un establecimiento en hábitos saludables, debería ser una estrategia global que incluya no solamente, el consumo de azúcares, sino también, de grasas y sal/sodio y el aumento de consumo de alimentos naturales y frescos, así como otros hábitos saludables (ambientes libres de humo, aumento de actividad física), por ende, se sugiere revisar el propósito de esta disposición.								
	Igualmente, la obligatoriedad de la certificación en el adecuado manejo de alimentos, no garantiza la inocuidad de los alimentos, por ello, se recomienda que se desarrollen las funciones de inspección, vigilancia y control, por las autoridades sanitarias en los establecimientos comerciales, como ya se viene desplegando desde el año 1979, o como se dijo anteriormente, no se ve la necesidad de incluir dicho concepto, ya que no aporta al objeto del proyecto.								

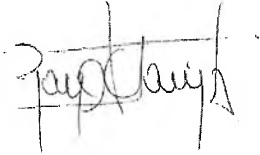
<sup>6</sup> OMS. Plan de acción para la prevención y control de Enfermedades No Transmisibles. 2013-2020.

<p style="text-align: right;">Página 10 de 10</p> <h3>3. CONCLUSIÓN</h3> <p>Por las razones expuestas, resulta inconveniente que la propuesta continúe su curso en cuanto las acciones planteadas se han venido realizando en el marco de la promoción de la alimentación saludable en todos los entornos y cursos de vida, a través de la implementación de la Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud (Resolución 3280 de 2018), así como las estrategias implementadas en el sector gastronómico, medidas de comunicación y educación donde se informa a la comunidad los riesgos del consumo excesivo de alimentos con altos contenidos de sodio, azúcares y grasas. Estas campañas se han desplegado en el marco de las acciones del plan de intervenciones colectivas de las entidades territoriales, con ocasión de las acciones de promoción y prevención a su cargo, como se hizo mención e, igualmente, se suman las acciones que realizan las EAPB y ARL en temas de estrategias de información, educación y comunicación.</p> <p>En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.</p> <p>Atentamente,</p> <p>  <b>MARÍA ANDREA GODOY CASADIEGO</b>          Viceministra de Protección Social encargada de las funciones del Ministro de Salud y Protección Social</p> <p>Aprobó:          Viceministerio de Prestación de Servicios y Salud Pública,           Dirección Jurídica, </p>	<h2 style="text-align: center;">CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2021 CÁMARA</h2> <p style="text-align: center;"><i>por medio del cual se establecen instrumentos de prevención, control y vigilancia del consumo de azúcar en los establecimientos de comercio de bebidas frías y/o calientes en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>DDM</p> <p>Bogotá D.C, 26 de octubre de 2021</p> <p>Doctor          Orlando Aníbal Guerra De La Rosa          Secretario General Comisión Séptima de la Cámara de Representantes          Congreso de la República          Carrera 7 No 8 – 68          Bogotá D.C.</p> <p><b>Asunto:</b> Respuesta solicitud Concepto Proyecto de Ley No. 255 de 2021 de Cámara</p> <p>Respetado Secretario,</p> <p>Hemos recibido su solicitud de concepto frente al Proyecto de Ley No. 255 de 2021 de Cámara "Por medio del cual se establecen instrumentos de prevención, control y vigilancia del consumo de azúcar en los establecimientos de comercio de bebidas frías y/o calientes en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones." Al respecto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos responder en los siguientes términos:</p> <p>En primer lugar, vale la pena resaltar que desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se considera loable el objetivo que persigue la iniciativa de crear un entorno de consumo de alimentos saludables a través de la concientización de los establecimientos comerciales sobre las consecuencias del consumo excesivo de azúcares en bebidas frías y/o calientes.</p> <p>Adicionalmente, sin perjuicio del debate técnico que debe existir y de los argumentos legítimos de las entidades del Gobierno Nacional competentes, la industria, el comercio y organizaciones no gubernamentales, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se considera, luego del respectivo análisis de la iniciativa legislativa, que es importante propiciar el desarrollo de entornos alimentarios saludables y prevenir los malos hábitos alimenticios.</p> <p>En ese sentido, el Gobierno Nacional ha formalizado una política de etiquetado de los productos que advierten sobre el alto contenido de nutrientes críticos, como azúcares, grasas saturadas y sodio (Resolución 810 de 2021), y desde el sector comercio, donde el Ministerio forma parte del Subcomité Técnico del Codex Alimentarius sobre etiquetado de los alimentos, se han alcanzado logros muy importantes que permiten el cumplimiento de los objetivos de la política pública del Ministerio de Salud y Protección Social sin generar costos excesivos para el sector privado.</p> <p>Por otra parte, la Ley 2120 de 2021, expedida el 30 de julio del presente año, "Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones", genera un marco legal para regular la materia, incluyendo disposiciones sobre etiquetado de alimentos, estrategias de información, educación y comunicación, promoción de entornos saludables en espacios educativos públicos y privados e implementación de entornos laborales saludables.</p>
---	--

En este contexto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo consideramos que ya se cuenta con un marco legal suficiente que le permite al consumidor, productores y expendedores ejercer sus derechos y deberes frente al consumo de alimentos y bebidas, donde es importante destacar que el Ministerio de salud y Protección Social avanza en la reglamentación y aplicación de las normas en materia alimentaria y notifica permanentemente a la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo sobre sus intervenciones por medio de reglamentación para consultar en el marco de los acuerdos de la OMC, buscando evitar la generación de obstáculos técnicos innecesarios al comercio internacional.

De esta manera, dejamos a su disposición los comentarios expuestos con el fin que el Honorable Congreso de la República pueda decidir de acuerdo con los posibles efectos que las disposiciones establecidas en el presente proyecto de Ley puedan tener sobre el comercio nacional, los consumidores colombianos y los mercados internacionales.

Cordialmente,



**JORGE ENRIQUE GONZALEZ GARNICA**  
VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL  
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL

2  
Elaboró: JUAN DAVID PESCADOR ZAMBRANO

Proyectó: Ángela Fetecua  
Revisó: José Campo  
Aprobó: Jorge E. González

## CARTA DE COMENTARIOS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 264 DE 2021 CÁMARA, 09 DE 2020 SENADO

*por el cual se garantizan los derechos de los  
Cuidadores Familiares de personas con discapacidad  
y adultos mayores, y se dictan otras disposiciones.*



Bogotá D.C., 11 de octubre de 2021

Honorable Representante

ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL  
Cámara de Representante  
Congreso de la República  
angela.sanchez@camara.gov.co  
comision.septima@camara.gov.co

Asunto: Solicitud concepto Proyecto de Ley No. 264 de 2021 Cámara – 009 de 2020 Senado, «por el cual se garantizan los derechos de los Cuidadores Familiares de personas con discapacidad y adultos mayores, y se dictan otras disposiciones».

Honorable Representante,

En atención al oficio de la referencia, en la que se solicita concepto sobre el Proyecto de Ley No. 264 de 2021 – 009 de 2020 Senado «por el cual se garantizan los derechos de los Cuidadores Familiares de personas con discapacidad y adultos mayores, y se dictan otras disposiciones»; es preciso indicar que de conformidad con el artículo 20 de la Ley 2155 de 2021 "POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE LA LEY DE INVERSIÓN SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", se determinó que:

"(...) La renta básica de emergencia otorgada mediante el Programa Ingreso Solidario a que hace referencia el Decreto Legislativo 518 de 2020, modificado por el Decreto Legislativo 812 de 2020, estará vigente hasta diciembre de 2022 en las mismas condiciones y términos allí previstos, en especial las condiciones tarifarias y tributarias establecidas en los artículos 5 y 6 del Decreto Legislativo 518 de 2020, respectivamente, que se entenderán vigentes hasta dicha fecha (...)

La Mesa de Equidad, atendiendo a los indicadores más recientes de pobreza, podrá modificar los criterios de focalización del Programa Ingreso Solidario, considerando en todo caso los datos registrados en el SISBEN IV o el instrumento que haga sus veces, para permitir el ingreso de hogares que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley no sean beneficiarios del programa y que se encuentren en condición de pobreza extrema, aun cuando sean beneficiarios de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA (...)

**PARÁGRAFO. En los criterios de priorización la Mesa de la Equidad deberá tener en cuenta, entre otros, la jefatura del hogar, en especial a las mujeres cuidadoras.** En el caso de hogares con jefatura femenina, jefatura compartida u hogar biparental, la transferencia monetaria del Programa Ingreso Solidario se realizará a la mujer para su administración. Como mínimo para el 30% del total de hogares beneficiarios, la transferencia deberá realizarse en cabeza de una mujer para su administración (...)(Subrayado y negrilla fuera de texto).

Aunado a lo anterior, se pone de presente que mediante oficio No. S-2021-1400-095928 del 19 de enero de 2021, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social presentó observaciones al referido Proyecto de Ley, las cuales se reiteran en su totalidad, especialmente la conclusión en la que se estableció lo siguiente:

"(...) De acuerdo con las consideraciones antes expuestas, se solicita respetuosamente que del Proyecto de Ley n.º 009 de 2020 Senado, «por el cual se garantizan los derechos de los Cuidadores Familiares de personas dependientes, y se dictan otras disposiciones», los artículos 8º y 9º (...), de los cuales se hizo referencia

**específicamente en el presente oficio, no continúen su trámite al considerar la posible inconstitucionalidad e inviabilidad técnica,** al ordenar la priorización de los cuidadores familiares como beneficiarios de los programas sociales del Estado, en especial el de Ingreso Solidario. Además de lo anterior, de no contar con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el impacto fiscal que generarían dichos artículos (...)"(Subrayado y negrilla fuera de texto).

Por lo tanto, se anexa al presente el oficio No. S-2021-1400-095928 del 19 de enero de 2021 y el documento denominado "Observaciones PL 009 de 2020 Senado" en diez (10) folios.

En los anteriores términos atendemos su solicitud conforme a las competencias de Prosperidad Social, no sin antes manifestar que la Entidad esta a disposición en caso de requerir información adicional sobre el particular.

Atentamente,



Firmó: Esteban Loaiza Echeverry  
Coordinador  
GIT Actividad Legislativa

Revisó: Esteban Loaiza Echeverry  
Elaboró: Nery Marlyth Zambrano Aguilar  
Copia:  
Folios: 1  
Anexos: 2  
Descripción de anexos: Dos (2) archivos PDF

Documento Anexo: S-2021-1400-095928.pdf

Documento Anexo: Observaciones PL 009 de 2020 Senado.pdf

Comisión Séptima de la Cámara de Representantes - comision.septima@camara.gov.co

Bogotá D.C.

Doctor  
José Ritter López  
Honorable Senador de la República  
Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Edificio Nuevo del Congreso, Oficina 241B  
PBX: (57)(1) 382 4264  
comision.septima@senado.gov.co  
ritterasistente@gmail.com  
Ciudad

**Asunto:** Observaciones Proyecto de Ley n.º 009 de 2020 Senado, «por el cual se garantizan los derechos de los Cuidadores Familiares de personas dependientes, y se dictan otras disposiciones.»

Honorable Senador:

De manera respetuosa, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a continuación, expone las observaciones realizadas al Proyecto de Ley n.º 009 de 2020 Senado, «por el cual se garantizan los derechos de los Cuidadores Familiares de personas dependientes, y se dictan otras disposiciones.»

### 1. Consideraciones generales

#### 1.1 Objeto

El Proyecto de Ley tiene por objeto «reconocer y garantizar los derechos que tienen los cuidadores familiares de las personas que dependen de ellos por su situación física, mental, social, intelectual, sensorial o su vulnerabilidad asociada con la edad, para realizar las actividades esenciales de su vida diaria».<sup>1</sup>

#### 1.2. Resumen de la propuesta normativa

La iniciativa legislativa consta de doce artículos de los cuales se extrae de manera resumida lo siguiente:

- El artículo 1º determina el objeto del Proyecto de Ley descrito en el punto anterior. En su artículo 2º define «Cuidador Familiar» como «el cónyuge, compañero permanente de la persona dependiente o a quien, teniendo un parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad, tercer grado de afinidad o primero civil con la misma, demuestre que es la persona responsable de los cuidados

<sup>1</sup> Artículo 1 proyecto de Ley No. 09 de 2020 Senado.

<p>y ayuda permanente para las actividades de la vida diaria, sin recibir una contraprestación económica por su asistencia», en el párrafo se establece la prohibición de reconocer más de un cuidador por persona dependiente. El artículo 3° define «Persona dependiente» como «aquella persona que se encuentra limitada en su autonomía e independencia y, por tanto, necesita del apoyo de otra persona para la realización de sus actividades esenciales de la vida diaria. La dependencia puede presentarse en diferentes grados: leve, moderada o severa», se establece en el párrafo la necesidad del diagnóstico realizado por el médico tratante o el profesional de la salud asignado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El artículo 4° precisa los conceptos de «Autonomía y vida digna», el primero como «la capacidad de tomar decisiones de acuerdo con las posibilidades», y el segundo como «la condición que garantiza el ejercicio de los derechos humanos que incluyen la completa satisfacción de las necesidades básicas».</li> <li>- En el artículo 5° se propone la creación del Sistema de Información de Cuidador Familiar – SICF a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, con el que se busca identificar al cuidador familiar de la persona dependiente, el lugar de residencia, tipo y grado de dependencia del receptor del cuidado, entre otra información relevante, con el fin de que éstos puedan acceder a los programas sociales del Estado; la verificación del cuidador familiar de la persona dependiente se realizará por medio del sistema de información de atención de las EPS.</li> <li>- En el artículo 6°, como derecho del cuidador familiar establece el acceso gratuito, a cargo del sistema de salud en el cual se encuentre inscrito, a una capacitación y seguimiento dentro de los programas de promoción y prevención para fortalecer permanentemente su competencia, y el apoyo instrumental, emocional, social y espiritual que requiera para garantizarla. Además, consagra definiciones importantes para la interpretación del artículo, como son: competencia de cuidado del cuidador familiar, apoyo instrumental y apoyo psicosocial y/o espiritual.</li> <li>- El artículo 7°, en cuanto a los derechos en salud del cuidador familiar, propone que, si este no tiene acceso al sistema contributivo, se le dé prelación para su inscripción en el sistema subsidiado de salud. Y en los casos en que la persona dependiente pertenezca al sistema contributivo en salud como cotizante y así tenga inscritos beneficiarios mayores de edad, como cónyuge, compañero permanente, padres o hijos estudiantes, podrá inscribirse como beneficiario a su cuidador familiar quedando éste, exento del pago de UPC.</li> <li>- El artículo 8° propone el «Beneficio económico», esto es, «en el evento en que el cuidador familiar reside en la zona urbana o rural de cualquier municipio no sea pensionado, no cotice al sistema de pensiones y no cuente con un ingreso mínimo vital, tendrá derecho a ser priorizado y beneficiario del programa Ingreso Solidario creado mediante el Decreto Legislativo 518 de 2020».</li> <li>- El artículo 9° referente a la «Prioridad en los programas sociales del Estado y flexibilidad en horario laboral», determina que «el cuidador familiar y la persona con dependencia no tengan ingresos propios; se garantizará la prelación de éstos para ser inscritos en los programas sociales del Estado. Cuando el cuidador familiar trabaje teniendo que cumplir un horario laboral, tendrá</li> </ul>	<p>derecho, previa certificación de su condición, a contar con flexibilidad en dicho horario de manera que se permita y favorezca el cuidado del familiar dependiente».</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En el artículo 10° se consagra la «Ampliación del Plan Obligatorio de Salud – POS para la protección de las personas dependientes». El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, o quien haga sus veces, incluirá en el régimen contributivo como en el régimen subsidiado, los insumos y elementos de carácter clínico, psicosocial, familiar, atención primaria en salud, entre otras, que posibiliten un mejor desarrollo de las actividades del cuidador familiar, respecto al apoyo que deben prestar a las personas con dependencia.</li> <li>- El artículo 11° trata de la «Capacitación del talento humano en salud», a cargo del Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud y Protección Social, conjuntamente con las instituciones de educación superior, por medio del desarrollo de programas que fortalezcan la capacidad del talento humano en salud frente a la atención del cuidador familiar de la persona dependiente y de su cuidador familiar que debe incluir criterios para la delegación de las responsabilidades de cuidado, según su capacidad.</li> <li>- Aunado a lo anterior, la Honorable Senadora Milla Patricia Romero Soto, presentó proposición modificativa al texto del artículo 9°, consistente en agregar un segundo inciso que establece: «El gobierno nacional a través del Departamento de la Prosperidad Social reglamentará el procedimiento de inclusión de los cuidadores en el programa ingreso solidario de acuerdo a [sic] lo establecido en el presente artículo. Lo anterior, de acuerdo al [sic] marco fiscal de mediano plazo de las entidades correspondientes y a las capacidades presupuestales del programa ingreso solidario[sic]».</li> </ul> <p><b>2. Consideraciones</b></p> <p>Una vez analizado el articulado de la iniciativa puesta en consideración, se encuentra que compete a Prosperidad Social el estudio del artículo 8° que trata sobre la priorización del cuidador familiar que no sea pensionado, no cotice al sistema de pensiones y no cuente con un ingreso mínimo vital, como beneficiario del programa Ingreso Solidario; y el artículo 9°, en especial la proposición presentada por la H.S. Milla Patricia Romero Soto, referente a la orden de reglamentar a cargo de la entidad, la inclusión de los cuidadores familiares en el programa Ingreso Solidario.</p> <p><b>2.2. Programa de Ingreso Solidario</b></p> <p>El programa Ingreso Solidario fue creado mediante el Decreto Legislativo 518 del 4 de abril de 2020<sup>2</sup> y su objeto es entregar transferencias monetarias no condicionadas <b>en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica</b>, que no sean beneficiarios de los programas Familias</p> <p><small><sup>2</sup> «Por el cual se crea el programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica».</small></p>
<p>en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA.</p> <p>El propósito del programa es <b>contrarrestar los efectos de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19</b>, por medio de la entrega de una ayuda monetaria a cerca de tres millones de hogares, quienes fueron identificados previamente por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, teniendo en cuenta los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que estén registrados en el Sisbén III y IV, y que cumplan con el criterio de ordenamiento del Sisbén, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el precitado decreto y en el manual operativo del programa.</p> <p>En virtud del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 812 del 04 de junio de 2020 «por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica», en cuyo artículo 5° estipuló que Prosperidad Social sería la entidad encargada de la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno Nacional, entendidos éstos como los aportes que el Estado otorga, en carácter de subsidios directos y monetarios, a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza.</p> <p>La norma antes citada también estableció en el párrafo 2° del artículo 5°, que «...el Programa de Ingreso Solidario será administrado y ejecutado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, una vez se realicen todos los procedimientos de entrega de la operación de este programa por parte del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público...».</p> <p><b>2.3. Comentarios Técnicos</b></p> <p>La Resolución No. 1986 del 2020<sup>3</sup>, estableció entre los grupos internos de trabajo- GIT de la entidad, el de Seguimiento a Nuevos Programas como dependencia encargada de los programas de transferencias monetarias administrados por Prosperidad Social de acuerdo con el art. 5° del Decreto Ley 812 de 2020, dependencia que, a solicitud de la Oficina Asesora Jurídica, realizó el siguiente pronunciamiento técnico, en el cual manifiesta los argumentos para justificar, desde el punto de vista técnico, la inviabilidad del artículo 9° del Proyecto de Ley en estudio, así:</p> <p><b>ANÁLISIS DE LA EXPRESIÓN NORMATIVA:</b> «Cuando el cuidador familiar y la persona con dependencia no tengan ingresos propios, se garantizará la prelación de éstos para ser inscritos en los programas sociales del Estado»</p> <p>Desde el punto de vista técnico esta postura es inviable como quiera que el criterio focalizador de los programas sociales, por excelencia, es el SISBÉN.</p> <p>En efecto, la población beneficiaria para los tres programas: Colombia Mayor, Ingreso solidario y Compensación del IVA tienen dentro de sus requisitos de ingreso un criterio de</p> <p><small><sup>3</sup> Por medio del cual se establecen los Grupos Internos de Trabajo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, su denominación y funciones y se dictan otras disposiciones.</small></p>	<p>vulnerabilidad definido a partir de los puntajes y categorías de SISBÉN III y SISBÉN IV, en el que se focalizaron los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, articulándose armónicamente con el foco de atención de los programas de la entidad.</p> <p>Sobre este particular, la Corte Constitucional ha señalado que:</p> <p>(...) la Sala encuentra que la utilización obligatoria del SISBÉN es constitucionalmente admisible, pues se trata de la herramienta estatal por excelencia para la focalización individual de los programas sociales del Estado, y está basada en las condiciones socioeconómicas de las personas y de los hogares.</p> <p>(...)</p> <p>De hecho, el SISBÉN es utilizado por las agencias gubernamentales del nivel nacional y del nivel local como instrumento de primer orden para definir el universo de individuos y hogares beneficiarios de los distintos programas sociales, teniendo en cuenta el rango de puntajes establecidos para acceder a los mismos, y, en algunos casos, algunos criterios complementarios de focalización: el régimen subsidiado de salud, Beneficios Económicos Periódicos (BEPs), los subsidios de sostenimiento y de la tasa de interés y la condonación de los créditos del ICETEX, la extensión en el pago de la cuota de compensación militar, el programa Atención Integral a la Primera Infancia operado por el ICBF, los programas Vivienda Rural y de Generación de Ingreso y Desarrollo de Capacidades Productivas del Ministerio de Agricultura, Ser Pilo Paga, Colombia Mayor, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Empresa Rural del SENA, y Atención Humanitaria, son algunos de los programas gubernamentales cuyo sistema de focalización utiliza como instrumento de base el SISBÉN. Existiendo una herramienta de focalización individual que sirve al propósito de identificar las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad económica, resulta razonable que el Decreto 518 de 2020 remita a ella.</p> <p>Además, la Corte toma nota de que esta herramienta ha sido readeuada y reconfigurada a lo largo del tiempo para asegurar la correcta caracterización de la población colombiana, y para minimizar los errores de inclusión y exclusión anotados anteriormente. Según se explica el CONPES 3877 de 2016, el SISBÉN IV surgió de la necesidad de hacer frente a las limitaciones del SISBÉN III: la metodología se había relacionado exclusivamente con el estándar de vida de los hogares, sin tener en cuenta la capacidad de generación de ingresos, la ponderación de las variables que conforman el índice habían sufrido un “desgaste”, no se reconocían las diferencias de pobreza entre territorios, y la calidad de la información se consideró deficiente por su desactualización, susceptibilidad a la manipulación, ausencia de verificación, y falta de interacción entre los sistemas de información y registros administrativos.</p> <p>(...)</p>

*De esta suerte, la Corte concluye que la remisión al SISBÉN como instrumento de focalización, guarda correspondencia con el objetivo del PIS de entregar ayudas monetarias a las personas y hogares con mayor precariedad económica, para satisfacer sus necesidades vitales más apremiantes.<sup>4</sup>*

*En este sentido, tal y como se destaca de la misma Sentencia de la Corte Constitucional, el instrumento de focalización idóneo para seleccionar, priorizar y asignar subsidios de la oferta social del Estado es el SISBÉN, ya que a través de éste se puede hacer una caracterización idónea de la población a partir de diferentes aspectos relevantes y así dar prioridad a aquellos hogares que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema.*

*En este orden de ideas, el texto del proyecto de ley apunta a que se priorice a los cuidadores familiares que no tengan ingresos en los programas sociales del gobierno, sin tener en cuenta las valoraciones y categorizaciones que se construyen en el SISBÉN, desconociendo el valor que tiene este instrumento en la focalización y priorización de los hogares más vulnerables en Colombia.*

*En efecto, dar prelación a un grupo poblacional en específico como lo son los cuidadores familiares, del cual Prosperidad Social no desconoce sus necesidades, por encima de otro, es una situación subjetiva y de difícil manejo ya que existen otros grupos también con necesidades básicas insatisfechas, que quedarían por fuera de la oferta social dada la prelación a unos u otros. Por este motivo, es que el SISBÉN como instrumento focalizador se erige como una herramienta fundamental que permite, desde un punto de vista objetivo, seleccionar los potenciales beneficiarios y beneficiarios de los programas.*

El SISBÉN es el instrumento que permite focalizar y seleccionar a los potenciales beneficiarios, entre ellos, los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias administrados por Prosperidad Social, tal como se advierte en los criterios de inclusión de tales programas. Por ejemplo, en el caso del Ingreso Solidario, son incluidos los hogares que no estén cubiertos por los programas de Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y Compensación de I.V.A. y, además, que su clasificación en el SISBÉN corresponda a los Grupos A y B y Niveles C1-C5 si es SISBÉN IV, o puntaje menor a 30 puntos si es SISBÉN III.

Aunado a lo anterior, el GIT de Seguimiento a Nuevos Programas, en sus observaciones técnicas recomienda armonizar la propuesta normativa con instrumentos que ya existan en el ordenamiento jurídico colombiano como lo es el Registro para la Localización y Caracterización de personas con Discapacidad – RLCPD, administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de contar con un dato aproximado de cuántas personas se verían cobijadas por los beneficios propuestos en la ley.

Es importante aplicar también los anteriores comentarios al artículo 8° del proyecto de ley, toda vez que, en el mismo se propone la priorización de los cuidadores familiares para ser beneficiarios del programa Ingreso Solidario en los casos en que no sea pensionado, no cotice al sistema de pensiones y no cuente con un ingreso mínimo vital, lo que implicaría un desconocimiento injustificado de los otros grupos

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-174 del 11 de junio de 2020, Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

*Al margen de lo anterior, la vigencia del Programa Ingreso Solidario no tiene la vocación de ser permanente, sino que se encuentra diseñado, estructurado y ordenado para un periodo de tiempo lapso determinado, de manera que es un desacuerdo por parte del Legislador reglar la inclusión de nuevos beneficiarios al programa si éste no es tiene la potencialidad de ser permanente, de hecho, sería mayor si más el desgaste administrativo que implicaría la inclusión de nuevos beneficiarios, que el beneficio cierto otorgado a los cuidadores familiares.*

Aunado a todo lo anterior, se debe tener en cuenta que la Constitución Política consagra el principio de igualdad<sup>5</sup>, el cual debe ser respetado por la actividad del legislador evitando producir normas jurídicas que establezcan una situación de desigualdad negativa injustificada. En el caso de los artículos 8° y 9° del Proyecto de Ley, al establecer una prioridad de los cuidadores en el beneficio de los programas sociales, especialmente Ingreso Solidario, podría viciar a la futura ley de inconstitucionalidad.

Finalmente se debe agregar que el Proyecto Ley pasa por alto, el tema de focalización y priorización de beneficiarios en los programas sociales, que la Ley 1955 de 2019, «Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo- PND 2018-2022 «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad», establece en el artículo 211 la creación de la Mesa de Equidad como una instancia de alto nivel, de carácter estratégico y decisorio, presidida y convocada por el presidente de la República con el objetivo de establecer directrices para los sectores y entidades del Gobierno Nacional para la aprobación de diseños e implementación de acciones y la destinación de recursos de acuerdo con las prioridades territoriales y poblacionales en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema; el seguimiento de las acciones del Gobierno y la rendición de cuentas con el fin de asegurar la atención prioritaria a la población en condición de pobreza y pobreza extrema y el cumplimiento de las metas trazadas en materia de pobreza.

Respecto a la Mesa de la Equidad, la línea K<sup>6</sup> de las bases del PND- 2018-2022 señaló que:

*... la aceleración de la reducción de la pobreza y de la desigualdad a partir de las estrategias planteadas (...) requiere una instancia de alto nivel y de carácter decisorio presidida y convocada por el Presidente [sic] de la República, para coordinar sectores y entidades del Gobierno nacional en el diseño e implementación de acciones, y en la destinación de recursos (de acuerdo con las prioridades territoriales y poblacionales en la reducción de la pobreza); así como en el seguimiento y rendición de cuentas frente a las metas trazadas acerca de la pobreza. En particular, en la mesa se acordarán los diseños de los programas que tengan impacto en la reducción de la pobreza. La secretaría técnica de la mesa estará a cargo del DNP y el DPS.*

Estas bases en la línea K señalan al tablero de control y seguimiento como la principal herramienta de la Mesa de Equidad, con los indicadores estratégicos de reducción de pobreza y desigualdad, en el cual se

<sup>5</sup> Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.  
<sup>6</sup> "Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza"

focalizados para la oferta social del Estado que se encuentran en una situación de necesidad, de acuerdo con los criterios de selección objetiva del Sisbén.

Frente al segundo inciso del artículo 9° del Proyecto de Ley, propuesto por la Honorable Senadora Mila Romero, en el cual se plantea la responsabilidad a cargo de Prosperidad Social, de reglamentar el procedimiento de inclusión de los cuidadores en el programa Ingreso Solidario, en el pronunciamiento técnico del GIT de Seguimiento a Nuevos Programas se indicó lo siguiente:

*De conformidad con el artículo 1 del Decreto 518 de 2020, el Departamento Nacional de Planeación - DNP determinó, mediante Acto Administrativo, el listado de los hogares beneficiarios del Programa Ingreso Solidario, teniendo en cuenta los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que estén registrados en el Sisbén, y que cumplan con el criterio de ordenamiento del SISBÉN, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el precitado acto administrativo y en el manual operativo adoptado mediante Resolución No. 1093 de 2020.*

*Aunado a lo anterior, el programa fue concebido para atender a un grupo poblacional de hogares de tres millones, por lo cual es importante informar que NO HAY CUPOS EN DICHO PROGRAMA, con base en las siguientes consideraciones:*

- 1. Conforme se estableció en MANUAL OPERATIVO – ESQUEMA DE DISPERSIÓN, del Programa Ingreso Solidario se buscó beneficiar a cerca de tres millones de hogares, quienes fueron identificados previamente por el DNP.*
- 2. Mediante Resolución No. 1093 del 06 de abril del 2020, se identificaron 3.281.504, potenciales beneficiarios para el Programa Ingreso Solidario, lo que implica la existencia de 281.504 hogares adicionales a los tres millones establecidos.*
- 3. Actualmente, el cupo de 3 millones de hogares se encuentra cubierto, con los potenciales beneficiarios identificados mediante Resolución No.1093 del 06 de abril del 2020, no existiendo cupos disponibles.*
- 4. A la fecha el programa no ha previsto la identificación de un nuevo listado de potenciales beneficiarios.*
- 5. Si a mediano y/o largo plazo se llegase a establecer la procedencia de emitir nuevo listado de potenciales beneficiarios, la focalización de todos los hogares se realizará en igualdad de condiciones, para todos los hogares que tengan su información actualizada en las bases SISBÉN.*

*Así las cosas, la norma pretende incluir un grupo poblacional dentro del grupo de beneficiarios del programa Ingreso Solidario, pese a que este se encuentra copado, lo cual, implicaría retirar a personas que han venido recibiendo este beneficio para poder cumplir con la demanda de beneficiarios que considera la norma deberían ser incluidos, situación que trae como consecuencia un trato desigual e injusto respecto de aquellos beneficiarios que ya se encuentran en el programa.*

monitorearán sus avances y serán la fuente para aprobar ajustes y creación de oferta para la reducción de la pobreza, identificar cuellos de botella ante retrasos o incumplimiento de las metas y tomar decisiones de inversión y orientación del gasto frente a las prioridades. La Mesa de Equidad fue reglamentada en el Decreto 1111 de 2020, en el que se plantea su definición y objetivo así:

*Artículo 2.5.3. Definición y objetivo general de la Mesa de Equidad. La Mesa de Equidad es la instancia de alto nivel, de carácter estratégico y decisorio, presidida y convocada por el Presidente de la República, con el objetivo de establecer directrices para los sectores y entidades del Gobierno nacional para la aprobación de diseños e implementación de acciones y la destinación de recursos de acuerdo con las prioridades territoriales y poblacionales para la reducción de la pobreza, la reducción de otras inequidades que limitan la inclusión social y productiva de la población, el seguimiento de las acciones del Gobierno nacional, la rendición de cuentas para asegurar la atención prioritaria a la población en condición de pobreza y el cumplimiento de las metas trazadoras en esta materia. La Mesa de Equidad será el espacio en el que se acuerden los diseños de los programas del Gobierno nacional que tengan impacto en la reducción de la pobreza y en la reducción de otras inequidades que afectan a la población, de la pobreza y en la reducción de otras inequidades que afectan a la población.*

Habida cuenta de lo anterior, el Proyecto de ley debe ser replanteado en su formulación en cuanto a la priorización de programas sociales que proponen en sus artículos 8° y 9°, a fin de evitar posibles inconstitucionalidades y contradicción con el marco normativo existente en materia de política y programas sociales para la superación de la pobreza.

**3. Concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Las iniciativas legislativas deben responder al principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución política de Colombia<sup>7</sup>, por lo tanto, corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, determinar el impacto fiscal que generaría el Proyecto de Ley. En este mismo sentido, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>8</sup> estableció la obligación de enunciar los costos fiscales de los proyectos de ley que se intenten aprobar, condición que el proyecto en comentario no presenta, ni en la exposición de motivos ni en el articulado, así como tampoco cuenta con el aval del citado Ministerio de Hacienda. Al respecto la norma enuncia lo siguiente:

*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.*

<sup>7</sup> La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario. (...)  
<sup>8</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

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, deberán 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.

Por todo lo anterior, y teniendo en cuenta que el Proyecto de Ley propone ampliar la población beneficiaria de los programas sociales, lo que impacta en el presupuesto de estos, se hace necesario e importante contar con el aval técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**4. Conclusión**

De acuerdo con las consideraciones antes expuestas, se solicita respetuosamente que del Proyecto de Ley n.º 009 de 2020 Senado, «por el cual se garantizan los derechos de los Cuidadores Familiares de personas dependientes, y se dictan otras disposiciones», los artículos 8º y 9º (parte inicial de su primer inciso, y segundo inciso), de los cuales se hizo referencia específicamente en el presente oficio, no continúen su trámite al considerar la posible inconstitucionalidad e inviabilidad técnica, al ordenar la priorización de los cuidadores familiares como beneficiarios de los programas sociales del Estado, en especial el de Ingreso Solidario. Además de lo anterior, de no contar con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el impacto fiscal que generarían dichos artículos.

**CARTA DE COMENTARIOS DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2021 CÁMARA**

*por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la administración pública, y se dictan otras disposiciones.*



Radicado No. 20211708038921  
Fecha: 15-12-2021  
**\*20211708038921\***

Página 1 de 1

Bogotá, D.C.  
170

Doctor:  
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
Secretario  
Cámara de Representantes  
secretaria\_general@camara.gov.co  
Carrera 7 # 8 – 68, edificio Nuevo Congreso  
Bogotá D.C.

Asunto: Comentarios de la Administración Distrital al Proyecto de Ley 268 de 2021 Cámara, “Por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la administración pública, y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Secretario:

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, de manera atenta envío las observaciones de la Administración Distrital sobre dicha iniciativa, las cuales fueron realizadas por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (Anexo radicado 20214213785852).

En tal sentido, de manera respetuosa se sugiere que en el estudio y discusión del referido Proyecto de Ley se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar una mesa de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se puede comunicar al correo electrónico fernanda.diaz@gobiernobogota.gov.co o al número celular 312 433 0348.

Cordialmente,

Fernando GÓMEZ LONDOÑO  
Secretario Distrital de Gobierno

Anexo: Uno (siete folios en archivo PDF).

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS  
PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO  
DIRECCION DE RELACIONES POLITICAS**

**SECTOR QUE CONCEPTÚA:** DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO (DISTRITO CAPITAL)

**NÚMERO DEL PROYECTO:** 268 de 2021 Cámara - Acumulado 111 de 2020

**EN CÁMARA:** LEY  ACTO LEGISLATIVO  **AÑO:**  
**EN SENADO:** LEY  ACTO LEGISLATIVO  **AÑO:** 2021

**ORIGEN DEL PROYECTO:** Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

**FECHA DE RADICACIÓN:** La iniciativa legislativa fue radicada ante la Secretaría General del Honorable Senado de la República el 21 de julio de 2020

**COMISIÓN:** Comisión Quinta

**ESTADO DEL PROYECTO:** Informe de ponencia para primer debate.

**TÍTULO DEL PROYECTO**

“POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS PARA LA CONSTITUCIÓN Y OPERACIÓN LAS ASOCIACIONES CAMPESINAS Y LAS ASOCIACIONES AGROPECUARIAS, SE FACILITAN SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

**AUTOR (ES)**

H.R. RUBÉN DARÍO MOLANO PIÑEROS

**OBJETO DEL PROYECTO**

La iniciativa materia del presente informe de ponencia tiene como principal objetivo establecer el marco jurídico para la constitución, registro, certificación, control y vigilancia de las asociaciones campesinas nacionales, regionales, departamentales o municipales, facilitar sus relaciones con la Administración Pública, y generar los espacios de participación necesarios para el desarrollo de su capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas del Estado en relación con el

sector campesino, el desarrollo rural, y los acordados sobre la Reforma Rural Integral.

**FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR**

**ES COMPETENTE**

Si  No

El Congreso de la República de Colombia es el ente competente para tramitar esta iniciativa de conformidad a su función legislativa de: elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todas las ramas de la legislación.

Lo anterior basado en el siguiente fundamento normativo:

**Constitución Política de Colombia.**

Artículo 114.- Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

**Ley 3ª de 1992. Por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.**

**Ley 5ª de 1992 Reglamento del Congreso.**

**ANÁLISIS JURÍDICO**

De conformidad con el artículo 1º del Decreto 437 de 2016<sup>1</sup> la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto: “orientar y liderar la formulación de políticas de Desarrollo Económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, y a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital”.

A su vez, el artículo 2 ibidem, establece entre otras funciones a cargo de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, las descritas en los literales “a. Formular, orientar y coordinar las políticas, planes, programas y proyectos en

<sup>1</sup> Por el cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.



materia de desarrollo económico y social de Bogotá relacionados con el desarrollo de los sectores productivos de bienes y servicios en un marco de competitividad y de integración creciente de la actividad económica. **b.** Liderar la política de competitividad regional, la internacionalización de las actividades económicas, las relaciones estratégicas entre los sectores público y privado y la asociatividad de las distintas unidades productivas. **c.** Formular, orientar y coordinar las políticas para la generación de empleo digno e ingresos justos, y estímulo y apoyo al emprendimiento económico y al desarrollo de competencias laborales. En este sentido, participará en la elaboración y ejecución de la política de generación de empleo y la competitividad de las personas discapacitadas. **d.** Coordinar con las autoridades competentes la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes, programas y estrategias en materia de desarrollo económico sostenible tanto urbano como rural, en los sectores industrial, agropecuario, de comercio y de abastecimiento de bienes y servicios y de turismo de pequeña y gran escala. **e.** Formular, orientar y coordinar las políticas, planes y programas para la promoción del turismo y el posicionamiento del Distrito Capital como destino turístico sostenible, fomentando la industria del turismo y promoviendo la incorporación del manejo ambiental en los proyectos turísticos. **f.** Coordinar con los municipios aledaños, dentro de lo que se considera Bogotá Ciudad Región, la elaboración de planes, programas y en general todo lo atinente a las políticas del sector Turismo. **g.** Coordinar con las autoridades competentes la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes, programas y estrategias en materia de abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria, promoviendo la participación de las organizaciones campesinas y de tenderos. **h.** Formular, orientar y coordinar la política de incentivos a la inversión nacional y extranjera. **i.** Formular, orientar y coordinar la política para la creación de instrumentos que permitan el incremento y la mejora de competencias y capacidades para la generación de ingresos en el sector informal de la economía de la ciudad, con miras a facilitar su inclusión en la vida económica, el desarrollo de condiciones que les garanticen su autonomía económica y el mejoramiento progresivo del nivel de vida. **j.** Formular, orientar y coordinar políticas de incentivos para propiciar y consolidar la asociación productiva y solidaria de los grupos económicamente excluidos. **k.** Coordinar conjuntamente con la Secretaría de Planeación, la articulación del Distrito Capital con el ámbito regional para la formulación de políticas y planes de desarrollo conjuntos, procurando un equilibrio entre los aspectos económicos y medio ambientes inherentes a la región. **l.** Formular, orientar y coordinar políticas para el desarrollo de microempresas, famiempresas, empresas asociativas y pequeñas y mediana empresa. **m.** Desarrollar y estructurar estrategias conducentes a la bancarización de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, que faciliten y democratizan el acceso al crédito. **n.** Formular y coordinar políticas para propiciar la realización de convenios con organizaciones populares y de economía solidaria que implementen proyectos productivos y de generación de empleo. **o.**

Coordinar con la Secretaría General, la implementación de las estrategias de cooperación y asistencia técnica de carácter internacional dirigidas a mejorar los niveles de competitividad y la generación de economías de escala. **p.** Formular y orientar la política de ciencia, tecnología e innovación del Distrito Capital, en coordinación con las Secretarías Distritales de Planeación y de Educación" (subrayado fuera de texto original)

Que la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico cuenta con la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario (DERAA) y en el artículo 21 del Decreto 437 de 2016 se estableció como funciones de esta dependencia, entre otras las siguientes: **"a.** Proponer y coordinar con el despacho la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria. **b.** Proponer y coordinar con el despacho la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo sostenible de la ruralidad del Distrito Capital. **c.** Proponer y coordinar con el despacho la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos tendientes a fomentar la asociatividad y participación de pequeños y medianos productores y comercializadores de bienes agroalimentarios, que tengan como origen la economía campesina en los diferentes canales de comercialización (...) **f.** Proponer y gestionar en coordinación con el despacho, estrategias para la administración de los equipamientos y red logística relacionados con el abastecimiento alimentario, en estrecha articulación con la entidad o instancia encargada. **g.** Coordinar y articular la formulación, implementación y seguimiento de las políticas, planes, programas y proyectos de su competencia en las instancias y con las entidades público y privadas del orden nacional, departamental, municipal, distrital, sectorial, intersectorial y local" (subraya fuera de texto) Por su parte, la DERAA cuenta con la Subdirección de Economía Rural (SER)<sup>2</sup>, encargada entre otras funciones de: **"a.** Diseñar e implementar programas, proyectos que incentiven el emprendimiento de la ruralidad Distrital, con el objetivo de promover la creación de microempresas, famiempresas, empresas asociativas y pequeñas y medianas empresas que garanticen el desarrollo de actividades productivas agropecuarias y de bienes y servicios en las áreas rurales. **b.** Diseñar e implementar estrategias que contribuyan a la asistencia técnica de los productores de la ruralidad, que estén orientados a la Reconversión productiva, el desarrollo de sistemas sostenibles de producción y la oferta de bienes y servicios en el área rural de Bogotá. **c.** Promover espacios y dinámicas de participación ciudadana, de carácter institucional y comunitario, para la retroalimentación y fortalecimiento de la política pública de ruralidad y el desarrollo productivo de la ruralidad. **d.** Establecer y desarrollar estrategias orientadas a la implementación de las

<sup>2</sup> Artículo 22 del Decreto 437 de 2016.

políticas públicas relacionadas con la ruralidad Distrital, especialmente en lo relacionado con la ejecución de programas y proyectos de producción, transformación, valor agregado, logística y comercialización de alimentos en la ruralidad de Bogotá a partir de alianzas estratégicas públicas y/o privadas. (...) **l.** Asesorar a la dirección en la coordinación y articulación con las entidades e instancias competentes".

De igual forma la DERAA cuenta con la Subdirección de Abastecimiento Alimentario (SAA)<sup>3</sup>, la cual tiene entre sus funciones: **"a.** Diseñar e implementar estrategias, planes, programas y proyectos que contribuyan al abastecimiento de alimentos y la seguridad y soberanía alimentaria, promoviendo la participación de las organizaciones campesinas, tenderos, productores rurales de Bogotá y la Región y demás actores de la cadena de abastecimiento de alimentos, mediante su articulación a los diferentes canales de comercialización de la ciudad. **b.** Diseñar e implementar estrategias que promuevan y fortalezcan la producción, transformación, comercialización y distribución de alimentos, contemplando el cumplimiento de la normalidad vigente en materia sanitaria y de formalización, que permita a los actores de estos eslabones de la cadena, aumentar su competitividad en el mercado bogotano, y las posibilidades de ingreso a los programas de compras institucionales vigentes o que llegaran a establecerse en el Distrito Capital. **c.** Liderar e implementar estrategias para suministrar con información relacionada con el abastecimiento de alimentos que incluya entre otros, los precios de los alimentos de la canasta básica, con el fin de contribuir a la optimización de la rentabilidad del producto y brindar información confiable y oportuna a los diferentes actores de la cadena de abastecimiento de alimentos. **d.** Gestionar alianzas estratégicas con entidades público - privadas, que faciliten el mejoramiento de las condiciones técnicas y operativas, a lo largo de la cadena de abastecimiento de alimentos (producción, transformación, logística, transporte, comercialización y consumo), que contribuyan con el desarrollo y aprovechamiento económico de quienes intervienen en ella. **e.** Establecer y desarrollar estrategias orientadas a la implementación de las políticas públicas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional y sus instrumentos, especialmente en lo relacionado con el abastecimiento y distribución de alimentos. **f.** Coordinar y articular con las entidades e instancias competentes, los temas relacionados con la seguridad y abastecimiento alimentario".

Como puede observarse, dentro de las funciones de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y especialmente en cabeza de la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario se señalan la de coordinar con las autoridades competentes la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes, programas y estrategias en materia de desarrollo económico en el sector

<sup>3</sup> Artículo 23 del Decreto 437 de 2016.

agropecuario; el fomento de la asociatividad y participación de pequeños, medianos productores y comercializadores de bienes agroalimentarios así como la ejecución de proyectos de producción, transformación y comercialización de alimentos en la ruralidad de Bogotá, lo cual guarda relación directa con el Proyecto de Ley, permitiendo un pronunciamiento frente a los aspectos técnicos.

Ahora bien, desde la competencia funcional de esta Oficina Asesora Jurídica, se considera que el Proyecto de Ley goza de viabilidad jurídica para continuar con el trámite legislativo ya que es resultado de la ejecución del mandato de carácter constitucional y legal, cuyo fin es reafirmar las competencias del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de las Secretarías de Gobierno o las dependencias que hagan sus veces en las gobernaciones y alcaldías municipales así como de las Cámaras de Comercio, siempre y cuando se atiendan las observaciones al articulado presentadas por la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario en su análisis técnico.

**ANÁLISIS FINANCIERO**

N/A

**ANÁLISIS TÉCNICO**

El Proyecto de Ley pretende aclarar un vacío normativo creado por la confusión en las competencias y funciones de las entidades de Nivel Nacional, Regional y Municipal y Distrital resultado de la evolución normativa en relación con los procedimientos para inscripción, seguimiento, inspección, control y vigilancia sobre las Asociaciones Campesinas y Agropecuarias, cuyo resultado final ha sido la promoción de la informalidad por parte de estas entidades sin ánimo de lucro.

Si bien es evidente que desde la Constitución Nacional se promueven este tipo de Organizaciones, el proceso de formalización implica una serie de trámites y gastos que usualmente comprometen la asociación, participación y vinculación especialmente de los pequeños productores, cuyos ingresos de subsistencia limitan el pago de la infraestructura administrativa como un Contador, la inscripción y sostenimiento del Registro Mercantil en Cámara de Comercio, entre otros, lo que ya representa desde el principio una barrera frente a la iniciativa.

Por lo anterior, es claro que en la formalidad existente en la actualidad tienen representaciones significativas aquellas Organizaciones conformadas por Grandes Productores, los cuales también deben hacer parte de la población objetivo del Proyecto de Ley, lo que se logra simplemente al **eliminar del Artículo 2. Definiciones**, la frase "constituida por pequeños o medianos productores" dando

un carácter más democrático y amplio a la iniciativa.

En el mismo sentido se sugiere **incluir en el Artículo 2** la definición de campesino o la referencia normativa que desea recoger el proponente para la Población Objetivo del Proyecto de Ley.

De manera complementaria, se sugiere incluir en las definiciones el concepto de Agropecuario establecido en la Ley 1876 de 29 de Diciembre de 2017 (Artículo 2, numeral1), según la cual: "Se entiende por sector agropecuario aquel cuya actividad económica está circunscrita a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola y pesquero...", de manera que siendo claro que los sectores forestal, acuícola y pesquero también hacen parte del objeto del Proyecto de Ley, se puede **eliminar del texto de Artículo 17** la frase "...y de pequeños pescadores.", el cual quedaría así: "Las normas contenidas en la presente ley tendrán aplicación solo con respecto a las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias. Las demás formas..."

En caso de mantenerse el texto inicial del Artículo 17, entonces debería complementarse como parte de todo el texto del Proyecto de Ley "Asociaciones agropecuarias" quedando así: "Asociaciones agropecuarias, de pescadores, acuícultores y productores forestales".

Quedando claro para las asociaciones objeto del Proyecto de Ley el mecanismo de Constitución y que el Registro y Certificación corresponde a la Cámara de Comercio, se pasa a asignar la función de inspección, control y vigilancia en las Secretarías de Gobierno de acuerdo con su condición Político-Administrativa: Nacional, Departamental, Municipal o Distrital, tal como se especifica en la primera Línea del primer párrafo del Artículo 7 del Proyecto de Ley en cuestión, cuando dice "Las Secretarías de Gobierno Municipales y/o Distritales...", pero vuelve a generar un vacío en la tercera línea del texto al referirse a las "...asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias municipales, departamentales o regionales...", omitiendo las Distritales. Se asignan funciones a las secretarías de gobierno Distritales, pero no aclara su relación con las asociaciones distritales, por lo que las segundas no quedan vinculadas a ninguna estructura territorial, lo cual también se mejora si se incluye la palabra Distritales en dicho Artículo 7 así: "...las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias municipales, distritales, departamentales o regionales..."

Complementando la observación expuesta, en el Artículo 8 define las funciones de las secretarías de gobierno Distritales en relación con la función de inspección, Artículo 9 Vigilancia, Artículo 10 Control, Artículo 11 Medidas, lo que en su conjunto refuerza la necesidad de incluir la palabra Distritales en el texto del

concepto debe ser preciso limitando ese alcance y ampliarlo a Organizaciones Campesinas Formales, considerando además las definiciones de la resolución 464 del MADR "Por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de la Política para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria...", ya que no solo se habla de asociaciones, sino corporaciones, fundaciones, cooperativas, precooperativas y otras formas pertenecientes al sector solidario.

Por otra parte, no es clara la distinción entre los conceptos de Asociación Campesina y Asociación Agropecuaria contenidos en la ley precedente y propuestos en el proyecto, toda vez que se entiende en la práctica que las Organizaciones Campesinas están conformadas principalmente por productores agropecuarios, por lo que dividir en dos grupos o denominaciones a estas formas organizativas no representa ninguna diferencia en su constitución o desarrollo.

Ahora bien, si lo que se pretende es reorientar la regulación de las agremiaciones de carácter nacional o territorial entendidas como grupos representativos de organizaciones de productores agropecuarios, las definiciones deben contener claramente ese alcance, mejorando de manera radical lo señalado en el decreto 2716/94, el cual no permite dilucidar la diferencia entre una Asociación como grupo de productores y una de mayor alcance y de tipo gremial o confederado, por lo que es muy importante que se definan claramente los conceptos para que la ley tenga una implementación efectiva y sobre todo permita claridad a los actores interesados, entendidos como los productores agropecuarios y las insluciones de orden público y privado con las que se relacionan.

De acuerdo a los requisitos definidos en el decreto 1529 de 1990 una asociación o corporación puede constituirse por un mínimo de dos asociados sean personas naturales o jurídicas, por lo que actualmente las entidades dedicadas al registro no exigen lo definido en el Art. 6 del decreto 2716/94, respecto a una composición mínima de 20 miembros, por lo que cualquier forma organizativa, que a bien lo tenga, se puede denominar Asociación Campesina, Agropecuaria, o cualquier otra denominación que considere, sin restricción alguna o sin verificación sobre la actividad económica de sus integrantes.

La norma debería centrarse por ejemplo en cuales son los mecanismos de validación y registro de las Organizaciones Campesinas, más allá de su declaración ante las Cámaras de Comercio, quienes no tienen la competencia para validar la integración de estas formas jurídicas garantizando la participación de productores agropecuarios, lo anterior, por ejemplo, procurando una implementación efectiva de la ley 2046 de 2020, en la que se exige la compra de alimentos a organizaciones de pequeños productores pero no define los mecanismos de validación y seguimiento para que las organizaciones realmente

Artículo 7 al referirse a las asociaciones campesinas y agropecuarias, como se planteó en el párrafo anterior.

Siguiendo la misma orientación, se sugiere incluir el término "Distritales" en el Artículo 15 así: "...Las asociaciones de primer grado delegarán representación ante las Instancias **distritales** o municipales, las..."; en el Artículo 16, primer párrafo así: "...El gobierno nacional, los gobiernos departamentales, **distritales** y municipales..."; segundo párrafo así: "...los gobiernos departamentales, **distritales** y municipales...".

Aunado a lo anterior, desde la visión integral que requiere el Desarrollo Rural de la Nación se considera un error retomar el alcance limitado del concepto de "Asociación Campesina" mencionado en el Decreto Nacional 2716 de 1994, toda vez que, una asociación o mejor dicho "Organización Campesina" en su mayoría no se constituye con el objeto principal de "...la interlocución con el Gobierno en materias de reforma agraria, financiamiento..." como lo señala la mencionada ley y lo recoge esta propuesta, sino que la incidencia política es tan solo uno de los ejes abordados por estas formas de organización democrática y plural – sin que siquiera todas lo aborden - ya que en su mayoría las asociaciones u otras formas de Organización Campesina, se constituyen buscando gestionar acciones y recursos en pro de su mejoramiento productivo, comercial y de la consolidación de su capital social y comunitario, incluyendo otros procesos territoriales, culturales, ambientales, entre un sinnúmero de motivaciones adicionales a la interlocución con los representantes de las entidades del gobierno.

En ese sentido es importante que se amplíe el concepto de "Organizaciones Campesinas" teniendo en cuenta los propuestos por organismos como la FAO a saber:

Organizaciones campesinas: Las organizaciones campesinas, también llamadas organizaciones locales, comunitarias, rurales o populares son agrupaciones de base, formales o informales, voluntarias, democráticas, cuyo fin primario es promover los objetivos económicos o sociales de sus miembros. Independientemente de su situación jurídica o grado de formalización se caracterizan por ser grupos de personas que tienen por lo menos un objetivo común. Actúan conjuntamente ante las autoridades locales asociadas a la idea del desarrollo "de abajo hacia arriba" y constituyen mecanismos para la obtención de créditos, insumos, capacitación y otros servicios promoviendo el bienestar de sus miembros (FAO, 1994).

Ya en sentido netamente etimológico si lo que se pretende es definir la Asociación como una forma jurídica legalmente constituida y con representación legal, el

estén integradas por estos, por lo que a partir de su promulgación se han venido creando formas organizativas de carácter solidario integradas por comerciantes de alimentos, quienes a través de estas buscan ser los proveedores de estos mercados sin dar lugar a productores reales.

Así mismo la propuesta no debería ser "20 personas o jurídicas", sino que las formas organizativas de segundo y tercer nivel o las de alcance Nacional o territorial claramente definido, deban necesaria y mayoritariamente estar integradas por Organizaciones Campesinas de la ACFE.

Por otra parte, respecto al párrafo 2 del Art. 5, las limitaciones en los criterios planteados respecto a una integración del 100% de sus integrantes por poblaciones diferenciales, conlleva a que prácticamente ninguna se beneficie de estos incentivos, toda vez que como se mencionó anteriormente las Organizaciones Campesinas son plurales e integran diferentes actores de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, por lo que se debería ampliar este criterio, incluyendo la expresión "integradas en su mayoría" o "con participación de".

Si en verdad se busca el fomento de la Asociatividad campesina se debe promover la disminución de costos de registro y renovación anuales impuestos a las entidades de la Economía Solidaria, toda vez que estos han generado efectos contrarios, afectando directamente la economía de estas.

Así mismo señalar que en la actualidad se vienen desarrollando mecanismos de registro como el REGISTRO RURAL del Ministerio de Agricultura; en el proyecto de ley no se reconoce ninguna vinculación a este respecto.

**COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO**

De conformidad con lo expuesto, se sugieren las siguientes modificaciones al Articulado del Proyecto de Ley:

**ARTÍCULO 2. Definiciones .Asociación agropecuaria:** Es la persona jurídica de derecho privado y sin ánimo de lucro, constituida por productores que adelantan una misma actividad agrícola, pecuaria, forestal, piscícola, acuícola, o por productos, con el objeto de satisfacer o defender los intereses comunes de sus asociados y contribuir al desarrollo del sector agropecuario nacional.

**Sector agropecuario.** Se entiende por sector agropecuario aquel cuya actividad económica está circunscrita a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola y pesquero, así como la adecuación y la transformación de la producción los

servicios de apoyo asociados y la comercialización de productos primarios.

**ARTÍCULO 5. Registro y Certificación.**  
**Adicionar al párrafo segundo el siguiente numeral:**  
 5. Mujeres y hombres mayores de 60 años, previa certificación del alcalde municipal o la dependencia delegada por él para este fin.

**Modificar:**  
 El numeral segundo del párrafo segundo así:

2. Mujeres y hombres campesinos cabeza de familia, previa certificación del alcalde municipal o la dependencia delegada por él para este fin.

**ARTÍCULO 7. Inspección, Control y Vigilancia...** Las secretarías de Gobierno Municipales y/o Distritales, o las dependencias que hagan sus veces, ejercerán la Inspección, Control y Vigilancia sobre las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias municipales, **distritales**, departamentales o regionales de su respectiva jurisdicción, según el domicilio principal de aquellas y tendrán las mismas facultades previstas para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el presente artículo.

**ARTÍCULO 15. Las asociaciones campesinas y agropecuarias tendrán representación en las diferentes instancias del estado que les sean reconocidas.** La designación de sus representantes la harán las propias asociaciones dentro de su ámbito territorial así: Las asociaciones de primer grado delegarán representación ante las instancias **distritales** o municipales, las asociaciones de segundo grado lo harán ante las instancias departamentales y las asociaciones nacionales ante las instancias de carácter nacional. En todos los casos el proceso de elección obedecerá a procesos democráticos.

**ARTÍCULO 16. Fomento y fortalecimiento de las asociaciones campesinas.** El gobierno nacional, los gobiernos departamentales, **distritales** y municipales en el marco de sus competencias y autonomía promoverán programas especiales para el fortalecimiento de las asociaciones campesinas y agropecuarias, en asuntos relacionados con la organización, capacitación, participación comunitaria, la cultura, el desarrollo de la economía campesina y el ambiente. El gobierno a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y del Interior, y los gobiernos departamentales, **distritales** y municipales, dispondrán de los recursos técnicos y económicos con los cuales se financiará la implementación

de los programas a que se refiere el presente artículo.

**ARTÍCULO 17.** Las normas contenidas en la presente ley tendrán aplicación solo con respecto a las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias. Las demás formas asociativas existentes se registrarán por las reglamentaciones específicas que les sean aplicables.

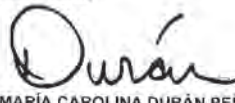
**¿GENERA GASTOS ADICIONALES?**  
 Si  No

**VALORACIÓN DEL GASTO.** En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.  
 Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cuál  
 Si  No

**IMPACTO DEL PROYECTO** (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa:  
 NO   
 SI  TOTAL  PARCIAL

**PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS:**  
 SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS: SI  NO

Atentamente,  
  
**MARÍA CAROLINA DURÁN PEÑA**  
 Secretaria Distrital de Desarrollo Económico.

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 271 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se reorientan recursos del orden nacional del Fonpet para disminuir la brecha pensional en Colombia.*

Al contestar por favor cite estos datos:  
 Radicado No.: 20211401894071  
 Fecha: 06-12-2021  
 Página 1 de 6

Bogotá D.C.,

Doctor  
**ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA**  
 Comisión Séptima Constitucional  
 Cámara de Representantes  
 Carrera 7ª N° 8 – 68  
 Bogotá D.C.



**ASUNTO:** Concepto sobre el PL 271/21 (C) "por medio de la cual se reorientan recursos del orden nacional del FONPET para disminuir la brecha pensional en Colombia". Radicado No 202142301604142.

Cordial saludo,

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° 1538 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:

**1. CONTENIDO**

La propuesta dispone:

**Artículo 1°. Objeto.** El objeto principal del presente proyecto de ley es reformar el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, creado por el libro primero de la Ley 100 de 1993, en su artículo 27 y la Ley 549 de 1999, reorientando los recursos del orden nacional del FONPET, fortalecer la cobertura del mismo, especialmente en la población pobre y vulnerable del país logrando disminuir la brecha pensional en Colombia<sup>1</sup>.

Desde esta óptica, la iniciativa se compone de cuatro preceptos más de los cuales se destaca, para los efectos de este pronunciamiento, el artículo 4°, a saber:

**Artículo 4°.** Adiciónese un artículo a la ley 100 de 1993, el cual quedará de la siguiente manera:

[...] **Artículo 33 A. Pensión anticipada de vejez.** Las personas que habiendo llegado a las edades mínimas establecidas en el artículo 33, no habiendo alcanzado el número de semanas mínimas exigidas por la ley para adquirir el derecho a percibir una pensión de vejez, que hubieren manifestado la imposibilidad de continuar aportando al sistema, que hubieren reunido mínimo 900 semanas y que su ingreso base de liquidación sea proyectado entre (1) y (2) S.M.M.L.V.; tendrán derecho al reconocimiento de una pensión anticipada de vejez correspondiente a las semanas cotizadas.

**Parágrafo 1°.** En el régimen de ahorro individual con solidaridad, las personas que tengan el capital equivalente a las 900 semanas excluyendo el 1.5% que aportan al Fondo de Garantía de Pensión mínima, tendrán derecho que se les otorgue el subsidio para adquirir la pensión de vejez anticipada a la que se refiere el artículo 4 de la presente Ley

**Parágrafo 2°.** Las personas que acrediten los requisitos enunciados, deberán autorizar expresa e irrevocablemente a Colpensiones o a los Fondos Privados, a deducir de la mesada pensional financiada, la cotización a pensión, es decir el 16%, hasta cubrir el total de las semanas que se requiere para adquirir el derecho pensional exigido por el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003 y el artículo 65 de la ley 100 de 1993 modificado por el artículo 14 de la ley 797 de 2003, y el 4% a salud a partir del 2021.

**Parágrafo 3°.** Las disposiciones del presente artículo, regirán por los próximos diez años a partir de su publicación, sin que sobrepase el 31 de diciembre del año final.

**Parágrafo 4°.** Los recursos para financiar las pensiones de que trata el presente artículo, serán los del orden nacional girados por el Consorcio FONPET, y administrados a través del Fondo de Solidaridad Pensional.

**Parágrafo 5°.** En caso de fallecimiento de la persona que recibe la pensión de la que trata la presente ley, accederán a esta pensión financiada los beneficiarios de ley acorde a las mismas garantías establecidas por la ley 100 de 1993 y bajo las condiciones a las que se refiere el parágrafo 2 del artículo 4 de la presente ley [...]<sup>2</sup>.

**2. CONSIDERACIONES**

**2.1.** Cabe señalar que el AL 01 de 2005, "por el cual se adiciona el Artículo 48 de la Constitución Política", determina:

[...] El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con

<sup>1</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 1538 de 2021.

<sup>2</sup> Ibid.

posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas [...] [Enfasis agregado].

Como se puede apreciar, el Acto Legislativo introduce el criterio de la sostenibilidad financiera, mediante el cual las leyes que se expidan en materia pensional con posterioridad al 25 de julio de 2005, deberán asegurar su financiación. Este principio está en consonancia con la esencia de la Constitución Política de 1991, toda vez que en el artículo 2° de la misma se prevé, como uno de los fines del Estado, el garantizar la efectividad de los derechos, por ende, se espera que los que se otorguen no sean meramente teóricos sino eficaces.

Igualmente, es dable manifestar que el Estado dirige, coordina, reglamenta y vigila el sistema y los particulares tienen el derecho-deber concomitante de participar en la ampliación de la cobertura, así como en la ejecución de las prestaciones. Para la Corte Constitucional:

[...] la finalidad de la reforma constitucional del artículo 48 de la C.P. fue procurar la sostenibilidad financiera del sistema [...] asegurando [...] [su] efectividad y [...] eficiencia [...] Al mismo tiempo [...] [se] introduce[n] dos nuevos criterios o principios a tener en cuenta en el sistema de seguridad social colombiano, además del de universalidad, progresividad, eficiencia y solidaridad, que son los principios de equidad y sostenibilidad financiera del sistema, los cuales se incluyen [...] por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren la suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho [...] [Enfasis fuera del texto].

Sobre ese aspecto, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto del 18 de octubre de 2012, radicación No. 2012-00075-00(2121), C. P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, recoge los argumentos planteados por los entonces señores ministros de Hacienda y Crédito Público y de Protección Social<sup>3</sup>, respecto del proyecto de Acto Legislativo No. 34 de 2004 Cámara, según los cuales:

[...] En la medida en que el país ha venido haciendo un esfuerzo considerable por sanear el problema pensional, es fundamental establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo pueda verse desperdiciado. Por tal razón [...] la sostenibilidad financiera del sistema [...] implica [...] que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe preservar su equilibrio financiero, evitando por consiguiente situaciones críticas [...] ]<sup>4</sup>.

Se puede decir, entonces, que al Estado se le asignó el deber de asegurar que el Sistema General de Pensiones (SGP) sea financieramente viable, con el propósito de que las

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-228 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.  
<sup>4</sup> Hoy Ministerio de Salud y Protección Social (Cfr. Decreto-ley 4107 de 2011).  
<sup>5</sup> En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50825>.

prestaciones que se reconozcan no afecten generaciones pasadas, presentes y futuras, asegurando un equilibrio financiero, de manera que los niveles de protección que hoy se ofrecen, puedan mantenerse a largo plazo.

De lo que se viene tratando se extrae que la viabilidad del proyecto de Ley que ahora nos ocupa, se encuentra supeditada al concepto previo que al respecto emita el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad que en el marco de las competencias que le son propias, deberá establecer, no solo, la procedencia de destinar los recursos nacionales del FONPET que reciben los municipios con un cubrimiento superior al 125% de su pasivo pensional para destinarlos al Fondo de Solidaridad Pensional para atender las pensiones anticipadas a las que se refiere el artículo 4° de la propuesta, sino además, en caso de que la referida destinación sea procedente, si dichos recursos, son suficientes para garantizar la pensión en cuestión, así como, la sostenibilidad financiera del SGP.

2.2. Acorde con lo que se viene expresando, la propuesta no tiene un estudio de impacto fiscal, concretamente, no se plantea lo atinente al efecto financiero según lo consagrado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>5</sup>, "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", y, por ende, es factible que, dentro del trámite legislativo se exteriorice 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 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionales relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 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 experiencia 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

<sup>5</sup> 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.

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 omite conceptualizar 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 [...] ]<sup>7</sup>.

Bajo este entendido, se debe estar en consonancia con el mandato estipulado en la citada ley, los desarrollos jurisprudenciales y los preceptos superiores sobre la materia. Al efecto, para cumplir con lo referido 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".

Debe agregarse que la Corte Constitucional ha sostenido:

[...] la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia constitucional<sup>8</sup>, es considerado como un derecho prestacional y programático, ya que le otorga, por una parte, a todas las personas el derecho de exigir una determinada prestación, es decir, la realización de un hecho positivo o negativo por parte del deudor consistente en dar, hacer o no hacer alguna cosa a favor del acreedor<sup>9</sup>, y por otra, en la mayoría de los casos, requiere para su efectividad realización, la sujeción a normas presupuestales, procesales y de organización, que lo hagan viable y, además, permitan mantener el equilibrio del sistema [...] ]<sup>10</sup>. [Enfasis fuera del texto].

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, y en particular por lo dispuesto en el AL 01 de 2005, en virtud del cual "las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas", concordante con lo estipulado en la Ley 819 de 2003 en materia fiscal, se tiene que, el curso del proyecto de ley está determinado por el pronunciamiento que a bien tenga expedir, dentro del trámite legislativo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto del impacto económico y la sostenibilidad financiera que conllevaría la propuesta para el Sistema General de Pensiones (SGP).

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.  
<sup>8</sup> Cfr. Sentencias: T-102 de 1998, T-560 de 1998, SU-819 de 1999, SU-111 de 1997 y SU-562 de 1999.  
<sup>9</sup> Véase: Sentencia C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).  
<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-823 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

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 recomienda tener en cuenta las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y aquellas que podrían desconocer normas superiores.

Atentamente  
  
FERNANDO RUIZ GÓMEZ  
Ministro de Salud y Protección Social  
Aprobó:  
Viceministerio de Protección Social  
Dirección Jurídica

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 271 DE 2021 CÁMARA

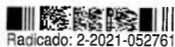
*por medio de la cual se reorientan recursos del orden nacional del Fonpet para disminuir la brecha pensional en Colombia.*



1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Carrera 7 No. 8-68  
Ciudad.



Radicado: 2-2021-052761

Bogotá D.C., 8 de octubre de 2021 1

Radicado entrada  
No. Expediente 45533/2021/OFI

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley No. 271 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se reorientan recursos del orden nacional del Fonpet para disminuir la brecha pensional en Colombia".

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 secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, Dr. Orlando Aníbal Guerra de la Rosa, 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 como objeto principal "...reformular estructuralmente el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, creado por el libro primero de la Ley 100 de 1993, en su artículo 27 y la Ley 549 de 1999, reorientando los recursos del orden nacional del FONPET...". Para el efecto, el Proyecto de Ley propone una serie de estrategias y mecanismos para modificar la distribución de los recursos del FONPET, así:

Los artículos 2 y 3 proponen la modificación de los artículos 6 de la Ley 549 de 1999<sup>2</sup> y 27 de la Ley 100 de 1993<sup>3</sup> con el fin de permitir que los recursos de la Ley nacional de Pensiones que reciben los municipios con cubrimiento superior al 125% de su pasivo pensional, de sean destinados al Fondo de Solidaridad Pensional para atender las pensiones anticipadas que se crean con esta iniciativa y para el otorgamiento de subsidios transitorios y parciales de las cotizaciones pensionales de algunos trabajadores que no cuentan con capacidad económica.

El artículo 4 adiciona el artículo 33A a la Ley 100 de 1993, con el fin de crear la pensión anticipada de vejez para las personas que, habiendo llegado a las edades mínimas exigidas, acreditan mínimo 900 semanas cotizadas y manifiestan su imposibilidad de seguir cotizando al sistema. El monto de la mesada será equivalente a 1 salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) y de ésta será descontado el 16% para pensionar hasta que se cubra el total de las semanas que se requieren para adquirir el derecho pensional, en los términos de los artículos 9 y 14 de la Ley 797 de 2003<sup>4</sup> y el 4% para salud a partir de 2021.

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

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.

<sup>3</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</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.

### 1. Consideraciones generales

El artículo 3 de la Ley 549 de 1999 creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET, como un fondo sin personería jurídica, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo objeto es apoyar el proceso de recaudo, asignación y administración de las reservas pensionales, la financiación para el pago de los pasivos pensionales de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), correspondientes a bonos pensionales, cuotas partes de bonos pensionales, cuotas partes pensionales, nómina de pensionados y reservas matemáticas de pensiones, así como, administrar los aportes de Orden Constitucional, territorial y Nacional, realizando su asignación en cada una de las cuentas individuales de las entidades territoriales.

De esta manera, el FONPET se ha constituido como un instrumento de apoyo fundamental en el proceso de definir, organizar y financiar el pago de las obligaciones pensionales territoriales, mediante la constitución de reservas pensionales, la elaboración y actualización de los cálculos actuariales de sus trabajadores activos, retirados, pensionados y beneficiarios, y en la atención de las obligaciones pensionales en sus distintos sectores Educación, Salud y Propósito General, de acuerdo con las disposiciones que han regulado la materia.

En ese orden de ideas, los recursos provisionados en cada una de las cuentas individuales de los departamentos, distritos y municipios en el FONPET, incluidos los aportes que hace la Nación, de acuerdo con las fuentes de financiación señaladas en el artículo 2 de la Ley 549 de 1999, son de propiedad únicamente de las entidades territoriales, recursos que los tienen incorporados como reservas en sus respectivos estados contables, para el pago de su pasivo pensional tanto en el sector central como descentralizado.

Ahora bien, los recursos provisionados en las cuentas individuales del FONPET están destinados inicialmente al cubrimiento del pasivo pensional de cada entidad territorial y una vez provisionado el 125% de ese pasivo, las entidades territoriales, en los términos previstos en el Artículo 6° de la Ley 549 de 1999 y sus reglamentarios, podrán retirar los recursos excedentes para financiar proyectos de inversión, en todo caso, respetando la destinación específica de la fuente de que provengan estos recursos.

Por consiguiente, el retro de recursos excedentes es una excepción dirigida a las entidades territoriales que han alcanzado el cubrimiento total del pasivo pensional en sus distintos sectores. En caso de que no cuenten con la cobertura del pasivo pensional en los Sectores Salud y/o Educación en un 100%, el artículo 2.12.3.8.2.11 del Decreto 1068 de 2015<sup>5</sup> adicionado por el Decreto 117 de 2017<sup>6</sup>, establece que el FONPET deberá realizar el traslado de recursos que superen el porcentaje de cobertura establecido en el inciso primero del artículo 6° de la Ley 549 de 1999 del Sector Propósito General del FONPET, a los demás Sectores, hasta alcanzar el nivel de cubrimiento del pasivo pensional.

### 2. Consideraciones de índole constitucional

#### 2.1. Vulneración de la iniciativa privativa de crear un beneficio tributario sin aval del Gobierno nacional

Se considera que lo propuesto en el artículo 4 de la iniciativa legislativa contraviene lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política, por cuanto establece una exención tributaria que correspondería a un asunto de iniciativa legislativa privativa del ejecutivo y por supuesto de su aval.

Lo anterior, al proponer el reconocimiento de una pensión de vejez anticipada con tan solo 900 semanas cotizadas, cuando el artículo 33 de la Ley 100 de 1993<sup>7</sup>, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003<sup>8</sup>, establece que deben aportarse 1300 semanas para obtener una pensión de vejez, convirtiendo esa diferencia de semanas en un beneficio pensional – un beneficio aplicable a una contribución parafiscal – respecto de quienes no la cumplan y deban someterse, por el contrario, a las 1300 semanas.

Al respecto, es importante precisar que las semanas cotizadas siempre están representadas en tarifas – tasa de cotización – imponibles al grupo social beneficiario de las prestaciones del Sistema General de Pensiones (SGP) y con la disminución a 900 de las semanas cotizadas se están eliminando 400 semanas respecto de las cuales no se efectuarían cotizaciones para el reconocimiento inicial de la pensión anticipada de vejez, lo cual afectaría el monto que por este concepto dejaría de recibir el SGP.

En este sentido, no puede perderse de vista que los aportes al SGP son contribuciones parafiscales cuya naturaleza jurídica ha sido objeto de reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional<sup>9</sup>. Así por ejemplo lo expresó en la sentencia C-711 de 2001:

"Poniendo en un extremo los elementos que anuncian la parafiscalidad, y en el otro los aportes para salud y pensiones, se tiene: 1) los mencionados aportes son de observancia obligatoria para empleadores y empleados, teniendo al efecto el Estado poder coercitivo para garantizar su cumplimiento; 2) dichos aportes afectan, en cuanto sujetos pasivos, a empleados y empleadores, que a su turno conforman un específico grupo socio-económico; 3) el monto de los citados aportes se revierte en beneficio exclusivo del sector integrado por empleadores y empleados. Consecuentemente ha de reconocerse que los aportes a salud y pensiones son de naturaleza parafiscal."

Así mismos, la Corte Constitucional ha establecido que el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración al momento de establecer este tipo de beneficios, no obstante, dicha libertad de configuración no es absoluta y debe observar las reglas particulares aplicables, especialmente la de iniciativa gubernamental contenida en el artículo 154 de la Constitución Política, que establece:

"ARTÍCULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; 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." (Subrayas fuera de texto original).

Al respecto, la Corte afirmó que<sup>10</sup>:

"Sobre el particular, la Corte ha destacado que al legislador le corresponde, a iniciativa del gobierno, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertas personas o actividades del pago de un tributo determinado, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten el otorgamiento del beneficio fiscal" (Negrita por fuera del texto original).

<sup>7</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>8</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>9</sup> C-602-2015 Requejos constitucionales adscritos a las exenciones, beneficios o estímulos tributarios. Reiteración de jurisprudencia – Aval Gobierno. 4.1. Las exenciones tributarias corresponden a situaciones que en principio fueron objeto de gravamen pero que son sustraídas del pago total o parcial de la obligación por razones de política fiscal social o ambiental (...). 5) protección a los comelidos de la seguridad social; (...) 4.2. Las exenciones que se creen dentro del sistema tributario, al hacer parte de las manifestaciones de la política fiscal, también están cubiertas por los principios de legalidad y certeza. Por tanto, los elementos principales de cualquier exención deben estar definidos previamente por el legislador, las asambleas o los congresos, en los términos de los artículos 150, numerales 10 y 12, y 338. Es más, teniendo en cuenta el artículo 154 superior, se deduce que la consagración de estas figuras debe contar con la iniciativa gubernamental (...). La negrilla y subrayado es nuestro.

<sup>10</sup> En Sentencia C-748 de 2009, siguiendo la línea de la Sentencia C-183 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Así pues, es claro que, si un proyecto de ley contiene una exención tributaria, la iniciativa correspondiente debe contar con el consentimiento expreso del Gobierno Nacional, lo que jurisprudencialmente se ha denominado "aval del gobierno"<sup>11</sup>. Uno de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional en esta materia es que el aval puede ser dado por el Presidente de la República o "...ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto..."<sup>12</sup>.

En atención a lo anterior, es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la única entidad competente para avalar las iniciativas tributarias, pues es función del Ministerio de Hacienda definir, formular y ejecutar la política económica del país, así como preparar las leyes, decretos y la regulación en materia fiscal y tributaria, entre otras<sup>13</sup>. En consonancia con lo anterior, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>14</sup> "determina la exigencia de compatibilidad entre los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Con base en ello la ley en mención exige (...) que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir concepto frente a la consistencia de ese estudio de impacto fiscal"<sup>15</sup>.

Así las cosas, la iniciativa en estudio al contener beneficio tributario consistente en la disminución del tiempo durante el cual es aplicable la tasa de una contribución – cotización pensional –, se constituye en un beneficio tributario que no cuenta con el aval de este Gobierno nacional, representado en esta Cartera, por las razones que a lo largo de este concepto se señala y, en consecuencia, en caso de insistirse en el trámite legislativo del proyecto de ley corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

#### 2.2. Violación de la prohibición de crear un nuevo régimen pensional

Se considera que lo propuesto en el artículo 4 de la iniciativa legislativa contraviene lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política, por cuanto establece una consideración especial para acceder al derecho a una pensión, generando una diferencia que se constituye en un régimen especial.

El Acto Legislativo 01 de 2005 que adiciona el artículo 48 constitucional establece que: "A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo".

En este sentido, la Constitución Política en desarrollo del principio de igualdad y en aras de la sostenibilidad financiera del SGP, expresamente prohibió la creación de nuevos regímenes especiales donde se hicieran excepciones respecto a aspectos paramétricos o estructurales del sistema ya diseñado en la ley.

Vale la pena recordar, que tal y como se menciona en la exposición de motivos del Acto Legislativo 01 de 2005, una de las principales motivaciones de esta reforma constitucional fue la eliminación de los regímenes exceptuados o especiales, dada la inequidad y carga fiscal que los mismos generan para el Estado, al respecto:

"La eliminación de regímenes exceptuados o especiales

Como ya se dijo, las reformas legales mantienen los regímenes de transición y más grave aún, no impiden que se celebren pactos o convenciones por los cuales se convergen beneficios pensionales muy superiores a los previstos por las leyes que regulan el Sistema de Seguridad Social.

Dicha situación tiene un impacto profundo desde el punto de vista de la equidad, de la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, de muchas empresas públicas y de la posibilidad para la Nación de atender sus deberes en otras materias.

<sup>11</sup> Sentencia C-177 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>12</sup> Sentencia C-838 de 2008.

<sup>13</sup> Ver artículo 1.1.1.1 del Decreto 1068 de 2015 – Decreto Único del Sector Hacienda.

<sup>14</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>15</sup> Sentencia C-141 de 2010.

<sup>1</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

<sup>2</sup> Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

*En efecto, no es justo que los colombianos con el pago de impuestos crecientes y/o con sus cotizaciones financien el que algunas personas puedan pensionarse con edades y tiempos de cotización inferiores. A lo anterior se agrega que las personas que pueden pensionarse con edades y tiempos de servicios menores, terminan recibiendo pensiones superiores a las del resto de los colombianos, con montos mayores a los 25 salarios mínimos que es el tope de pensión que señala la ley, sin que en la mayoría de los casos hayan realizado cotización alguna, lo que implica cuantiosos subsidios.* (Negrita fuera de texto)

Así las cosas, está proscriba constitucionalmente cualquier ley que pretenda otorgar alguna excepción o prerrogativa en materia pensional a nacionales o extranjeros por cualquier causa.

Por todo lo anterior, con la propuesta contenida en el artículo 4 respecto a la pensión anticipada de vejez tan solo con 900 semanas de cotización implicaría la creación de un régimen especial proscribo por el Acto Legislativo lo que contraviene la norma superior y en consecuencia es inconstitucional.

**2.3. Vulneración de la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones**

Se considera que las propuestas de la iniciativa legislativa contravienen lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política, por cuanto alteran el equilibrio de las finanzas del SGP y afecta su sostenibilidad en el tiempo, conforme se demuestra más adelante en este concepto.

El artículo 48 de la Constitución Política establece expresamente que el Estado se encuentra en la obligación de garantizar, entre otros, la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones (SGP) y en cumplimiento de este mandato, el legislador cuenta con competencia para desarrollar los mandatos constitucionales de la seguridad social, lo que conlleva otorgar a las personas calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, para lo cual se previó su garantía de manera progresiva. Para tal efecto, el legislador cuenta con una amplia potestad para establecer los mecanismos necesarios, de un lado, para hacer sostenible financieramente el sistema y, de otro, para fijar los requisitos de acceso a las prestaciones, siempre y cuando estos persigan la protección de todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida.

Propuestas como las contenidas en la iniciativa bajo estudio afectan considerablemente los derechos para acceder a un beneficio pensional y afecta la sostenibilidad del sistema, al permitir el uso de recursos destinados para proteger a las personas y sus familias ante las contingencias de vejez, invalidez y muerte, para atender situaciones derivadas de una coyuntura particular, para la cual el propio sistema de protección social contiene dentro de su diseño un mecanismo para proteger a los trabajadores en caso de perder su fuente de ingreso -el esquema de las cesantías-.

Ahora bien, dentro de las obligaciones que tiene el Estado en relación con el SGP, en especial la relacionada con la garantía de sostenibilidad financiera, la Corte Constitucional en la sentencia C-110 de 2019 señaló dos perspectivas:

Una primera faceta de la sostenibilidad financiera se expresa en las reglas especiales para el reconocimiento de pensiones establecidas en el propio artículo 48 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005, reglas que se encaminan a poner freno a los desequilibrios producidos por el otorgamiento de mesadas en cuantías excesivas, que establezcan privilegios injustificados, que desconozcan el régimen legal bajo el que se causó el derecho, o cuando los derechos de pensión no consideran lo efectivamente cotizado.

Una segunda faceta de la sostenibilidad financiera del SGP supone la adecuada correlación entre los recursos y los derechos pensionales en sí mismos. La Corte Constitucional ha reconocido por esta vía la correspondencia entre los recursos que ingresan

<sup>14</sup> Gaceta del Congreso No. 385 de 2004. Proyecto de Acto Legislativo 34 de 2004 Címa. « Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política »

al SGP y los recursos que deben destinarse a la satisfacción del derecho de las personas que han asegurado su contingencia de vejez, para expresar que *“es relevante a la luz de tal exigencia, el modo en que se arbitran recursos provenientes de aportes parafiscales para el financiamiento de prestaciones asistenciales, tal y como ocurre con aquellas que se cubren con cargo a la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional establecido en la Ley 797 de 2003”*.

En ese orden de ideas, esa correlación estrecha enunciada en precedencia, la cual impide dictar leyes de contenido pensional que no identifiquen en forma explícita cómo se financiarán tales prestaciones o que desconozcan la relación entre el derecho pensional mismo y su fuente de financiación, se erige en núcleo para la sostenibilidad financiera de la prestación. Por ello, propuestas legislativas como las presentadas en este Proyecto de Ley que permiten el reconocimiento de la pensión de vejez de manera anticipada con cargo a recursos del SGP o del FONPET, disminuyendo recursos para financiar las pensiones en general y la de una población con menores requisitos, alteran la sostenibilidad financiera de las pensiones, como se demuestra más adelante, lo que resulta contrario a la exigencia constitucional de garantía de sostenibilidad financiera del SGP.

**2.4. Vulneración a la prohibición de la destinación de los recursos de la Seguridad Social a fines distintos a ella**

A juicio de este Ministerio, el artículo 2 del Proyecto de Ley viola lo establecido en el inciso 5 del artículo 48 de la Constitución Política, que expresamente señala que *“no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”*.

Como bien se expresó al comienzo de este concepto, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET- tiene por objeto la administración de *“los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales”*<sup>18</sup> y así garantizar el derecho fundamental a la seguridad social de los servidores públicos del nivel territorial, con recursos ahorrados por las entidades territoriales para el cubrimiento de sus pasivos pensionales. En ese orden, destinar recursos de ese Fondo al pago de pensiones anticipadas de vejez de todos los habitantes del país vulnera el destino de recursos para fines exclusivos de las pensiones del sector territorial que las financia.

Sobre este asunto, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar la destinación exclusiva de los recursos de la seguridad social en los propósitos este concepto abarca. Es del caso de la sentencia C – 264 de 2019, que expresó lo siguiente:

*“Por su parte, el artículo 48 de la Constitución establece, primero, que el sistema de seguridad social responde a los principios de progresividad y de eficiencia, y segundo, que no se pueden destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de seguridad social en fines distintos a los que contempla su objeto, sin hacer ninguna distinción respecto de su naturaleza u origen.*

*A partir de esta directriz, en distintas oportunidades este tribunal ha precisado el alcance de la restricción constitucional anterior, aclarando que se trata de una norma imperativa que no contempla ningún tipo de salvedad o excepción, y que, por tanto, “la prohibición de destinar y utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella comprende tantos los recursos destinados a la organización y administración del sistema de seguridad social como los orientados a la prestación del servicio, lo cual es razonable, pues uno y otros integran un todo indivisible”, y que ni siquiera razones asociadas a la necesidad de reactivación económica o a la satisfacción de otras necesidades sociales, podrían justificar la utilización de los recursos para fines distintos a su objeto.”* (Negrita fuera de texto)

Particularmente, frente a los recursos del FONPET, recientemente la Corte constitucional en sentencia C- 194 de 2020, recordó la destinación exclusiva de estos recursos al pago del pasivo pensional de las entidades territoriales, así:

*“...En el caso del FONPET, el artículo 48.5 ibidem prescribe que “no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ellas”. Pues bien, la Ley 549 de 1999 creó este fondo con el objeto de administrar “los*

*recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales”*<sup>19</sup>, y, de esta manera, *“satisfacer el derecho fundamental a la seguridad social (art. 48 C.P.)”*<sup>20</sup> de los servidores públicos del nivel territorial. En consecuencia, los recursos del FAE y del FONPET solo pueden destinarse a cubrir el desahorro del Sistema General de Regalías y a pagar el pasivo pensional de las entidades territoriales, respectivamente. . . . (Negrita fuera de texto)

Por consiguiente, los recursos del FONPET no se encuentran en la misma situación jurídica de los demás dineros de los ahorradores e inversionistas particulares de una entidad financiera o administradora de pensiones, pues se encuentran afectados a la finalidad para la que fueron creados, esto es al pago del pasivo pensional de las entidades territoriales y en ese sentido una destinación distinta contradice el mandato constitucional de destinación exclusiva de los recursos de la seguridad social para la satisfacción de ese derecho fundamental, que para el caso del FONPET es el derecho de la seguridad social de los servidores públicos territoriales.

**2.5. Vulneración al principio de autonomía territorial y recursos propios**

Es de resaltar que la Constitución Política reconoce la autonomía territorial como principio y como garantía institucional de las entidades territoriales. En su dimensión de principio, el artículo 1 de la Constitución Política dispone que Colombia *“es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada [y] con autonomía de sus entidades territoriales”*. En su dimensión de garantía institucional, el artículo 287 reconoce que las *“entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, (...) dentro de los límites de la Constitución y la ley”*.

La autonomía es la capacidad de manejar los asuntos propios, es decir, aquellos que le conciernen al ente territorial como tal. La autonomía representa un rango viable que cuenta con los límites mínimos y máximos fijados por la Constitución Política, dentro de los cuales pueden actuar los entes territoriales. Así lo expuso la Corte Constitucional en la sentencia C – 889 de 2002:

*“En tal virtud, el límite mínimo de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución, constituye el núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios a su cargo.*

*El límite máximo de la autonomía territorial tiene una frontera política entendida como aquel extremo que al ser superado rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente, en algo diferente de aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales”*

Además de ello, el artículo 288 de la Constitución Política prevé que las competencias atribuidas por el Legislador orgánico *“a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”*, en tal sentido, se observa que el proyecto de ley afecta el principio de autonomía territorial en la medida que está disponiendo de recursos que las entidades territoriales han acumulado en el FONPET para utilizarlo de manera extensiva y favorecer el pago de unas obligaciones pensionales a particulares que no hacen parte de esta cobertura e imponiendo a los departamentos, municipios y distritos una carga que no están obligados a asumir.

Para alcanzar la meta de cubrimiento del pasivo pensional, la ley determinó varias fuentes de ingresos del orden territorial complementándolas con aportes de la Nación originados en rubros específicos, los cuales constituyen un complemento de los recursos que cada entidad territorial puede tener como reserva destinada para atender sus obligaciones pensionales por medio de los Fondos Territoriales de Pensiones o de Patrimonios Autónomos, es por ello que los recursos administrados por el FONPET pertenecen específicamente a cada una de las entidades territoriales.

<sup>18</sup> Artículo 3 de la Ley 549 de 1999.  
<sup>19</sup> Sentencia C-1187 de 2000.

En esa medida, no se considera conveniente ni constitucional que se utilicen los recursos excedentes con los que cuentan los municipios para financiar o fortalecer la cobertura del Sistema General de Pensiones, mucho menos sin tener en cuenta que los recursos ahorrados en el FONPET, lo cual hace indispensable el registro individual de los recursos y la permanente actualización de la información con el fin de reflejar de manera eficaz las reservas constituidas frente a las obligaciones pensionales pendientes.

Aunado a lo anterior, la jurisprudencia constitucional<sup>21</sup> ha reconocido al Legislador *“la potestad de injerencia o intervención”* en la autonomía financiera de las entidades territoriales. No obstante, se debe reconocer que el alcance de dicha intervención dependerá de la naturaleza de los recursos respecto de los cuales verse la medida legislativa. En tal sentido, *“(...) la propia Constitución autoriza al poder central para fijar su destinación”*<sup>22</sup>, por lo que *“bien puede el legislador distribuirlas y señalar su destinación. (...) con la única limitante de respetar los preceptos constitucionales que rigen la materia”*<sup>23</sup>.

Por lo anterior, se considera que el proyecto normativo vulnera e impacta negativamente el principio constitucional de autonomía territorial de las entidades territoriales, concretamente de los municipios del país.

**3. Consideraciones fiscales y económicas al Proyecto de Ley**

**3.1. En relación con la modificación del artículo 6 de la Ley 549 de 1999**

El artículo 2 propone la modificación del Artículo 6° de la Ley 549 de 1999, esto con el fin de permitir que los recursos nacionales del FONPET que reciben los municipios con cubrimiento superior al 125% de su pasivo pensional, sean destinados al Fondo de Solidaridad Pensional para atender las pensiones anticipadas de vejez.

Al respecto, es importante tener en cuenta las cifras actualizadas, las cuales son indispensables para abordar la suficiencia de los recursos en administración del FONPET y el valor del pasivo pensional con corte a 31 de diciembre de 2020 de los municipios, información que a continuación se relaciona:

SECTOR	Pasivo pensional al 100% 31/12/2020	Pasivo pensional al 125% 31/12/2020	Aportes valorizados 31/12/2020	Pasivo no cubierto al 125% antes de traslados 31 de diciembre de 2020	No. de Entidades Territoriales sin cobertura al 125% antes de traslados
Salud	\$ 576.8	\$ 721.0	\$ 329.0	\$ 590.6	111
Educación	\$ 2.710.7	\$ 3.388.3	\$ 100.4	\$ 3.310.4	746
Propósito General	\$ 16.221.3	\$ 20.276.7	\$ 13.676.2	\$ 7.893.7	432
TOTAL	\$ 19.508.8	\$ 24.386.0	\$ 14.105.6	\$ 11.794.7	

SECTOR	Traslados de Propósito General a Educación y Salud	No. de Entidades Territoriales sin cobertura al 125% después de traslados	Entidades con beneficio por traslados	Entidades cubiertas al 125% después de traslados
Salud	\$ 32.3	94	46	997
Educación	\$ 927.3	526	479	565
Propósito General	\$ 432	432		659
Total	\$ 959.6			

Elaborado por: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Cifras en miles de millones.  
A los aportes del Sector Propósito General se le descuentan la reserva de cuotas partes y los giro pendientes a 31 de diciembre de 2020  
A los aportes del Sector Educación se le descuentan los giros pendientes a 31 de diciembre de 2020

<sup>21</sup> Carta Constitucional. Sentencia C – 077 de 2012.  
<sup>22</sup> Ibidem.  
<sup>23</sup> Ibidem.

Así mismo, se debe tener en cuenta que el pasivo pensional de las entidades territoriales a la fecha no se encuentra cubierto ni siquiera con los recursos actuales. En efecto, de las 1134 entidades territoriales de las cuales 1091 son municipios, solo 161 tienen cubierto el pasivo en sus distintos sectores Educación, Salud y Propósito General, lo que corresponde al 14,8% del total; adicionalmente, a medida que pasan las vigencias el valor del pasivo se incrementa, los aportes se disminuyen y los giros para cubrir las obligaciones pensionales territoriales generarán a futuro una caída significativa en los excedentes de recursos que las entidades territoriales podrían tener en el FONPET.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que la creación del Fondo no exonera a las entidades territoriales de cumplir sus obligaciones pensionales, toda vez que de conformidad con lo señalado en el segundo inciso del artículo 3 de la Ley 549 de 1999, la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales le corresponde a la entidad territorial, situación que fue ratificada por la Corte Constitucional y declarada exequible mediante la sentencia C – 1187 de 2000, en la cual manifestó que:

<sup>18</sup> Por el 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 excepcionales y especiales.  
<sup>19</sup> Ley 549 de 1999 Artículo 3

"La Corte estima que la norma no viola el ordenamiento superior, pues la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales corresponde a cada entidad, y como quiera que el objeto de la creación del FONPET es el de garantizar hacia el futuro el pago oportuno de las mesadas pensionales a sus titulares [...]"

En concordancia con lo anterior, el artículo 6 de la Ley 549 de 1999 determinó que cuando los pasivos pensionales de una entidad estén cubiertos, los recursos a que se refiere el artículo 2 de esa ley que se causen a partir de dicha fecha podrán ser destinados por la entidad titular a los mismos fines que correspondan, de acuerdo con las leyes que regulan la destinación de cada uno de estos recursos, al decir: "En todo caso, si el pasivo deja de estar adecuadamente cubierto deberán destinarse los recursos nuevamente a la financiación de la cuenta de la entidad en Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales"<sup>24</sup> (Negrilla fuera de texto).

Esto último teniendo en cuenta que, como se advirtió anteriormente, los recursos retirados del FONPET deben destinarse inicialmente al pago de pasivos pensionales de las Entidades Territoriales, y si no los hubiere, a las finalidades previstas en las normas que regulan la destinación original de cada una de las fuentes.

En concordancia con lo anterior, es de vital importancia resaltar lo que la Corte Constitucional en sentencia C-194 de 2020 consideró dentro de su último pronunciamiento, lo siguiente:

"mediante la Ley 549 de 1999, el legislador intervino para limitar la autonomía financiera de las entidades territoriales, al definir la destinación y forma de administración de estos recursos, con el fin de que estas "cumplan sus deberes constitucionales y evitar que, hacia el futuro, se comprometa la estabilidad macroeconómica de la Nación, a través de la deuda pensional de carácter territorial". Asimismo, estos recursos tampoco son de libre disposición. Las entidades territoriales pueden acceder a ellos con la única finalidad de pagar sus obligaciones pensionales y solo cuando cumplan con las condiciones previstas por la Ley 549 de 1999 y el Decreto 1068 de 2015".

Por lo anterior, sin perjuicio de la facultad de configuración que tiene el legislador para modificar o reformar las normas que hacen parte del ordenamiento jurídico, no resulta viable la modificación del artículo 6 de la Ley 549 de 1999, quitándole la titularidad del derecho de dominio a las entidades territoriales sobre los recursos provisionados en las cuentas individuales en el FONPET.

Finalmente, se hace necesario anotar que, sin perjuicio de la vulneración constitucional evidenciada, al retirar recursos de las cuentas individuales del FONPET de aquellas entidades que hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional en un 125% se afectarían las finanzas territoriales, toda vez que esos recursos ya están incorporados en sus estados contables y generarían un costo fiscal para los departamentos, distritos y municipios que hayan alcanzado el cubrimiento del 125%, puesto que al tener de

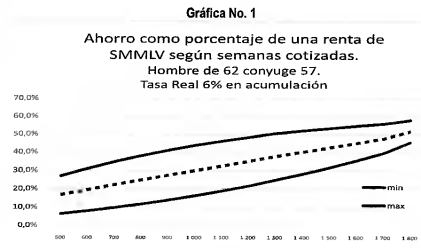
<sup>24</sup> Ley 549 de 1999. Artículo 6. Insc. 5. Parte final.

lo previsto en el artículo 6 de la Ley 549 de 1999, alcanzado el cubrimiento del pasivo pensional, esas entidades pueden retirar los recursos para financiar proyectos de inversión para ser incorporados en sus planes de desarrollo, mejorando el crecimiento de los entes territoriales.

3.2. En relación con la pensión anticipada para vejez

El artículo 4 que expone la creación de la pensión de vejez anticipada para aquellas personas que cuenten con las edades mínimas, hayan cotizado mínimo 900 semanas y manifiesten su imposibilidad de continuar aportando al Sistema General de Pensiones tendría un notorio impacto fiscal que supera ampliamente los recaudos que se puedan obtener en virtud de la propuesta del Proyecto de Ley. En este caso, se incrementaría el pasivo pensional por doble vía, pues se aumenta el valor subsidiado de cada pensión y el monto de los pagos anuales por concepto de las nuevas pensiones aumenta significativamente.

En un ejercicio teórico general se pueden establecer las tasas de reemplazo según la gráfica No. 1:



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

Como puede observarse, desde la perspectiva financiera, el nivel de subsidio que se otorga a una pensión en función de las semanas cotizadas está entre el 50% y 70% (cuando se cumplen los requisitos legales en lo relativo a tiempos de cotización).

En el cuadro No. 1, con las mismas premisas del ejercicio que asume una tasa real optimista del 6%, se observa que el valor esperado de subsidio se aumenta entre 7% y 12%, si se reduce a 900 semanas la exigencia de cotización. Con tasas de interés más bajas, que se advierten a futuro (inferiores a 4%), los resultados ofrecerían escenarios más preocupantes:

Cuadro No. 1 – Proyección de los valores en los que incrementa el monto del subsidio

	SEMANAS DE COTIZACIÓN		
	900	1.150	1.300
Tasa Reemplazo Financiera	27,2%	33,0%	37,5%
FGPM	3,5%	4,4%	4,9%
% SUBSIDIO	49,3%	62,1%	57,6%

Ejercicio con tasa real 6%, parámetros resolución 3099 de 2015

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

de lo allí establecido, (iv) imposibilidad de hacer pactos o convenciones colectivas con beneficios pensionales superiores. A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones, (v) liquidación sobre los factores efectivamente cotizados. En relación con la liquidación de las pensiones, el Acto Legislativo dispuso que sólo se tendrán en cuenta para determinar la base de liquidación, los factores sobre los cuales cada persona hubiera efectuado las cotizaciones y (vi) Límite en el valor de las pensiones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. El artículo 48 también señala, de forma tajante en el parágrafo 10, que a partir del 31 de julio de 2010 no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública".

Con base a lo expuesto, se evidencia que con esta pensión anticipada se están desconociendo presupuestos básicos para el buen funcionamiento del Sistema General de Pensiones, debido a que las semanas no corresponden a tiempos servidos o cotizados, y al mismo tiempo no está garantizando la sostenibilidad de los beneficios que pretende crear, más aún si se tiene en cuenta que, la disposición en cuestión no sería en realidad una pensión anticipada, dado que la edad mínima sería la misma a la que actualmente contempla el Sistema, y adicionalmente se está induciendo a la creación de una pensión mínima con menos aportes.

En relación con este tema, sería necesario revisar el precedente histórico pensional del país, esto es que el SGP nació con la Ley 100 de 1993 con un avance frente a la proliferación de regímenes pensionales existentes con anterioridad, aunque no estuviera establecido la sostenibilidad financiera del sistema como un principio, siendo fundamental su incorporación con el Acto Legislativo 01 de 2005, tiempo a partir del cual reforzó aún más la restricción constitucional de regímenes especiales, avanzando además en la necesidad de avanzar en un sistema pensional sostenible, tal como se resalta en la sentencia SU 355 de 2014: "la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones fue una preocupación transversal a la reforma. Ella motivó la unificación de las reglas y la eliminación de beneficios desproporcionados. El establecimiento expreso de que el Estado debe garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional y de que las leyes futuras deben guiarse por este criterio, además buscó prevenir la práctica de creación de beneficios pensionales desproporcionados con cargo a los aportes de las generaciones venideras".

3.3. En relación con el fortalecimiento de la cobertura pensional y aseguramiento de la vejez colombiana

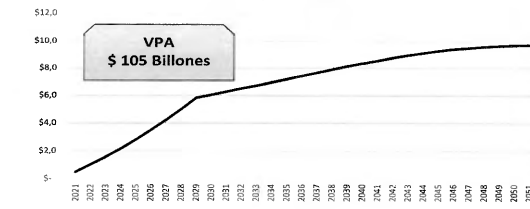
Estimando que cada año 100.000 personas (el doble de los pensionados), se acogen al beneficio de soporte del 50% de las cotizaciones por pensiones y aseguramiento previsional, en un horizonte de 30 años; el costo fiscal sería cercano a \$19 billones de pesos de 2021. La gráfica No. 3 nos muestra el flujo de recursos que se requieren para los siguientes años.



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

La base de pensionados se amplía, dado que actualmente se tienen cerca de 50.000 nuevos pensionados por vejez cada año, al reducir el número de semanas exigidas a 900, como se propone, en un escenario moderado las nuevas pensiones se incrementarían en un 80% para los siguientes 8 años, momento en el cual se estabilizaría el número de pensionados. Las nuevas pensiones de "salario mínimo en principio", con subsidios adicionales de un 10%, proyectadas en un horizonte de 30 años (si bien el parágrafo 3° de la iniciativa legislativa indica que esta ley aplicaría para los próximos 10 años, su efecto repercute sobre los pagos futuros de las pensiones otorgadas en ese lapso), aumentan el pasivo pensional en cerca de \$105 billones<sup>25</sup>. La gráfica muestra el flujo de recursos adicionales para los siguientes años:

Gráfica No. 2 Pagos anuales adicionales Billones pesos corrientes



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

Bajo el anterior análisis se encuentra que con la adición de que se pretende introducir a la Ley 100 de 1993, por medio del artículo 4 del presente Proyecto Ley, se estaría generando la transformación insostenible de las pensiones mínimas de todo el Sistema General de Pensiones, pues esto implica que la simple afirmación de incapacidad o imposibilidad de cotizar el número de semanas mínimas exigidas por la ley y, por tanto, del capital requerido, a través de las cotizaciones, sería insuficiente para que quedaran asumidas por el Sistema o por el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET–, desconociendo como se señaló anteriormente, los objetivos del Fondo y las finalidades del Acto Legislativo 01 de 2005, cuyos argumentos fueron considerados por la Corte Constitucional, entre otros, en la Sentencia SU – 555 de 2014, al resaltar:

"[...] el principal objetivo de la reforma de 2005 fue homogeneizar los requisitos y beneficios pensionales en aras de lograr una mayor equidad y sostenibilidad en el sistema.

De igual manera, se establecen presupuestos básicos para el funcionamiento del sistema general de pensiones, entre los que se encuentran: (i) la garantía de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, es decir, las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas; (ii) cumplimiento de los requisitos legales para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones; (iii) unificación de requisitos y beneficios pensionales. Todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse

<sup>25</sup> A pesos de 2021.

En conclusión, los beneficios estipulados en el Proyecto de Ley tienen un costo fiscal cercano a los \$124 Billones, en un horizonte de 30 años (asumiendo escenarios razonables con implementación de largo plazo). El costo fiscal excede incluso el valor total del pasivo pensional del FONPET con corte a 31 de diciembre de 2020. En esa senda, no hay relación de equivalencia entre el valor presente actuarial de los nuevos beneficios y los valores de los excedentes que se proponen para soportarlos, en consecuencia, se estaría afectando negativamente y drásticamente la estabilidad económica del país.

En virtud de lo expuesto en precedencia, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable y solicita, respetuosamente, estudiar la posibilidad del archivo de la iniciativa legislativa bajo estudio, toda vez que: i) se torna inconstitucional al vulnerar el Artículo 48 de la Constitución Política; ii) es inconveniente por contravenir el principio de autonomía territorial del que gozan las entidades territoriales; iii) generaría costos que rondan aproximadamente los \$124 billones en un horizonte amplio de 30 años, y, iv) se abandona la génesis y difumina la finalidad con la que se creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET para coadyuvar a los departamentos, distritos y municipios en el saneamiento del pasivo pensional territorial y en el mejoramiento de su estabilidad financiera.

Finalmente, se 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  
Vicesecretario Técnico  
COMISIONADO

UJ-19820201  
Licenciado Andrés del Pilar Guerrero Pardo  
Número 46 General Andrés Bello Colombia

CDR DGR  
Dr. Orlando Aníbal Guerra en la Rosa – Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 286 DE 2021 CÁMARA

por la cual se establecen medidas de reconocimiento al personal de primera línea de atención de la pandemia originada por el Covid-19 -héroes de la pandemia- y se crean beneficios e incentivos para las personas que conforman el talento humano en salud y otros individuos vinculados a los servicios de salud en el territorio nacional con ocasión de pandemias y/o emergencias sanitarias.

DDVDT

Bogotá D.C, 13 de octubre de 2021

Doctor  
ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA  
Secretario General de la Comisión Séptima de la Cámara  
Congreso de la República  
comision.septima@camara.gov.co

Asunto : Comentarios proyecto de ley número de Ley No 286 de 2021 Cámara "Por la cual se establecen medidas de reconocimiento al personal de primera línea de atención de la pandemia originada por el covid-19 – héroes de la pandemia– y se crean beneficios e incentivos para las personas que conforman el talento humano en salud y otros individuos vinculados a los servicios de salud en el territorio nacional con ocasión de pandemias y/o emergencias sanitarias".

Estimado Doctor Guerra

De manera atenta y de acuerdo a su solicitud, nos permitimos realizar las siguientes consideraciones respecto al Proyecto de Ley del asunto,

1. Consideraciones Generales

Se hace preciso tener en cuenta que el proyecto de Ley en asunto, si bien es cierto no involucra directamente la prestación ni desarrollo de actividades de carácter turístico, en algunas de sus consideraciones se dispone la aplicación de beneficios tributarios para los prestadores de servicio de alojamiento, sobre los cuales conviene precisar que, por tratarse de beneficios tributarios, el proyecto debe contar con el análisis de impacto fiscal y concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2. Sobre el articulado del proyecto.

Artículo 22. "Incentivos tributarios para el alojamiento de los beneficiarios de la ley. Con el fin de incentivar alternativas para el alojamiento de las personas beneficiarias de la presente ley, se disponen los siguientes incentivos tributarios:  
a) Establecimientos de alojamiento y hospedaje. Las rentas provenientes de la prestación de servicios turísticos en establecimientos de alojamiento y hospedaje, por el alojamiento u hospedaje de los beneficiarios de la presente Ley, durante el periodo de pandemias y/o emergencias sanitarias declaradas con ocasión de una pandemia, quedarán exentas del impuesto sobre la renta en un 30% para el año gravable siguiente.  
b) Exención al IVA para servicios de alojamiento y hospedaje. Los servicios turísticos en establecimientos de alojamiento y hospedaje estarán exentos del impuesto de IVA cuando se presten a

los beneficiarios de la presente ley durante el periodo de pandemias y/o emergencias sanitarias declaradas con ocasión de una pandemia. **Parágrafo.** Los servicios de alojamiento y hospedaje a los que se refiere el presente artículo se deberán prestar con todos los estándares y protocolos que garanticen la seguridad de los beneficiarios de la presente ley. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, supervisará su cumplimiento<sup>1</sup>

**Comentario:**

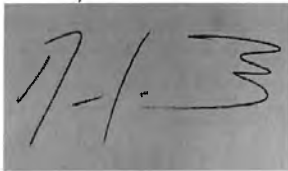
Sobre el texto propuesto se aclara que, el beneficio contenido en el artículo 45 de la Ley 2068 de 2020, fue prorrogado por el numeral 4 del artículo 65 de la Ley 2155 de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2022, motivo por el cual no resulta pertinente emitir un artículo en la Ley, que pudiese llegar a comportar un doble beneficio para el prestador, en este caso por los servicios de alojamiento.

Por otro lado se considera conveniente reformar el texto final del artículo, en el sentido de que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, carece de competencia para la supervisión de todos los estándares y protocolos que garanticen la seguridad de los beneficiarios de la presente ley, por esta razón, la sugerencia es que esta supervisión, quede en cabeza únicamente del Ministerio de Salud y Protección Social.

En los anteriores términos presentamos nuestras observaciones al proyecto de Ley del asunto, resaltando que desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos ponemos a disposición para continuar ejecutando acciones dirigidas a avanzar en la toma de mejores decisiones para el desarrollo turístico.

<sup>1</sup>De conformidad con el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 962 de 2005, la 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 1999 y la resolución 2817 de 2012.\*

Cordialmente,



**RICARDO GALINDO BUENO**  
VICEMINISTRO DE TURISMO  
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE TURISMO

2

Elaboró: MONICA FERNANDA YAJAIRA LEONEL MARTINEZ - CONT

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se crean los Territorios  
Solidarios, el Circuito de la Economía Solidaria, y se  
dictan otras disposiciones.*

Código TRD: 100

Bogotá, D.C

Honorable Representante  
**ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL**  
Comisión Séptima Constitucional  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
Angela.sanchez@camara.gov.co  
Ciudad

**Asunto:** Su oficio recibido en este Ministerio bajo el número 211069196 de 2021.  
Comentarios al Proyecto de Ley 288 de 2021C "Por medio de la cual se crean los Territorios Solidarios, el Circuito de la Economía Solidaria, y se dictan otras disposiciones"

Honorable Representante Sánchez:

Reciba un cordial saludo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante MinTIC).

Acusamos recibo de su oficio a través del cual solicita concepto sobre el Proyecto de Ley 288 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se crean los Territorios Solidarios, el Circuito de la Economía Solidaria, y se dictan otras disposiciones".

Al respecto, y conforme con nuestras competencias, respetuosamente presentamos las siguientes consideraciones concretamente respecto de los artículos 13 parágrafo, 19 y 20, en la medida en que contienen disposiciones que imponen obligaciones para MinTIC:

**"Artículo 13°. Red Nacional del Emprendimiento Social.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de iNNpulsa Colombia, contará con el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para conformar la Red Nacional del Emprendimiento Social, una estrategia de diálogo intercambio, integración y articulación que facilite la creación y el fortalecimiento de los Emprendimientos Sociales y la consolidación del Circuito de la Economía Solidaria.

A través de esta Red se podrán integrar los proyectos productivos que participen en los Mercados Campesino Solidarios, el Turismo Solidario, el Ecosistema Digital Solidario -EDS y las demás iniciativas productivas que desarrollen actividades de economía social y solidaria.

Serán objetivos de la Red Nacional del Emprendimiento Social:

- 1) *Difundir la figura del Emprendimiento Social como alternativa para que, por medio de la innovación, los emprendedores resuelvan los problemas sociales, medioambientales y económicos presentes en su territorio*
- 2) *Promover la detección de iniciativas emprendedoras transformadoras en el campo del Emprendimiento Social facilitando herramientas específicas que permitan a los emprendedores crear y consolidar sus iniciativas y proyectos productivos.*

- 3) *Fortalecer el desarrollo de habilidades para mejorar las competencias de los emprendedores sociales, sus capacidades productivas y el crecimiento de sus iniciativas productivas.*
- 4) *Facilitar y propiciar el acceso a mecanismos de financiamiento y capital semilla para apoyar a los emprendimientos sociales en sus diferentes etapas de crecimiento.*
- 5) *Fortalecer las redes y las estrategias de comercialización que faciliten el intercambio de experiencias, acceso a nuevos mercados y sinergias con el ecosistema emprendedor.*
- 6) *Incentivar el desarrollo tecnológico y su apropiación en los proyectos de emprendimiento social para fortalecer su potencial de crecimiento y competitividad en los mercados locales.*

**Parágrafo 1°. iNNpulsa Colombia y el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, con el acompañamiento del Ministerio de Tecnologías de Información de las Telecomunicaciones, diseñarán e implementarán un esquema de oferta de servicios modulares para los emprendedores sociales adscritos a la Red Nacional del Emprendimiento Social, que requieran de fortalecimiento en capacidades contables, gerenciales, financieras, de negociación, mercadeo y gestión del financiamiento, entre otras.**

*Este esquema se implementará en cumplimiento de la Política Nacional de Emprendimiento, establecida en el documento CONPES 4011". (Cursiva fuera del texto original)*

En un primer momento debemos hacer mención que el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, en el ejercicio de sus funciones la necesidad de fijar una Política Nacional de Emprendimiento (CONPES 4011 de 2020), en el cual fue reconocida la existencia de condiciones limitadas y barreras en el ecosistema emprendedor de Colombia que limitan la creación, sostenibilidad y crecimiento de emprendimientos generadores de ingresos y riqueza. El diagnóstico de este instrumento de política pública identificó problemáticas que impiden el desarrollo potenciado del ecosistema de emprendimiento del país, dentro de las cuales se encuentran: *insuficientes habilidades, competencias y cultura para el emprendimiento, inadecuado acceso e incipiente desarrollo de mecanismos de financiamiento, débiles redes y baja comercialización de los emprendimientos, limitado desarrollo tecnológico e innovación en el emprendimiento y débil institucionalidad de apoyo al emprendimiento*, buscando mitigar estas diversas situaciones con múltiples acciones coordinadas y articuladas entre las entidades públicas del orden nacional.

Además, es importante traer a colación que el Gobierno Nacional dispuso la creación del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación - SNCI<sup>1</sup>, dentro del cual se encuentran diferentes instancias que buscan articular las acciones e iniciativas que promuevan la competitividad y el emprendimiento en el país desde el nivel nacional y territorial, tales como el Comité Técnico de Emprendimiento<sup>2</sup>, Redes Regionales de Emprendimiento<sup>3</sup>, Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación, estos obviados en la estructura del proyecto de ley y su parte expositiva.

Ahora bien, es claro que la concepción de la estrategia propuesta en el artículo en comento busca impactar de manera positiva las diversas problemáticas, específicamente en el emprendimiento social (iniciativas asociativas relacionadas con la economía solidaria), lo cual, tal como se ha mencionado líneas arriba, ha sido contemplado por el Gobierno Nacional mediante las diferentes políticas públicas, el SNCI e instancias en el nivel nacional y territorial.

<sup>1</sup> Ley 1955 de 2019, artículo 172, este reglamentado en el Decreto Único Reglamentario de la Presidencia de la República, Decreto 108<sup>1</sup> de 2016, en sus artículos 2.1.8.1.1, y subsiguientes.  
<sup>2</sup> <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/snci/committee-emprendimiento>  
<sup>3</sup> Ley 1014 de 2006, artículo 8, modificado por el artículo 57 de la Ley 2089 de 2020.

Por otra parte, si bien es cierto que este Ministerio considera importante acompañar el diseño de un esquema de oferta para emprendedores de base digital desde los objetivos y competencias establecidos en la normativa vigente<sup>4</sup>, la participación de las entidades del orden nacional encargadas de liderar cada uno de los sectores económicos y productivos es esencial, ya que, se requiere el conocimiento temático de las particularidades y necesidades que debe tener la oferta de fortalecimiento para cada uno de los sectores.

En este orden de ideas, es menester precisar lo siguiente: *i)* Se sugiere respetuosamente al Congreso de la República poner a consideración la continuidad de la Red Nacional de Emprendimiento Social como mecanismo, herramienta o estrategias sectorizadas en el marco del emprendimiento, lo cual obviaría la importante labor que ha adelantado el Gobierno Nacional con el SNCI y sus instancias de articulación, al generar la dispersión y aislamiento de la red frente a las políticas articuladoras mencionadas; y *ii)* indicar que si se incluye a las entidades del orden nacional encargadas de promover el emprendimiento en los diferentes sectores del país se podrán armonizar los trabajos realizados sobre la temática en mención y maximizar el alcance de aplicación de la norma propuesta, por lo que, se sugiere la siguiente redacción del parágrafo 1 del presente artículo:

**"Parágrafo 1°. iNNpulsa Colombia y el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, con el acompañamiento del Ministerio de Tecnologías de Información de las Telecomunicaciones las entidades del orden nacional encargadas de promover el emprendimiento en los diferentes sectores, diseñarán e implementarán un esquema de oferta de servicios modulares para los emprendedores sociales adscritos a la Red Nacional del Emprendimiento Social, que requieran de fortalecimiento en capacidades contables, gerenciales, financieras, de negociación, mercadeo y gestión del financiamiento, entre otras."**

Frente al artículo 19 tenemos los siguientes comentarios:

**"Artículo 19°. Ecosistema Digital Solidario -EDS.** Créese el Ecosistema Digital Solidario -EDS, una estrategia que asocie a los Territorios Solidarios de Tecnología, Innovación y Conocimiento con los demás actores del sector tecnológico y digital, aprovechando los recursos y servicios ofrecidos por los centros de educación superior, los Tecnoparques del SENA, los CEMprende, y los demás ecosistemas del emprendimiento y de innovación tecnológica en todo el país.

A través del Ecosistema Digital Solidario -EDS, se podrán conformar, asociar e identificar los Territorios Solidarios de Tecnología, Innovación y Conocimiento que cumplan los requisitos de la Guía Metodológica, y facilitará su asociatividad con otros Territorios Solidarios.

**Parágrafo 1°. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el acompañamiento de iNNpulsa Colombia, contará con el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para reglamentar los aspectos y procedimientos técnicos, administrativos y de asociatividad para la**

<sup>4</sup> 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".  
Ley 1978 de 2019 "Por la cual se moderniza el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se distribuyen competencias, se crea un Regulador Único y se dictan otras disposiciones".  
Decreto 1064 de 2020 "Por el cual se modifica la estructura de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones".



conformación del Ecosistema Digital Solidario -EDS, garantizando el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente Ley". (Cursiva fuera del texto original)

Desde el MinTIC se ha establecido la composición del ecosistema digital<sup>6</sup> en diferentes ejes como: a) infraestructura<sup>7</sup>, b) servicios<sup>8</sup>, c) usuarios<sup>9</sup>, y d) aplicaciones<sup>10</sup>; en ese sentido, dicho esquema se desdibujaría con el planteamiento presentado en la propuesta del artículo 19 de la iniciativa legislativa, toda vez que se presenta como una mera estrategia de interacción de los ecosistemas solidarios con los actores incidentes para atender la necesidad planteada en la parte expositiva e instrumentos metodológicos.

Ahora bien, las funciones que se proponen atribuir a MinTIC en el párrafo (que, dicho sea de paso, no debería llevar numeración pues es único) desbordan, en el marco legal y constitucional, los objetivos y funciones de esta entidad<sup>11</sup>, al reflejarse una clara ambivalencia en la concepción de ecosistema digital, esto en los términos del inciso anterior, y ahondar en componentes de asociatividad y de orden organizativo (técnico y administrativo) de actores libres y autónomos frente a la concurrencia en espacios que permitan fortalecer los ecosistemas de que trata el presente proyecto ley.

Aunado a lo expuesto, se hace oportuno clarificar que, de conformidad con lo establecido en los decretos 4108 y 4122 de 2011, es competencia del Ministerio del Trabajo y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias atender lo concerniente a actividades de economía solidaria<sup>12</sup> y el desarrollo de las organizaciones solidarias<sup>2</sup>, estas plenamente identificadas con la asociatividad de las fuerzas sociales en los términos de la Ley 545 de 1998.

En este orden de ideas, se sugiere de la manera más respetuosa la supresión del artículo 19 de la iniciativa legislativa, asociado con el ecosistema digital social.

Ahora frente al artículo 20 propuesto:

**"Artículo 20°. Articulación.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Trabajo, en el marco de la Política pública para la promoción y el desarrollo de los Territorios Solidarios, diseñarán una estrategia de articulación interinstitucional, encaminada a promocionar el Circuito de la Economía Solidaria, a través de la Red Nacional del Emprendimiento Social, con el propósito de integrar los proyectos productivos que surjan en los Mercados Campesinos Solidarios, el Turismo Solidario y Ecosistema Digital Solidario -EDS.

<sup>6</sup> Definición sobre Ecosistema Digital. MinTIC [disponible en] <https://min tic.gov.co/portal/avivodigital/4612/w3-organizarvalue-434.html>

<sup>7</sup> Ibid. "La infraestructura corresponde a los elementos físicos que proveen conectividad digital. Algunos ejemplos son las redes de fibra óptica nacionales, las torres de telefonía celular con sus equipos y antenas y las redes de pares de cobre, coaxiales o de fibra óptica tendidas a los hogares y negocios".

<sup>8</sup> Ibid. "Los servicios ofrecidos por los operadores hacen uso de la infraestructura y permiten desarrollar la conectividad digital. Algunos ejemplos de servicios son el servicio de Internet, el servicio de telefonía móvil o el servicio de mensajes de texto (SMS)".

<sup>9</sup> Ibid. "Los usuarios hacen uso de las aplicaciones e indirectamente de los servicios de infraestructura para consumir y producir información digital. Los usuarios en este ecosistema somos todos los que usamos Internet, telefonía celular o cualquier otro medio de comunicación digital".

<sup>10</sup> Ibid. "Las aplicaciones son herramientas informáticas que le permiten a los usuarios comunicarse, realizar trámites, entrenarse, orientarse, aprender, trabajar, informarse y realizar una serie de tareas de manera práctica y desde distintos tipos de terminales como computadores, tabletas o celulares".

<sup>11</sup> Ley 1341 de 2009, modificado parcialmente por el artículo 13 de la Ley 1978 de 2019.

<sup>12</sup> Decreto 4108 de 2011, artículo 1.

<sup>13</sup> Decreto 4122 de 2011, artículo 3. Objetivos

Frente a la asignación del MinTIC como co-responsable de diseñar una estrategia de articulación interinstitucional, es imperante precisar que, de conformidad con el artículo 6 del proyecto de ley, es competencia de otras entidades estatales la formulación de la política pública para la promoción y el desarrollo de los Territorios Solidarios, dentro de la cual se condensan, entre otros objetivos: fomentar cultura del emprendimiento social y establecer condiciones para la conformación de circuitos de economía solidaria, por lo cual, se sugiere determinar a la entidad enunciada como única competente y así evitar conflictos de competencias futuros.

Adicionalmente y consono con lo observado sobre el artículo 19, se sugiere comedidamente la supresión del concepto Ecosistema Digital Solidario del proyecto de artículo.

En este orden de ideas, se propone ajustar el texto del artículo en el siguiente sentido:

**"Artículo 20°. Articulación.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Trabajo, en el marco de la Política pública para la promoción y el desarrollo de los Territorios Solidarios, diseñarán una estrategia de articulación interinstitucional, encaminada a promocionar el Circuito de la Economía Solidaria, a través de la Red Nacional del Emprendimiento Social, con el propósito de integrar los proyectos productivos que surjan en los Mercados Campesinos Solidarios y el Turismo Solidario y Ecosistema Digital Solidario -EDS."

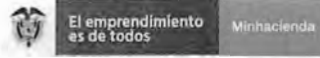
Finalmente, este Ministerio queda a su disposición para atender cualquier información adicional, al igual que manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales vigentes.

Cordialmente,

  
CARMEN LIGIA VALDERRAMA ROJAS  
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 302 DE 2021 CÁMARA

por la cual establecen medidas para el abordaje integral de la endometriosis y se dictan otras disposiciones.



1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista  
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Ciudad

  
Radicado: 2-2021-058888

Bogotá D.C., 5 de noviembre de 2021

Radicado entrado  
No. Expediente 50398/2021/CFI

Asunto: Consideraciones al Proyecto de Ley No. 302 de 2021 Cámara "Por la cual establecen medidas para el abordaje integral de la endometriosis y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

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

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "establecer y garantizar en el territorio nacional el acceso completo a la detección, diagnóstico, estudios, control, tratamiento, medicamentos y terapias necesarias para el abordaje integral de la endometriosis, así como promover la concientización, orientación diagnóstica, prevención de complicaciones físicas, emocionales y sociales".

Para el efecto, el artículo 6 establece que dentro del Plan Básico de Salud (PBS) o el que haga sus veces quedan incluidos todos los procedimientos, medicamentos, tratamientos, terapias, así como los nuevos procedimientos y técnicas que se desarrollen mediante avances técnico-científicos para el abordaje integral de la endometriosis.

Por su parte, el artículo 8 preceptúa que el 14 de marzo de cada año se instituye como el día nacional de la endometriosis, para lo cual se deberá implementar durante todo el mes una campaña pedagógica y de difusión con el fin de informar y concientizar sobre las características, grados, síntomas y consecuencias de la endometriosis e incentivar la detección temprana, control y posterior abordaje integral.

Además, el artículo 9 autoriza al Gobierno nacional para realizar las apropiaciones, acuerdos interadministrativos, asociaciones público-privadas y las modificaciones presupuestales que se consideren necesarias para el cumplimiento de la iniciativa legislativa.

Al respecto, en relación con la ampliación del PBS para el abordaje integral de la endometriosis contemplado en el artículo 6, sea el primero señalar que esta Cartera, sin perjuicio de la competencia del Congreso de la República de hacer las leyes, no comparte la inclusión de servicios y tecnologías en salud mediante leyes, tal como se pretende hacer mediante el Proyecto de Ley del asunto, en tanto esta práctica disiente de la filosofía del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que implica la ejecución de dicha labor, a través de una entidad técnica como el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), en razón a los criterios que deben tenerse en cuenta para su inclusión, el análisis que esto supone y los componentes que se encuentran en juego como la sostenibilidad del sistema articulada bajo un esquema de prestación que comprende la participación de los particulares y la solidaridad en su financiación. Luego, es imperioso preservar la coherencia del sistema y respeto por las instituciones que han sido creadas precisamente para hacer la prestación del servicio de la seguridad social.

La Ley 1751 de 2015<sup>1</sup> contempla que los recursos públicos asignados a la salud no podrán destinarse a financiar servicios y tecnologías en los que se advierta ciertos criterios, de efectividad y eficacia clínica, entre otros, de manera que los servicios o tecnologías que cumplan con esos criterios serán explícitamente excluidos por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), previo un procedimiento técnico-científico, de carácter público, colectivo, participativo y transparente. En ese sentido, la adopción de inclusiones o exclusiones de salud por fuera de ese sistema implica un claro desconocimiento de la Ley Estatutaria en Salud, tal es el caso de la expedición de una ley ordinaria por parte del Congreso de la República que ordene la financiación de tratamientos con recursos públicos, sin concordancia alguna con los cánones estatutarios que rigen la salud en Colombia.

La voluntad del legislador estatutario frente a la protección del servicio de salud fue la de adoptar un modelo de servicios y tecnologías excluidos, de manera que se financie con cargo a los recursos públicos lo que no esté excluido. Este modelo junto con el procedimiento de exclusión y la competencia de dicho proceder por parte del MSPS fue declarado exequible y considerado expresamente materia "estatutaria" por la Corte Constitucional, lo que le otorga a dicho contenido una jerarquía por encima de las leyes ordinarias, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Al respecto, cabe reiterar que la Ley 1751 de 2015 regula asuntos que hacen parte del núcleo esencial del derecho fundamental a la salud y que por lo tanto tienen reserva de ley estatutaria. En ese sentido, comoquiera que el artículo 15 de la LES regula materias estatutarias, su contenido constituye un referente constitucional que debe ser observado de forma obligatoria por el legislador ordinario.

A su turno, la violación de la norma estatutaria por el legislador ordinario implica la transgresión de la Constitución Política, como quiera que las leyes estatutarias regulan materias privativas y además les aplica formalidades especiales, según rezan los artículos 152 y 153 de la Carta Política. Así las cosas, el Proyecto de Ley resulta contrario a los mandatos del legislador estatutario definidos en el artículo 15 de la LES. Ciertamente, al ampliar directamente los beneficios por esta vía, se desconocen las reglas estatutarias sobre competencia y procedimiento en materia de exclusiones y ampliación de servicios y tecnologías en salud.

En efecto, cualquier modificación del PBS debe responder a un procedimiento completo en el cual se tengan en cuenta aspectos técnicos, poblacionales, financieros, entre otros, así como la participación de los ciudadanos. Al respecto, el artículo 25 de la Ley 1438 de 2011<sup>2</sup> determina que el PBS debe actualizarse cada dos años, atendiendo a "cambios en el perfil epidemiológico y carga de la enfermedad de la población, disponibilidad de recursos, equilibrio y medicamentos extraordinarios no explícitos dentro del Plan de Beneficios".

De conformidad con el Decreto 2562 de 2012<sup>3</sup>, la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento en Salud es la encargada de realizar las actualizaciones del PBS con cargo a la Unidad de pago por capitación (UPC), respondiendo a los criterios de: (i) gravedad de la enfermedad o condición de salud; (ii) mejora de eficacia/efectividad; (iii) tipo de beneficio clínico; (iv) mejora de seguridad y tolerancia y (v) necesidad diferencial en salud (cronicidad y paliación).

En ese orden de ideas, la inclusión de nuevos servicios y tecnologías en el plan de beneficios en salud debe ser el resultado de una evaluación y estudio técnico que estudie suficientemente la necesidad y viabilidad de una inclusión en el PBS, y no una decisión del legislativo. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-093 de 2018, determinó que:

*"No se considera conveniente, ni viable constitucionalmente, que por la vía legislativa ordinaria se establezcan de manera directa inclusiones de prestaciones de salud. Ello derivaría en (i) un desajuste del esquema para el establecimiento de los beneficios del Sistema de Salud adoptado por una ley estatutaria, (ii) una limitación para la labor conferida en el marco institucional colombiano al Ministerio de Salud y Protección Social y (iii) una violación del derecho de los ciudadanos a participar de forma directa*

<sup>1</sup> Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social, se crea una Comisión Asesora y se dictan otras disposiciones.

y efectiva en la toma de decisiones sobre los servicios de salud que se deben financiar con los recursos públicos y que delimitan el contenido del derecho fundamental a la salud". (Negrilla fuera de texto)

Igualmente, la ampliación del PBS debe evitar la duplicidad de esfuerzos y recursos que incidan, por ejemplo, en aumento de la carga sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), pues en todo caso cualquier medida que repercuta en incrementos de la UPC que se reconoce por cada afiliado no estaría contemplada en las proyecciones de gasto de mediano plazo del Sector Salud de los recursos que se destinan para el cierre financiero del SGSSS y que se financian con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Sin embargo, debe señalarse que el PBS ya incluye los medicamentos y procedimientos necesarios para la detección y tratamiento de la endometriosis como lo son las ecografías, resonancias, procedimientos de escisión y ablación de endometriosis por laparotomía y laparoscopia, entre otros, de manera que, actualmente, las mujeres que los requieran pueden acceder a ellos. Por lo anterior, no se considera necesaria la expedición de una nueva norma que reitera la garantía en la prestación de servicios que en la actualidad ya se encuentran incluidos en el sistema.

Ahora bien, en relación con las campañas pedagógicas y de difusión y la autorización concedida al Gobierno nacional para realizar apropiaciones que resulten necesarias para el abordaje integral de la endometriosis establecidas en los artículos 8 y 9, respectivamente, es preciso recordar que cualquier autorización de gasto que se pretenda realizar con esta iniciativa debe estar sujeta a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin en el Presupuesto General de la Nación, toda vez que, de conformidad con los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, toda apropiación se regirá por los cánones demarcados por la Ley Orgánica de Presupuesto, la cual regula lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación. Al respecto, debe tenerse en cuenta lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-652 de 2015:

(...)

5.17. Como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, "las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación debe implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica [la cual] viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria".

5.18. En la misma dirección, este Tribunal ha sostenido que, dado su especial rango y jerarquía, "las leyes orgánicas son parámetros del análisis de constitucionalidad en sentido lato, en tanto y en cuanto se trata de normas de naturaleza supra legal que implican un límite a la actuación de las autoridades y al margen de configuración del Congreso."

5.19. A este respecto, en la Sentencia C-600A de 1995, recientemente reiterada en la Sentencia C-052 de 2015, la Corte se refirió a las circunstancias que dan lugar a la violación de la reserva de ley orgánica, señalando que la misma se estructura cuando "el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas". En el mismo fallo, se precisó que dicha violación conlleva un vicio de competencia del Congreso, en el sentido que este órgano no se encuentra facultado para tramitar y aprobar "por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica". (...) (Negrilla fuera de texto)

En consonancia con lo anterior, es importante aclarar que cada una de las entidades involucradas tiene que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo dispone el artículo 39 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), al señalar que cualquier gasto autorizado por Leyes anteriores a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, se incorporarán a éste, de acuerdo, no solo con la disponibilidad de recursos, sino también con las prioridades del Gobierno, siempre que corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guarden concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Sobre el gasto generado en leyes preexistentes, la Corte Constitucional, en sentencia C-157 de 1998, precisó que "la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP)". (Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, es el Gobierno quien cuenta con la potestad y discrecionalidad de decidir qué gastos ordenados por el Legislativo serán incluidos en el respectivo Proyecto de Presupuesto General de la Nación.

En este sentido, el citado Estatuto Orgánico establece en el artículo 47 que es el Gobierno quien deberá 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 propuesta<sup>4</sup>.

Es así como en la Ley Anual de Presupuesto se asignan los recursos a las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación en forma global y cada una de ellas lo distribuye de acuerdo con sus necesidades de gasto y la priorización que estimen pertinente, para dar cumplimiento a sus metas, tal como lo indica el artículo 110 del Estatuto Orgánico, el cual establece que es cada órgano, como sección del Presupuesto General de la Nación, el que cuenta con la capacidad de contratar, comprometer a nombre de la persona jurídica de la que hagan parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones que hayan sido incorporadas en la respectiva sección, lo cual constituye la autonomía presupuestal estipulada en la Constitución Política y en la ley, facultades, que en todo caso, reposan en cabeza del jefe de cada órgano, las cuales también pueden ser delegadas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces y ejerzadas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes.

Así las cosas, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, es responsabilidad de cada sección presupuestal (Ministerios, Departamentos Administrativos y/o Establecimientos Públicos), la inclusión en los respectivos anteproyectos de presupuesto de los programas y proyectos, que de acuerdo con sus competencias se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, acorde con las directivas presidenciales de austeridad en dichos gastos.

De esta manera, genera efectos negativos en el sistema de asignaciones presupuestales colombiano que en leyes ordinarias se incluyan disposiciones cuyo contenido es propio de las leyes orgánicas de presupuesto, pues el propósito de esa ley es regir a las entidades estatales en la programación, aprobación, modificación y ejecución de sus presupuestos. Incluir previsiones normativas como la propuesta en la iniciativa bajo estudio conlleva inflexibilidades en el marco global de asignación del presupuesto nacional.

En virtud de lo expuesto por la Corte Constitucional y en aplicación de los mandatos consagrados en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, se vulnera la reserva de la ley orgánica al incluir temas exclusivos de la ley orgánica de presupuesto en una ley ordinaria, y corre un riesgo de inconstitucionalidad la iniciativa bajo estudio en caso de insistir en el trámite legislativo con dichos asuntos.

Aunado a lo ya considerado, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>5</sup>, el 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 ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento, requisitos que no cumple la iniciativa legislativa bajo estudio.

<sup>4</sup> Ley 38 de 1999 "Normativa del Presupuesto General de la Nación", artículo 27, Ley 179 de 1994 "Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1999, Orgánica de Presupuesto", artículo 20.

<sup>5</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Por todo lo expuesto en precedencia, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable y solicita estudiar la posibilidad de su archivo. Igualmente, manifiesta 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

Viceministro Técnico  
DGESSDOP/INCAJ

UJ-218921

Proyecto: Actura del Plan Suárez-Pérez  
Revisó: Germán Andrés Robo Castiblanco

Con 27/02/22

Dr. Omer del Arbol Guerra de la Rosa – Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Preterrito de la Cámara de Representantes.

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 309 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se promueve la dignificación y reintegración de las personas vulnerables que están en situación de calle se promueve acceso a vivienda digna a la salud y trabajo.*

MEMORANDO

MEM2021-22042-OAJ-1400

Bogotá D.C. martes, 19 de octubre de 2021

**PARA:** María Paola Suárez Morales, Dirección de Asuntos Legislativos.

**DE:** Lucía Soriano, jefe Oficina Asesora Jurídica.

**ASUNTO:** Revisión del Proyecto de Ley 309 de 2021 "Por medio de la cual se promueve la dignificación y reintegración de las personas vulnerables que están en situación de calle se promueve acceso a vivienda digna a la salud y trabajo".

**REF:** Correo electrónico de 06/10/2021.

Respetada señora directora,

En atención al proyecto de Ley del asunto, esta Oficina Asesora Jurídica se permite efectuar las siguientes consideraciones y observaciones:

### I. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY SOMETIDO A ESTUDIO JURÍDICO.

Incluyendo el artículo de su vigencia, el proyecto de Ley del asunto está compuesto de diecisiete (17) artículos y tiene por objeto establecer medidas para proteger a las personas vulnerables en situación de calle, promoviendo su integración a la sociedad, con el propósito de garantizar los derechos humanos en el marco del Estado Social de Derecho.

El proyecto de Ley en revisión pretende modificar la Ley 1641 de 2013, en el sentido de modificar la expresión *habitante de calle* por la expresión *persona en situación de calle*; al tiempo que modifica el artículo 2 de la señalada Ley, el cual quedará así:

**"ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES.** a) *Política pública social para personas en situación de calle:* Constituye el conjunto de planes, programas, principios, lineamientos, estrategias, mecanismos y herramientas que orientarán las acciones del Estado colombiano en la búsqueda de garantizar, promover, proteger y restablecer los derechos de las personas en situación de calle, con el propósito de lograr su rehabilitación y su inclusión social; para lo cual se podrán interdisciplinariamente tener herramientas de diferente orden, social, psicológico,

*espiritual, deportivo y las pertinentes para la efectiva garantía de los derechos humanos que las personas bajo esta situación requieren.* b) *Persona en situación de calle:* Persona sin distinción de sexo, raza o edad, que ha desarrollado en la calle su lugar de vivienda, ya sea de forma permanente o transitoria que carecen de los recursos económicos pertinentes mínimos para subsistir y se le puede atribuir que mantiene una condición por debajo de la línea de pobreza extrema. c) *Desarrollo en calle:* Hace referencia a las condiciones en las que se encuentran las personas en situación de calle como consecuencia de diferentes factores entre los cuales, la dependencia de sustancias psicoactivas, abandono, déficit económico, desplazamiento o migración. Por lo cual genera dependencia a la vida del espacio público. d) *Calle:* Espacio público en el que las personas en situación de calle se encuentran."

Por otra parte, el proyecto de Ley le asigna al DANE la facultad de adelantar un Censo de Población de personas en situación de calle periódicamente, con el fin de realizar el proceso de recolección, acopio, evaluación, análisis y publicación de datos demográficos, económicos y sociales que permitan implementar mecanismos de apoyo; asimismo, clasificarlos según las causas o factores que lo han llevado a estar en situación de calle, y al Ministerio de Educación, a garantizar y fomentar el desarrollo de una educación de calidad para aquellas personas que hayan sufrido una situación de calle y que busquen la reintegración social, generándoles oportunidades de acceso y de calidad, creando políticas inclusivas, programas de cobertura y calidad educativa, y programas de becas para las personas en situación de calle que así lo deseen. De la misma manera, conmina al Ministerio del Trabajo, al SENA, al Ministerio de Educación Nacional, y el Ministerio del Interior, a satisfacer el Derecho al Trabajo en condiciones dignas y justas para las personas bajo esta situación de calle, facilitando el acceso para la inclusión laboral y la protección de su intimidad e integridad y velar por una integración efectiva en el sector productivo.

Por su parte, el Ministerio de Salud garantizará que las personas en situación de calle accedan al derecho a la salud, donde la atención básica sea una realidad, como la atención psicosocial, en tratamientos frente a las adicciones y otros factores propios del abandono.

<p>Asimismo, la familia, la sociedad y el Estado velarán y promoverán los derechos fundamentales y las capacidades del pariente en situación de calle, contribuyendo con el derecho a la dignidad humana, alimentación, vivienda y salud.</p> <p>El proyecto de Ley encarga al DANE, en coordinación con las secretarías de integración social, la identificación de la población que padece de enfermedades que afectan la autonomía del individuo como lo son las personas con discapacidades y consumidores de sustancias psicotrópicas legales o ilegales, con el fin de ejercer un trato diferencial por parte del Estado. En el mismo sentido, cada municipio en coherencia con las medidas adoptadas según las necesidades que presenta la población de habitantes de calle en su territorio deberá publicar en lugares visibles y de alta concurrencia de esta población, información relacionada con: A) Derechos fundamentales. B) Política pública que se ejecutará para la reintegración a la sociedad estipulado por la respectiva secretaría de desarrollo social. C) La localización de los puntos de atención o desarrollo de la política pública. D) Demás información que sea necesaria para promover el cumplimiento de la protección y garantía de las personas en situación de calle y también de acuerdo con su edad, sexo y factor que las llevó a la calle, con miras a tener una atención integral y efectiva para su caso.</p> <p>Señala el proyecto de Ley, que el desarrollo de las políticas públicas implementadas en los territorios se realizará de acuerdo con las siguientes fases no lineales, y comprendiendo la individualidad de la persona: 1) Presentación de la Política pública. 2) Acercamiento al ciudadano, al brindar información de la política pública junto con las medidas que se van a implementar, los servicios de alimentación y salud que se van a prestar y el objetivo de inserción social. 3) Recuperación personal, psicológica, espiritual, familiar. 4) Mediante la identificación de las necesidades de cada persona en situación de calle, se procede a la atención integral física, psicológica, espiritual, legal y de convivencia complementando con espacios culturales. 5) Participación en sociedad. 6) Desarrollo de las capacidades humanas por medio de la educación en el aprendizaje de habilidades, oficios o técnicas, fortaleciendo y promoviendo su autonomía para además incorporar gradualmente en ámbitos sociales. 7) Inserción laboral. 8) Como resultado de la recuperación de la persona además de la educación impartida, por medio de redes de apoyo dirigidas por las respectivas entidades, se habilite el espacio para que la persona empiece trabajar y generar ingresos autónomamente.</p>	<p>Para el desarrollo del plan de reintegración social de la persona en situación de calle, se conformarán Comités municipales o distritales de atención a las políticas públicas para la inserción social de la persona en situación de calle. El comité establecerá los puntos geográficos en los que se desarrollará la política pública y demás insumos para su cumplimiento, con base en la realidad del municipio o distrito.</p> <p>El proyecto propone que cuando una persona en situación de calle se declare en incapacidad, se debe proceder con la declaratoria de apoyo en los términos de la Ley 1996 de 2019 y los demás establecidos en la presente Ley. Podrán iniciar un proceso de adjudicación de apoyo para persona en situación de calle en el marco de la reintegración social: a) Cualquier entidad pública con representación en los comités municipales o distritales de políticas públicas. b) Cualquier persona jurídica que desempeñe funciones de trabajo social con poblaciones de persona en situación de calle. c) Cualquier persona que sea habilitada para iniciar un proceso de adjudicación de apoyos según la Ley 1996 de 2019.</p> <p>Por último, señala el proyecto de Ley, que además de lo estipulado en el artículo 12 de la Ley 1641 del 2013, la alcaldía municipal o distrital, en conjunto con las secretarías de desarrollo social correspondientes, tienen la obligación de publicar anualmente mediante sus respectivos medios de comunicación públicos, información del trayecto de las políticas públicas implementadas en los territorios.</p> <p><b>II. CONSIDERACIONES.</b></p> <p>El Proyecto de Ley en revisión encuentra fundamento constitucional en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política de Colombia, que disponen respectivamente, que:</p> <p><i>“Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las Leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración”</i></p> <p><i>“Corresponde al Congreso hacer las Leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las Leyes”.</i></p> <p>De la misma manera, encuentra fundamento constitucional en los artículos 13, 46, 47 y 95 superiores que, respectivamente, disponen:</p> <p><i>“Todas las personas nacen libres e iguales ante la Ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen</i></p>
<p><i>nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”</i></p> <p><i>“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.”</i></p> <p><i>“El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.”</i></p> <p><i>“La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las Leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas (...).”</i></p> <p>En lo que respecta al objeto del proyecto de Ley, el mismo se encuentra ajustado a la Constitución Política de Colombia. Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia T-092/15, consideró sobre los habitantes de calle que:</p> <p><i>“Se reconoce que son miembros de nuestra comunidad que resultan desfavorecidos en la repartición de los recursos económicos y marginados de la participación política, lo que a su vez genera para ellos, condiciones de vida que atentan muchas veces contra la dignidad de la persona. Ese reconocimiento conlleva a que el Estado y la sociedad materialicen el valor de la solidaridad para, en la medida de lo posible, modifiquen la realidad descrita.”</i></p>	<p>En lo que respecta a la modificación de la Ley 1641 de 2013, en el sentido de modificar la expresión <i>“habitante de calle”</i> por la expresión <i>“persona en situación de calle”</i>; y las modificaciones al artículo 2 de la señalada Ley, es pertinente resaltar que el legislador cuenta con la competencia para definir esta categoría social, pero que debe ser cuidadoso al momento de su definición. La Corte Constitucional en Sentencia C 385/ 2014 manifestó sobre el particular:</p> <p><i>“La inclusión en la categoría, resultante del cumplimiento de todos los requisitos y la exclusión derivada del incumplimiento de alguno de ellos, demuestran que las definiciones tienen consecuencias jurídicas, pues si su cometido es “fijar, aclarar o precisar el sentido de una expresión” que “aparece varias veces” en un documento, “establecen las condiciones de verdad para el enunciado”, de modo que “son también verdaderas normas o, mejor dicho, las implican en cuanto imponen el deber de entender ciertos conceptos en la forma prescrita por el legislador”.</i></p> <p><i>Se trata, pues, de definiciones legales y, en razón de las consecuencias que acarrear, su formulación legislativa ha de atender no solamente requerimientos técnicos, sino también exigencias constitucionales que adquieren singular relevancia cuando tales definiciones implican la adscripción de personas a determinadas categorías e involucran los derechos fundamentales y los mecanismos dispuestos en la preceptiva superior para su protección.”</i></p> <p>En este sentido, si bien la precaria condición económica es una característica común a muchas personas en condición de habitante de calle, no es menos cierto que algunas personas con menos limitaciones económicas – y por diferentes motivaciones- eligen la calle como su lugar de residencia. En este orden de ideas esta condición podría ir en contra del derecho a la igualdad, consagrado en la Carta Magna. La Sentencia señalada anteriormente señaló sobre este tema lo siguiente:</p> <p><i>“Tratándose del derecho a la igualdad, ya se ha recordado que el artículo 13 superior ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados, así como brindar protección especial a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, con lo que el Constituyente introdujo en la Carta un mandato genérico que el mismo texto</i></p>

<p>constitucional dota de mayor especificidad en otras cláusulas en las que, de manera expresa, hace beneficiarios de la protección a las mujeres, a los niños, a los discapacitados o a las personas de la tercera edad, conforme se desprende, respectivamente, de los artículos 43, 44, 46 y 47 superiores, para citar solo algunos casos.</p> <p>Dada la inexistencia de un precepto constitucional específico que aluda a los habitantes de la calle, el fundamento constitucional de la protección que se les discierna queda librado al mandato genérico establecido en el artículo 13, que "no indicó de manera específica quiénes podrían ser beneficiarios de esas medidas favorables, sino que señaló criterios materiales para justificarlas, como la marginación de un grupo o la debilidad manifiesta de una persona por su condición económica".</p> <p>Sin perjuicio de las circunstancias que, en ciertas oportunidades, han conducido a justificar la aplicación directa de medidas protectoras en sede de revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos fundamentales, la Corte Constitucional siempre ha reconocido la potestad que asiste al Congreso de la República para determinar la forma, la cobertura de la protección y los beneficiarios de las respectivas medidas.</p> <p>En este orden de ideas, ante la ausencia de una definición constitucional de la expresión "habitante de la calle", el legislador está dotado de la facultad para proporcionarla y, en tal situación, lo que se discute es la amplitud de la potestad de configuración que le corresponde "a la hora de precisar un concepto jurídico que aparece indefinido en la Constitución". En este sentido, reiteradamente la Corte ha indicado que ese margen configurativo "admite una gradación que depende a su vez del grado de precisión con que el constituyente perfila una institución jurídica, y del propio desarrollo constitucional de la misma".</p> <p>Al desarrollar el anterior postulado, la Corporación ha apuntado que la facultad de configuración del legislador "es inversamente proporcional a la precisión y amplitud con la que la Constitución regula una institución jurídica", de modo que una mayor precisión se traduce en "menor libertad de acción para el legislador" y, de otro lado, la escasez de datos constitucionales aumentaría las posibilidades reguladoras del legislador.</p>	<p>A primera vista, cabe pensar que la definición de "habitante de la calle" podría ser perfilada por el legislador a partir de un amplísimo margen de configuración, puesto que el mandato genérico plasmado en el artículo 13 de la Carta no designa los beneficiarios de las medidas favorables que allí se ordenan, más sin embargo ha de tenerse en cuenta que la determinación de las personas que respondan a esa definición tiene el propósito superior de hacerlas titulares de una protección constitucionalmente debida, y esto en virtud de criterios materiales que el constituyente señaló expresamente, al hacer referencia a la marginalidad o a la evidente debilidad de una persona a causa de sus condiciones económicas."</p> <p>(...)</p> <p>De ese análisis jurisprudencial la Corte concluyó que, tanto la noción de indigente, como la de habitante de la calle se sirven de un componente socioeconómico que hace énfasis en la situación de pobreza y de otro componente geográfico que, en el caso de las personas o grupos en situación de calle, advierte sobre su presencia en el espacio público urbano, en donde transcurren sus vidas y, además, denota la falta de vivienda, dato que distingue a quienes viven en la calle de otros grupos de indigentes.</p> <p>A continuación, la Corporación se preguntó si los anotados factores bastan para identificar a los habitantes de la calle o si en ese empeño la ruptura de los vínculos familiares juega un papel determinante y, con base en la jurisprudencia constitucional, concluyó que las relaciones familiares de la persona en situación de calle pueden romperse o conservarse, sin que ello incida de manera decisiva en la calificación de la persona como habitante de la calle, pues esta situación se define a partir de criterios socioeconómicos y geográficos, lo cual queda demostrado cuando se repara en que, en ocasiones la familia carece de medios para brindar apoyo material, o todos sus miembros comparten la condición de indigencia y en que no en todos los casos el hecho de habitar en la calle está precedido de una ruptura abierta y radical con el entorno familiar.</p> <p>Con fundamento en estas consideraciones la Corte precisó que el segmento demandado, al contemplar como parte de la definición de habitante de la calle la exigencia de haber roto vínculos con el entorno familiar, distingue, injustificada e inconstitucionalmente, entre personas merecedoras de protección, pues propicia la</p>
<p>privación de los beneficios derivados de las respectivas políticas públicas a quienes, aun habitando en la calle, mantienen algún nexo con sus familiares, lo cual reduce el ámbito de la protección y releva al Estado de prestarla a la totalidad de quienes la merecen, obligación que, de acuerdo con el principio de solidaridad, puede cumplir en concurrencia con la sociedad y la familia, supuesto que ésta se encuentre en condiciones de prestar alguna ayuda."</p> <p>Reiteró la Corte que la pobreza de quienes viven en la calle es altamente lesiva del derecho a la igualdad y de la dignidad humana y llamó la atención acerca de que, más allá del plano individual, la Constitución se refiere a la protección de grupos, lo que pone de manifiesto la existencia de desigualdades y de discriminaciones estructurales que erigen a las condiciones socioeconómicas en un criterio sospechoso de discriminación, por lo cual el escrutinio de la constitucionalidad debe ser intenso.</p> <p>Con fundamento en todo lo anterior, finaliza señalando que el segmento demandado, perteneciente al literal b) del artículo 2 de la Ley 1641 de 2013 no supera ese escrutinio estricto."</p> <p>Ahora bien, en lo que respecta a las funciones y obligaciones asignadas a diferentes entidades y ministerios, no se observan disposiciones que vayan en contra de la Constitución. Sin embargo, es importante resaltar que siempre debe guardar "coherencia temática y teleológica con las materias reguladas en la Ley habilitante." (Sentencia C-473/13)</p> <p>En este sentido, y respecto a las funciones asignadas en el proyecto de Ley al Ministerio del Interior, relacionadas con la satisfacción del Derecho al Trabajo en condiciones dignas y justas para las personas en situación de calle, así como lo atiente a la función de facilitar el acceso para la inclusión laboral y la protección de su intimidad e integridad y velar por una integración efectiva en el sector productivo, es preciso tener en cuenta que el artículo 58 de la Ley 489 de 1998, prevé que los ministerios, conforme a la Constitución y al acto de creación, tienen como objetivo primordial, la formulación y adopción de las políticas, planes generales y programas y proyectos, referentes al sector administrativo que dirigen.</p> <p>El Consejo de Estado, en cuanto a los Ministerios, su naturaleza jurídica, sus características, funciones y la representación de los mismos, señaló:</p>	<p><b>"Cada ministerio desarrolla una función administrativa diferente; tiene de acuerdo con la ley, sus propios objetivos y estructura orgánica; formula y adopta políticas, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo que dirige; maneja negocios según su naturaleza (...)</b></p> <p><b>"Desde esta perspectiva, cada Ministerio: (i) ejerce de manera individual y responde por sus actuaciones; (ii) tiene asignadas apropiaciones o recursos y partidas globales dentro del presupuesto general de la Nación, dirigidos a gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados, y manejan así cuentas, subcuentas por conceptos diferentes; (iii) presenta una situación financiera, económica y social; (iv) lleva y consolida su propia contabilidad, elabora su balance general, es responsable de sus resultados, maneja fondos o bienes e información contable propia y rinde cuentas; (v) es sujeto de control fiscal de manera independiente, así como de control político".</b> (Negrilla y Subraya fuera de texto) (CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE, agosto once (11) de dos mil cinco (2005) Radicación número: 1644. )</p> <p>Así las cosas, dada la naturaleza, misionalidad y funciones del Ministerio del Interior, entidad que, conforme al Decreto 2893 de 2011, modificado por los Decretos 1140 de 2018 y 2353 de 2019, tiene como objetivo "(...) formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario, integración de la Nación con las entidades territoriales, gestión pública territorial, seguridad y convivencia ciudadana, asuntos étnicos y minorías, población LGBTI, enfoque de género, población vulnerable, democracia, participación ciudadana, acción comunal, libertad e igualdad religiosa, de cultos y conciencia y el derecho individual a profesar una religión o credo, consulta previa, derecho de autor y derechos conexos, prevención y protección a personas por violaciones a la vida, libertad, integridad y seguridad personal, gestión integral contra incendios, las cuales se desarrollarán a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo", se considera que excedería la misionalidad y objetivos del Ministerio del Interior, la función que se le pretende asignar de garantizar el derecho al trabajo digno de las personas en condición de calle, facilitando el acceso para la inclusión laboral y la protección de su intimidad e integridad y velar por una integración efectiva en el sector</p>

productivo, debido a que el Ministerio desarrolla una función administrativa diferente y tiene un objetivo dentro del cual no se enmarcarían las responsabilidades que se le pretender atribuir, y no cuenta con la capacidad técnica, ni la estructura que se requeriría para ejecutar y desarrollar tal labor; mientras que si hay entidades que cuentan con un objeto afín.

Respecto al trabajo articulado entre las entidades nacionales y las entidades territoriales, no se observan disposiciones que vayan en contra de la Ley. Se sugiere no limitar la terminología a la organización del Distrito de Bogotá, toda vez que, en otras entidades territoriales, pueden existir dependencias diferentes a la Secretaría de Integración Social, que hacen trabajo y son competentes para atender a los habitantes de calle. Sobre el particular la Sentencia C-520/94 de la Corte Constitucional señala que:

*"La autonomía de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Carta Política y con plena observancia de las condiciones que establezca la Ley, como corresponde a un Estado social de derecho constituido en forma de República unitaria. Es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos, sino por el contrario, de carácter relativo. De todo lo anterior se deduce que si bien es cierto que la Constitución de 1991 estructuró la autonomía de las entidades territoriales dentro del modelo moderno de la descentralización, en ningún momento se alejó del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales, que se encuentran limitadas por las regulaciones de orden constitucional y legal en lo que respecta a la distribución y manejo de los recursos que deben tener en cuenta aquellas pautas generales encaminadas a satisfacer las verdaderas necesidades de las regiones, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas."*

Por último, en lo que respecta a los artículos que consagran obligaciones o compromisos para las entidades públicas, es pertinente recordar en relación con el gasto, que el Congreso está habilitado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero que la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos corresponde exclusivamente al Gobierno nacional. Sobre esta materia, en la sentencia C-113 de 2004, quedó consignado:

*"La Corte Constitucional ha establecido i) que no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a autorizar al gobierno*

*para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la corporación que la Ley orgánica del presupuesto no se vulnera, en tanto el gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas."*

### III. CONCLUSIÓN.

Luego de revisado jurídicamente el articulado del Proyecto de Ley 309 de 2021 "Por medio de la cual se promueve la dignificación y reintegración de las personas vulnerables que están en situación de calle se promueve acceso a vivienda digna a la salud y trabajo", esta Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior considera que se debe revisar lo señalado en los artículos 2, 5 y 8 del proyecto de Ley, antes de continuar con el trámite de la misma, por las razones expuestas en el desarrollo de este concepto.

En los anteriores términos se dejan sentadas las observaciones de esta oficina respecto del mencionado Proyecto de Ley, en cumplimiento de las funciones atribuidas en el numeral 8º del artículo 10 del Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por el artículo 5 del Decreto 1140 de 2018.

Atentamente,

**LUCÍA MARGARITA SORIANO ESPINEL**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica



Documento emitido por el Ministerio del Interior. Verifique su autenticidad en: <https://comproceso.minterior.gov.co/consulta/7D3-2L24q48Y/Pq0ghndID07-w>

## CARTA DE COMENTARIOS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 309 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se promueve la dignificación y reintegración de las personas vulnerables que están en situación de calle se promueve acceso a vivienda digna a la salud y trabajo.*

Bogotá, D.C.

100

Honorable Representante  
**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**  
Presidenta Cámara de Representantes  
Congreso de la República  
Carrera 7 No. 8 – 68, Edificio Nuevo del Congreso, oficinas 3418 – 3458  
[jennifer.arias@camara.gov.co](mailto:jennifer.arias@camara.gov.co)  
[comisionseptima@camara.gov.co](mailto:comisionseptima@camara.gov.co)

Honorable Representante  
**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República  
Carrera 7 No. 8 – 68, Edificio Nuevo del Congreso, oficinas 505 B 421 – 422  
[norma.hurtado@camara.gov.co](mailto:norma.hurtado@camara.gov.co)

Honorable Representante  
**CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO**  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República  
Carrera 7 No. 8 – 68, Edificio Nuevo del Congreso, oficinas 649B – 328  
[carlos.acosta@camara.gov.co](mailto:carlos.acosta@camara.gov.co)

**Asunto:** Respuesta Concepto PL 309 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se promueve la dignificación y reintegración de las personas vulnerables que están en situación de calle se promueve acceso a vivienda digna a la salud y trabajo" - Radicado 20213130295382

Honorables Representantes,

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE recibió su comunicación, en la cual solicitan a este departamento dar concepto sobre el Proyecto de Ley 309 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se promueve la dignificación y reintegración de las personas vulnerables que están en situación de calle se promueve acceso a vivienda digna a la salud y trabajo".

Al respecto, es importante precisar que, en el marco de las funciones previstas en los Decretos 1170 de 2015 y 262 de 2004<sup>1</sup>, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es el ente rector del

Sistema Estadístico Nacional (SEN), en virtud de lo cual le corresponde garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, y dirigir, planear, ejecutar, coordinar, regular, y evaluar la producción y difusión de información oficial básica.

Teniendo en cuenta lo anterior, y atendiendo el mandato de la Ley 1641 de 2013, que ordena al DANE la tarea de «adelantar, conjuntamente con el personal capacitado con el que cuenten los departamentos, distritos y municipios, la caracterización demográfica y socioeconómica de las personas habitantes de la calle, con el fin de establecer una línea base para construir los parámetros de intervención social en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación del impacto de esta política pública social», la entidad ha realizado la operación estadística Censo de Habitantes de la Calle – CHC en Bogotá en el 2017; en 2019 se priorizaron 21 municipios, entre los cuales están Barranquilla, Bucaramanga y Medellín con sus áreas metropolitanas y las ciudades de Cali y Manizales; y, finalmente, en el 2020, la entidad notificó, entre el 5 y 30 de octubre de 2020, a 661 municipios ubicados en el territorio nacional para realizar el censo de habitantes de la calle, cuyo operativo de campo se llevó a cabo entre el 5 y 30 de noviembre, obteniendo como resultado de este acercamiento lo siguiente: 371 municipios manifestaron no tener presencia de esta población en su territorio, razón por la cual expidieron la respectiva certificación con el objetivo de dejar constancia de este hecho en el municipio; 7 municipios que, aunque sí tenían presencia de habitantes de la calle, presentaron novedades de tipo operativo que impidieron realizarlos el censo; y 283 municipios, en donde se realizó el operativo censal con el más alto rigor técnico.

Con el fin de tener información comparable y estandarizada a nivel nacional, se utilizó el cuestionario de 37 preguntas que se ha estado aplicando en los censos de habitantes de la calle realizados en los años 2017 y 2019. Además, se aplicaron tres (3) estrategias de recolección de información dadas las particularidades asociadas al contexto de la población habitante de la calle: barrido calle a calle, puntos fijos ubicados en lugares de circulación donde se tenían inconvenientes para ingresar, y convocatorias en instituciones públicas y privadas; igualmente, algunos municipios realizaron brigadas de atención para concentrar a los habitantes de la calle, aplicando los protocolos de bioseguridad establecidos en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Además, le informo que los resultados del Censo de Habitantes de la Calle realizado en el 2021, en donde se identificó presencia de esta población en 86 municipios, se encuentran actualmente en proceso de análisis y difusión y estarán disponibles al público a partir del 30 de noviembre, en la página web de la entidad.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, es la cabeza del Sector Administrativo de Información Estadística, tendrá a su cargo la orientación del ejercicio de sus funciones y las de las entidades que conforman el sector, así como de su participación en la formulación de la política, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos, sin perjuicio de las potestades de decisión que le correspondan.

**Decreto 262 de 2004, Artículo 1º.** "Objetivos. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, tiene como objetivos garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, y dirigir, planear, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de información oficial básica."

<sup>1</sup> Decreto 1170 de 2015, Artículo 1.1.1.1. "El Departamento Administrativo Nacional de Estadística: El Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, tiene como objetivos garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, y dirigir, planear, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de información oficial básica. El

Para mayor información, me permito informarle que los resultados de los censos de esta población vulnerable se encuentran disponibles en la página web de la entidad, los cuales pueden ser consultados en el siguiente enlace:

- CHC Bogotá 2017: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-habitantes-de-la-calle-bogota>
- CHC 2019 y 2020: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-habitantes-de-la-calle>

A continuación, me permito presentar los comentarios técnicos al texto del articulado, con el fin de aportar a la discusión de este y esperando que sean de utilidad durante su trámite:

- **Artículo 2. Persona en situación de calle.** Para este artículo, se sugiere tener en cuenta que el concepto de persona en situación de calle no es equivalente al de habitante de la calle, lo cual implica que una persona en esta situación no necesariamente presenta las mismas condiciones del habitante de la calle: no requieren restablecimiento de derechos y no hacen de la calle su lugar de habitación, entre otros factores. Por otra parte, es fundamental tener presente que la pobreza monetaria y la pobreza monetaria extrema se construyen a partir de los ingresos por unidad de gasto de los hogares. La fuente con la que el DANE mide estos indicadores es la Gran Encuesta Integrada de Hogares, la cual cubre los hogares particulares que residen al interior de viviendas. Por lo anterior, se recomienda mantener el concepto establecido en la Ley 1641 de 2013, con respecto a definir la persona habitante de la calle. En el siguiente enlace, podrán consultar la información correspondiente a las cifras oficiales de pobreza monetaria en Colombia:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>.

- **Artículo 3. Censo Nacional.** Se recomienda ajustar la redacción así de la siguiente manera "El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) adelantará, conjuntamente con el personal capacitado con el que cuenten los departamentos, distritos y municipios, la caracterización demográfica y socioeconómica de las personas habitantes de la calle, con el fin de establecer una línea base para construir los parámetros de intervención social en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación del impacto de esta política pública social".

Lo anterior, teniendo en cuenta que la habitabilidad en calle es un fenómeno circunstancial y no demográfico, la caracterización se debe realizar cada 5 años. Es importante tener en cuenta que este proceso se adelanta con los entes territoriales en un escenario de corresponsabilidad, es decir, no es responsabilidad única del DANE. Además, por las razones expuestas anteriormente, se considera técnicamente inconveniente realizar la caracterización a personas en situación de calle, pues, bajo este concepto, se incluiría erróneamente dentro del universo de estudio a personas que no hacen de la calle su lugar de habitación; por lo que debe garantizarse que la población habitante de la calle sea la unidad de observación. Por último, con respecto a la frase "asimismo, clasificarlos según las causas o factores que lo han llevado a estar en situación de calle", no es

necesario mencionar en la ley esta clasificación, pues son variables que hacen parte del cuestionario censal y que el DANE ha venido implementado en los censos de habitantes de la calle realizado en todo el país.

- **Artículo 8. Reintegración social.** En relación con lo establecido en este artículo, se recomienda excluir al DANE, toda vez que la entidad cumple con caracterizar la población y no tiene entre sus competencias realizar ningún tipo de intervención, programa de atención o política pública. Adicionalmente, se sugiere considerar que la caracterización que se solicita en este artículo ya hace parte de las variables que contiene el cuestionario censal implementado por el DANE. Finalmente, respecto a la "identificación de la población que padece enfermedades (...)", de acuerdo con lo establecido en la Ley 79 de 1993, el DANE debe garantizar la reserva estadística de las fuentes, razón por la cual no es posible entregar las bases de datos con información sin anonimizar para la intervención en donde se identifique de manera individual a la población habitante de la calle.

De esta manera, espero haber aportado información relevante en el marco del debate de este proyecto de ley y reitero el compromiso de esta entidad con la producción de información estadística de alta calidad y pertinencia, para la toma de decisiones públicas y privadas en el país. Quedo presto a resolver cualquier inquietud adicional que tengan en el ejercicio de sus importantes funciones legislativas y a trabajar conjuntamente en el marco del trámite de este proyecto, tal como amablemente han manifestado.

Para tales fines, he designado a **Humberto Cote Orozco**, coordinador del Grupo Interno de Trabajo Censos y Estudios Especiales de la Dirección de Censos y Demografía ([hcoteo@dane.gov.co](mailto:hcoteo@dane.gov.co)) quien está a su disposición para coordinar lo pertinente.

Con un cordial saludo,

**JUAN DANIEL OVIEDO ARANGO**

Director

Departamento Administrativo Nacional de Estadística

## CARTA DE COMENTARIOS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 309 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se promueve la dignificación y reintegración de las personas vulnerables que están en situación de calle se promueve acceso a vivienda digna a la salud y trabajo.*



DEFENSORÍA DEL PUEBLO NOS OJEN LOS DERECHOS CÁMARA

Bogotá D.C., 21 de octubre de 2021.

10-0957-21

Docotor  
**ORLANDO GUERRA DE LA ROSA**  
Secretario Comisión Séptima  
Cámara de Representantes

Honorable Representante  
**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Coordinadora Ponente PL- 309- 2021

**Referencia:** Observaciones al Proyecto de Ley N° 309 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se promueve la dignificación y reintegración de las personas vulnerables que están en situación de calle se promueve acceso a vivienda digna a la salud y trabajo"

Respetado Secretario y Honorable Representante:

**CARLOS CAMARGO ASSIS**, Defensor del Pueblo, de acuerdo con las funciones otorgadas por el artículo 282 de la Constitución Política y las previstas en el Decreto Ley 025 de 2014, y atendiendo a la solicitud presentada ante esta Entidad, a continuación exponemos las consideraciones de la Defensoría del Pueblo en relación con la iniciativa legislativa de la referencia, para que sean tomadas en cuenta por las respectivas cédulas legislativas.

### I. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley se encuentra integrado por 17 artículos incluyendo su vigencia, así:

El primer artículo contempla el objeto del proyecto, siendo tal el de establecer medidas para proteger a las personas vulnerables en situación de calle, promoviendo su integración a la sociedad, con el propósito de garantizar los derechos humanos en el marco del Estado Social de Derecho. Para el efecto, se establece la posibilidad de contar con herramientas tendientes al manejo y restablecimiento de su salud física, espiritual, mental y de las condiciones necesarias para tener una vivienda digna, desarrollo integral, así como para garantizar el acceso a servicios de salud y al mercado de trabajo.

El segundo artículo modifica el artículo 2° de la Ley 1641 de 2013 en el entendido de modificar la expresión *habitante de calle* por la expresión *persona en situación de calle*.

El tercero impone al Departamento Administrativo Nacional de Estadística la obligación de adelantar un Censo de Población de personas en situación de calle periódicamente, con el fin de realizar el proceso de recolección, acopio, evaluación, análisis y publicación de datos demográficos, económicos y sociales que permitan implementar mecanismos de apoyo, así como establecer las causas o factores que han llevado a dicha población a estar en situación de calle.

El cuarto crea la obligación, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, en sus respectivas competencias, de garantizar y fomentar el desarrollo de una educación de calidad para aquellas personas que hayan sufrido una situación de calle y que busquen la reintegración social, generándoles oportunidades de acceso y de calidad. Para llevar a cabo dicha iniciativa, se prevé la necesidad de establecer políticas inclusivas, programas de cobertura y calidad educativa, y programas de becas, para las personas en situación de calle que así lo deseen.

El artículo quinto establece la obligación de implementar programas de generación de empleo para personas en situación de calle en cabeza del Ministerio del Trabajo, el Servicio

Nacional de Aprendizaje (SENA), el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio del Interior.

El artículo sexto dispone el fortalecimiento de los mecanismos de acceso a servicios de salud de toda índole, con enfoque hacia la atención de factores propios de la situación de calle.

El artículo séptimo desarrolla el principio de corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado, en relación con la protección y garantía efectiva de los derechos fundamentales de las personas en situación de calle.

El artículo octavo establece la obligación de realizar un trabajo mancomunado entre el DANE y las secretarías de integración social, quienes, mediante la elaboración de censos, deberán identificar la población que padece de enfermedades que afectan la autonomía del individuo, incluyendo el consumo de sustancias psicotrópicas legales o ilegales, con el fin de ejercer un trato diferencial por parte del Estado, con base en las necesidades que demandan las personas en situación de calle.

El artículo noveno establece la obligación de las autoridades locales de publicar en lugares visibles y de alta concurrencia de esta población información relacionada con:

- Derechos fundamentales.
- Política pública que se ejecutará para la reintegración a la sociedad estipulado por la respectiva secretaría de desarrollo social.
- La localización de los puntos de atención o desarrollo de la política pública.
- Demás información que sea necesaria para promover el cumplimiento de la protección y garantía de las personas en situación de calle y también de acuerdo a su edad, sexo y factor que llevó a la calle con miras a tener una atención integral y efectiva para su caso.

El artículo décimo plantea las líneas de desarrollo de los planes de reintegración de personas en situación de calle en las siguientes fases no lineales, comprendiendo la individualidad de la persona que demanda la individualidad de su atención y según la causa:

- Presentación de la política pública.
- Acercamiento al ciudadano, al brindar información de la política pública junto con las medidas que se van a implementar, los servicios de alimentación y salud que se van a prestar y el objetivo de reinserción social que se quiere lograr en el marco de la protección, promoción y garantía de los derechos fundamentales de las personas en situación de calle, para que ejerzan su derecho a la autonomía.
- Recuperación personal, psicológica, espiritual, familiar
- Mediante la identificación de las necesidades de cada persona en situación de calle, se procede a la atención integral física, psicológica, espiritual, legal y de convivencia complementando con espacios culturales.
- Participación en sociedad:
- Desarrollo de las capacidades humanas por medio de la educación en el aprendizaje de habilidades, oficios o técnicas, fortaleciendo y promoviendo su autonomía para además incorporar gradualmente en ámbitos sociales.
- Inserción laboral
- Como resultado de la recuperación de la persona además de la educación impartida, por medio de redes de apoyo dirigidas por las respectivas entidades, se habilite el espacio para que la persona empiece trabajar y generar ingresos autónomamente.

El artículo decimoprimer del proyecto prevé la conformación de un Comité municipal o distrital en cada municipio o distrito del país, que tendrá como función principal la discusión, ejecución y seguimiento de estrategias y programas coherentes con las necesidades que demandan esta población en cada territorio incorporando la participación de la familia, la sociedad, la empresa y el Estado, con el fin de la promoción y garantía de los derechos fundamentales de las personas en situación de calle, integrado,

primordialmente, por autoridades de orden local, así como por autoridades de orden departamental y nacional, y por representantes de la población en situación de calle.

El artículo decimosegundo dispone la necesidad de aplicar los apoyos contemplados en la Ley 1996 de 2019, en favor de las personas en situación de calle sea declarada en condición de discapacidad.

El artículo decimotercero, en relación con el antes señalado, prevé la necesidad de articular los comités referidos en el artículo decimoprimer con el sistema nacional de discapacidad, con el fin de establecer reglamentos y lineamientos que permitan operativizar la valoración de dicha población, para efectos del otorgamiento de apoyos.

Los artículos decimocuarto y decimoquinto disponen quiénes podrán iniciar solicitudes de apoyo, en los términos de la Ley 1996 de 2019, en favor de la población en situación de calle y la posibilidad de las instituciones que desarrollen labores de trabajo social, de oficiar como representantes de personas en situación de calle.

El artículo decimosexto, prevé obligaciones relativas a la presentación de los resultados de las políticas públicas implementadas en favor de la población en situación de calle, principalmente dirigidas a las alcaldías municipales y distritales.

Finalmente, el artículo decimoséptimo contempla el régimen de vigencia del proyecto.

**CONSIDERACIONES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.**

En relación con el articulado del proyecto bajo estudio, la Defensoría del Pueblo recomienda lo siguiente:

ARTÍCULOS	RECOMENDACIÓN
<p><b>Artículo 3. Censo Nacional.</b> El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), estará en la obligación de adelantar un Censo de Población de personas en situación de calle periódicamente, con el fin de realizar el proceso de recolección, acopio, evaluación, análisis y publicación de datos demográficos, económicos y sociales que permitan implementar mecanismos de apoyo; asimismo, clasificarlos según las causas o factores que lo han llevado a estar en situación de calle.</p>	<p>Bajo el entendido de que esta actividad ya se viene realizando por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE- y el Ministerio de Salud<sup>1</sup>, si el objetivo del artículo es la de ampliar el rango del censo, generar estadísticas especiales desde el punto de vista territorial y subjetivo, se recomienda especificarlo o establecer la competencia del gobierno nacional para reglamentar los aspectos en los que deberá enfocarse la función de dicha entidad, en relación con la población objeto del proyecto.</p>

<sup>1</sup> La última información publicada sobre el particular, se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-habitantes-de-la-calle>

**Artículo 6. Fortalecimiento en mecanismos de salud.**

El Ministerio de Salud y Protección Social, o quien haga sus veces, garantizará que las personas en situación de calle accedan y les sea efectivo el derecho a la salud, donde la atención básica sea una realidad, como la atención psicosocial, en tratamientos frente a las adicciones y otros factores propios del abandono, asequible, especializada, con calidez humana, y pertinente a la necesidad presentada. Así, se les brindará especial atención de acuerdo con su caso particular.

**Parágrafo.** Los servicios contemplados en salud serán amparados y cobijados con lo ya existente en el Plan Obligatorio de Salud. Es por esta razón que, la Institución Prestadora de Servicios de Salud que se abstenga a atender a una persona en situación de calle, será sujeta a sanciones por parte de la Superintendencia de salud.

**Artículo 8. Reintegración social.** El DANE, junto con las secretarías de integración social mediante censo debe identificar la población que padece de enfermedades que afectan la autonomía del individuo como lo son las personas con discapacidades y consumidores de sustancias psicotrópicas legales o ilegales, con el fin de ejercer un trato diferencial por parte del Estado, en base a las necesidades que demandan las personas en esta situación, constituyendo la obligación de facilitar la efectiva reintegración y velar por la promoción de los derechos fundamentales de las personas en esta situación debido a que su complejidad para auto cuidarse según factores y casos es baja.

Así mismo deberán generar un manejo integral frente al riesgo social y la intervención interdisciplinaria que promueva su efectiva y real integración a la sociedad y salga de esta situación.

Es importante para la Defensoría del Pueblo, determinar que existen lineamientos dados por parte del Ministerio de Salud en el documento "Política Pública Social para Habitantes de la Calle 2021-2031."<sup>2</sup> Entendemos que las ciudades censadas no obedecen a la totalidad del país. Recomendamos que este artículo se modifique en el sentido de fortalecer este lineamiento ministerial al incluir información del resto del país.

Al respecto, debe recordarse que actualmente la normatividad ya no se refiere al Plan Obligatorio de Salud, sino a los Planes de Beneficios en Salud, los cuales, en cumplimiento de sentencias de la Corte Constitucional, están en proceso de unificación para los regímenes contributivo y subsidiado. Por otra parte, se recomienda establecer la obligación de las autoridades de los órdenes municipal, departamental y nacional de establecer lineamientos y reglamentos, así como de elaborar e implementar políticas que lleven a la afiliación de la población en situación de calle al régimen subsidiado, para garantizar el acceso pleno al ejercicio del derecho a la salud, dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

La Defensoría del Pueblo considera que este artículo, al referirse al instrumento del censo para identificar personas que consumen sustancias psicotrópicas, genera una obligación en cabeza de los ciudadanos y del DANE que puede adentrarse de manera innecesaria en el ámbito personal de algunos ciudadanos vulnerando el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Este tipo de información, para efecto de tratamientos médicos, son del resorte de las historias clínicas.

Recomendamos, en caso de mantener este precepto, que el registro y la identificación sea elección de los ciudadanos.

Se recomienda ajustar la redacción en el sentido de establecer que los municipios en los que no exista secretarías de integración social, estas funciones sean asignadas a aquellas autoridades cuyas competencias lo permitan.

<sup>2</sup> <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/politica-publica-social-habitante-calle-2021-2031.pdf>

**Artículo 10. Desarrollo de los planes de reintegración de personas en situación de calle:** El desarrollo de las políticas públicas implementadas en los territorios bajo el marco del respeto, promoción y garantía de los derechos humanos consistirán en las siguientes fases no lineales comprendiendo la individualidad de la persona que demanda asimismo la individualidad de su atención, según la causa permanente...

- 3) Recuperación personal, psicológica, espiritual, familiar
- 4) Mediante la identificación de las necesidades de cada persona en situación de calle, se procede a la atención integral física, psicológica, espiritual, legal y de convivencia complementando con espacios culturales.

**Artículo 11. Desarrollo del plan de reintegración social de la persona en situación de calle.** Se conformarán Comités municipales o distritales de atención a las políticas públicas para la inserción social de la persona en situación de calle por medio de la planeación, discusión, ejecución y seguimiento de estrategias y programas coherentes con las necesidades que demandan esta población en cada territorio incorporando la participación de la familia, la sociedad, la empresa y el Estado, con el fin de la promoción y garantía de los derechos fundamentales de estas personas.

Dicho comité estará compuesto por: (...)

Frente al aspecto espiritual establecido en los numerales 3° y 4° del proyecto de ley, es necesario establecer que, de acuerdo con lo establecido por la jurisprudencia constitucional, el desarrollo de políticas públicas no puede centrarse ni adherirse a confesiones ni ideologías religiosas específicas. Así lo ha planteado la H. Corte Constitucional en sentencia T-524/17: "El Estado no puede adherirse ni favorecer a ninguna religión en particular de acuerdo con el principio de laicidad y el deber de neutralidad en materia religiosa, establecido en la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia constitucional. Respecto a la facultad que le asiste a las instituciones educativas oficiales en materia religiosa, estas últimas sólo podrán facilitar la realización de actos religiosos, sin que ello implique la institucionalización de los mismos, limitándose a ofrecer los espacios y tiempos para su realización, si así voluntariamente lo solicita la comunidad educativa. En consecuencia, no pueden promocionar, patrocinar, impulsar, o favorecer actividades religiosas de cualquier confesión, en tanto que, los llamados a realizar estas acciones, son las confesiones religiosas y los miembros de la comunidad educativa que, voluntariamente, las apoyen."

Si bien resulta loable la intención de buscar espacios de articulación entre las autoridades competentes de los diferentes órdenes territoriales que integran la administración pública, con el objeto de atender de manera integral y urgente a la población en situación de calle, la Defensoría del Pueblo considera que la integración establecida para los comités a los que hace referencia el artículo 11 del proyecto, puede derivar en una operatividad poco eficiente de tales instancias, al depender su funcionamiento de la posibilidad de contar con participación de funcionarios del orden departamental y, particularmente, del orden nacional. Lo anterior, por cuando las instituciones de tales niveles pueden tener dificultades al momento de designar funcionarios y funcionarios idóneos para atender dichos espacios en la totalidad de municipios.

Así, se recomienda que los comités estén integrados, primordialmente, por autoridades del orden local y que se establezcan espacios de articulación con autoridades departamentales y nacionales, en las que dichos Comités puedan presentar sus diagnósticos y propuestas de políticas, inversiones y acciones a implementar, para obtener el apoyo de los departamentos y la Nación.

En los anteriores términos, rendimos concepto respecto del contenido del Proyecto de Ley de la referencia, en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

*Carlos Camargo Assis*  
**CARLOS CAMARGO ASSIS**  
 Defensor del Pueblo

Proyectado por: -Fabián López Saleme; - Fecha 15/10/2021

Revisado, ajustado por: Wilmar David Chaves Ramos 18/10/2021

Revisado y aprobado por: Robinson de Jesús Chaverra Tipton - Defensor Delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales (FA) - 19/10/2021

Revisado para firma por: David José García - Asesor Vicedefensor del Pueblo - 19/10/2021

Revisado para firma por: Luis Andrés Fajardo Arturo - Vicedefensor del Pueblo - 19/10/2021

Quiénes tramitamos, proyectamos y revisamos declaramos que el documento lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.

**CARTA DE COMENTARIOS DEL  
MINISTERIO DE CULTURA AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 311 DE 2021  
CÁMARA**

*por medio de la cual se declara patrimonio cultural  
e inmaterial el fútbol colombiano y se dictan otras  
disposiciones.*

Bogotá, D.C., 14 de diciembre de 2021

Señor  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**  
Secretario General  
H. Cámara de Representantes  
**Congreso de la República**

**Asunto:** concepto técnico sobre el Proyecto de Ley “Por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial el fútbol colombiano y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Secretario,

De manera atenta, el Ministerio de Cultura remite el concepto técnico y jurídico del proyecto de ley “Por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial el fútbol colombiano y se dictan otras disposiciones”.

En el presente documento se realizan anotaciones, recomendaciones y propuestas, con el fin de que sean tenidas en cuenta en el debate del Proyecto de Ley en mención:

**1. Anotaciones:**

En relación con el Artículo Primero: “Declárese patrimonio cultural e inmaterial de la nación el fútbol colombiano”; es importante considerar la normativa que reglamenta la declaratoria de patrimonio cultural de naturaleza inmaterial:

El Artículo 22 del Decreto 2358 de 2019 reglamentó el objeto, integración, definiciones, fomento y titularidad del patrimonio cultural inmaterial y la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial, a su turno, el Artículo 2.5.2.1 del Decreto 1080 de 2015, define la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (en adelante, LRPCI) como un registro de información y un instrumento concertado entre las instancias públicas competentes y las

comunidades involucradas, dirigido a aplicar planes especiales de salvaguardia a las manifestaciones que ingresen en dicha lista.

Bajo este supuesto, la inclusión de una manifestación en la LRPCI constituye un acto administrativo mediante el cual, previo análisis de los criterios de valoración y procedimiento reglamentados en el Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Artículo 22 del Decreto 2358 de 2019, el paso a seguir tras recibir concepto del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural, es determinar si dicho objeto de consulta, efectivamente supone una manifestación especial para una comunidad o un determinado grupo social, o en virtud de su nivel de riesgo, requiere la elaboración y la aplicación de un plan especial de salvaguardia.

Razones legales por las que es importante considerar, que en lo que concierne al Artículo Segundo que establece: “LISTA REPRESENTATIVA DE PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL. El gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, deberá incluir en la lista representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) y en el Banco de Proyectos el fútbol colombiano”, el procedimiento depende del concepto técnico favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, la principal instancia de asesoría técnica para el gobierno nacional en materia de patrimonio cultural establecida por la Ley 397 de 1997 y la Ley 1185 de 2008.

De acuerdo con lo anterior, no se puede imponer la inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional, de una manifestación sin el desarrollo del procedimiento establecido en la legislación y normativa vigente. Sin perder de vista que el Banco de Proyectos, del que habla el artículo 2.5.4.3 del Decreto único reglamentario del sector cultura 1080 de 2015, no es un registro de manifestaciones culturales, sino por el contrario, se trata de un mecanismo para efectos de la aplicación de las deducciones tributarias para la financiación de proyectos incorporados en los Planes Especiales de Salvaguardia de manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional.

Adicionalmente, para que una práctica sea considerada como manifestación susceptible de ser incluida en una LRPCI, en cualquiera de los ámbitos, se debe cumplir con una serie de requisitos, a saber:

- i. Debe coincidir con la definición de patrimonio cultural inmaterial, establecida en el Artículo 2.5.1.2. del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Artículo 22 del Decreto 2358 de 2019:

“El patrimonio cultural de la Nación de naturaleza inmaterial se designará para los efectos de este Decreto y en consonancia con el artículo 11-1 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 8.º de la Ley 1185 de 2008, como patrimonio cultural inmaterial -PCI-.

El manejo y la regulación del patrimonio cultural inmaterial forma parte del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, en la misma forma establecida en la Ley General de Cultura reglamentada en lo pertinente por este decreto.

El patrimonio cultural inmaterial está integrado por los usos, prácticas, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, junto con los instrumentos, objetos, artefactos, espacios culturales y naturales que les son inherentes, así como por las tradiciones y expresiones orales, incluidas las lenguas, artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, técnicas artesanales, que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte de su patrimonio cultural. El patrimonio cultural inmaterial incluye a las personas que son creadoras o portadoras de las manifestaciones que lo integran.

A los efectos de este Decreto se tendrá en cuenta únicamente el patrimonio cultural inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sostenible y lo estipulado en la Ley 1774 de 2016 “por medio de la cual se modifican Código Civil, la Ley 84 de 1989, Código Penal, Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones” o la que la modifique o sustituya.

Los diversos tipos de PCI antes enunciados quedan comprendidos para efectos de este decreto bajo el término “manifestaciones”.

El procedimiento para la inclusión de manifestaciones en una LRPCI está legalmente establecido en el artículo 22 del Decreto 2358 de 2019 que preceptúa:

**“Artículo 2.5.2.8. Procedimiento para la inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial - LRPCI.** La inclusión de una manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de cualquier ámbito deberá cumplir el procedimiento de postulación, evaluación institucional por las instancias

competentes señaladas en el artículo 2.5.2.2º de este Decreto y los respectivos consejos de patrimonio cultural, participación comunitaria y concertación que pueda reglamentar el Ministerio de Cultura.

Este procedimiento deberá aplicarse tanto en el ámbito nacional como departamental, distrital y municipal. En el caso de las autoridades indígenas y autoridades de comunidades afrodescendientes de que trata la Ley 70 de 1993, el procedimiento aplicable será consultado con estas siguiendo como mínimo los lineamientos trazados en la Ley 1185 de 2008.

Recibida una postulación para la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional, el Ministerio de Cultura podrá considerar que la misma se traslade a las instancias territoriales, o autoridades correspondientes, para que allí se realice el proceso de evaluación para la inclusión en una Lista en cualquiera de dichos ámbitos”.

La Resolución 0330 de 2010 en su Capítulo Segundo “Procedimiento para incluir manifestaciones en una LRPCI” señala el paso a paso para la inclusión de manifestaciones en la LRPCI:

**“Artículo 5.º Procedimiento para Inclusión de Manifestaciones en la LRPCI.** De conformidad con lo contemplado en el artículo 2.5.2.7.º del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 2358 de 2019, se reglamenta el siguiente procedimiento para que una manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial -PCI- pueda incluirse en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional o en la Lista de cada departamento distrito o municipio:

**1. Postulación.**

La postulación para que una manifestación sea incluida en una Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, puede provenir de entidades estatales o grupos sociales, colectividades o comunidades, o personas naturales o jurídicas.

La postulación debe cumplir los requisitos establecidos en el artículo 2.5.2.7.º del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 2358 de 2019 y se formulará ante el Director de Patrimonio y Memoria del Ministerio de Cultura, el alcalde municipal o distrital, el Gobernador, según el ámbito territorial al que corresponda la manifestación.

**2. Revisión de requisitos.**



<p>La revisión de los requisitos previstos en el artículo 2.5.2. 7.º del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Artículo 22 del Decreto 2358 de 2019, se hará en un plazo no mayor a dos (2) meses.</p> <p>Dentro del mismo término la instancia competente para efectuar la inclusión de la manifestación en la respectiva Lista (Ministerio de Cultura, alcaldía municipal o distrital, o gobernación, según el ámbito territorial al que corresponda la manifestación) solicitará al postulante la complementación de los requisitos faltantes.</p> <p>Se entiende desistida la postulación si una vez hecho el requerimiento de aclarar o complementar requisitos, el postulante no responde en el término de dos (2) meses. La revisión descrita en este numeral comprende una valoración preliminar por la instancia competente sobre la coincidencia o no de la manifestación con los campos y criterios de valoración establecidos en los artículos 2.5.2.4.º y 2.5.2.5.º del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Artículo 22 del Decreto 2358 de 2019.</p> <p>Si no existe tal coincidencia, en el plazo máximo previsto en el párrafo primero de este numeral se le informará así al postulante quien podrá insistir dentro del término de dos (2) meses de los que dispone para complementar requisitos. En este caso, el funcionario competente solicitará el concepto del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural (Consejo Nacional de Patrimonio Cultural para manifestaciones del ámbito nacional; Consejo Departamental de Patrimonio Cultural para manifestaciones del ámbito del departamento o de cualquiera de los municipios del respectivo departamento; Consejo Distrital de Patrimonio Cultural si la manifestación corresponde al ámbito de influencia de un distrito) el cual deberá expedirse en un término no mayor a un (1) mes desde el momento de la insistencia. Si se mantiene la negativa se comunicará al postulante quien podrá presentar los recursos de ley. Dentro del mismo plazo de dos (2) meses previstos en el párrafo 1º de este numeral, si el funcionario ante el cual se formula la postulación estima que la manifestación corresponde a otro ámbito territorial, deberá remitirla al funcionario que considere competente, previo concepto favorable del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural.</p> <p><b>3. Evaluación.</b></p> <p>La postulación que cumpla con los requisitos descritos en el numeral anterior pasará a evaluación del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural.</p> <p>Si el concepto del Consejo de Patrimonio Cultural sobre la posible inclusión de la manifestación en la Lista es positivo, la instancia competente (Ministerio de Cultura, alcaldía distrital o municipal, o gobernador, según el caso) solicitará al</p>	<p>postulante la elaboración y/o presentación del Plan Especial de Salvaguardia -PES-, para lo cual se concederá un término no inferior a doce (12) meses ni superior a treinta y seis (36) meses, según la naturaleza de la manifestación, sin perjuicio de los términos menores en los que el postulante pudiera cumplir este requisito. La solicitud al postulante podrá incorporar las recomendaciones que hubiera hecho el respectivo Consejo.</p> <p>Vencido el término fijado sin que se presente el PES, se entenderá desistida la postulación. En el caso de que el concepto del Consejo de Patrimonio Cultural correspondiente sea negativo, la instancia competente emitirá acto administrativo en este sentido, frente al cual procederán los recursos de ley.</p> <p><b>4. Evaluación del PES.</b></p> <p>La evaluación del PES se llevará a cabo por el respectivo Consejo de Patrimonio Cultural en un término máximo de tres (3) meses desde su presentación por el postulante.</p> <p>Esta evaluación se dirige a verificar el cumplimiento de los requisitos de contenido que indica los artículos 2.5.2. 10.º y 2.5.2. 11.º del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Artículo 22 del Decreto 2358 de 2019.</p> <p>En este mismo periodo, a solicitud del Consejo de Patrimonio Cultural, la instancia competente podrá requerir al postulante la complementación o aclaración de los contenidos del PES, concediéndole un término conveniente de acuerdo con la naturaleza de la manifestación, sin superar doce (12) meses.</p> <p>Si existe duda o queja justificada sobre la legitimidad del PES y la postulación de la manifestación, el respectivo Consejo de Patrimonio podrá solicitar la realización de un nuevo acuerdo o consulta comunitaria en la que podrán participar representantes de la instancia competente que adelante el proceso.</p> <p>En consonancia con el artículo 2.5.2.11.º párrafo 2º, del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Artículo 22 del Decreto 2358 de 2019, en todos los casos en los cuales la manifestación postulada para la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial se refiera a los conocimientos, innovaciones y prácticas relacionadas con el uso y aprovechamiento de los recursos de la biodiversidad, generados, desarrollados y perpetuados por los grupos étnicos y comunidades locales, en los términos establecidos por el artículo 8, literal j), y conexos de la Ley 165 de 1994, por medio de la cual se aprueba el Convenio de la Diversidad Biológica, o al ejercicio de la medicina tradicional, en el mismo término señalado en el numeral 3 de este artículo y sin que puedan argumentarse las excepciones de los literales a) y b), en el periodo de evaluación la instancia competente deberá llevar a cabo consultas con las entidades de competencia</p>
<p>nacional o territorial que ejerzan competencias concurrentes en las referidas materias.</p> <p>Esta consulta tendrá como propósito documentar mediante conceptos técnicos, cuyo contenido no tiene carácter obligatorio, la decisión de incluir o no este tipo de manifestaciones en una LRPCI.</p> <p><b>5. Decisión.</b></p> <p>Cumplido el procedimiento anterior, si el concepto del Consejo de Patrimonio Cultural respectivo fuere favorable, el Ministro de Cultura, gobernador o alcalde distrital o municipal, mediante acto administrativo motivado incluirá la manifestación y el correspondiente PES en la LRPCI de su ámbito de jurisdicción.</p> <p>Si el concepto del Consejo de Patrimonio fuera negativo, se expedirá acto administrativo motivado indicando la negativa a incluir la manifestación en la LRPCI. El acto administrativo en cualquiera de los sentidos antes señalados, será susceptible del recurso de reposición por cualquier persona.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Si el procedimiento de inclusión de una manifestación en una Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial se inicia en forma oficiosa por iniciativa de la instancia competente sólo se dará aplicación a los plazos máximos establecidos en los numerales 3 y 4 de este artículo.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Una manifestación incluida en una LRPCI podrá ser incluida en la LRPCI de otro ámbito, siguiendo el mismo procedimiento descrito en este artículo. Se procurará en estos casos ajustarse al primer PES adoptado, en lo pertinente".</p> <p>Adicional a ello, las postulaciones a la LRPCI deberán aportar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Solicitud dirigida a la instancia competente.</li> <li>2. Identificación del solicitante, quien deberá especificar que actúa en interés general.</li> <li>3. Descripción de la manifestación de que se trate, sus características y situación actual.</li> <li>4. Ubicación y proyección geográfica y nombre de la comunidad(es) en la(s) cual(es) se lleva a cabo.</li> <li>5. Periodicidad (cuando ello aplique).</li> <li>6. Justificación sobre la coincidencia de la manifestación con cualquiera de los campos y con los criterios de valoración señalados en los artículos 2.5.2.4 y 2.5.2.5 de este decreto (Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Artículo 22 del Decreto 2358 de 2015).</li> </ol>	<p>En el numeral 6 de la postulación, debe demostrarse la coincidencia con los siguientes campos de alcance descritos en el artículo 2.5.2.4 del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Artículo 22 del Decreto 2358 de 2019:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lenguas, lenguajes y tradición oral. Entendidos como vehículos de transmisión, expresión o comunicación del PCI y los sistemas de pensamiento, como factores de identidad e integración de los grupos humanos.</li> <li>2. Sistemas normativos y formas de organización social tradicionales. Corresponde a las formas de parentesco y de organización de las familias, comunidades y grupos o sectores sociales, incluyendo el gobierno propio, los sistemas de solidaridad, de intercambio de trabajo, de transformación, de resolución de conflictos, de control social y de justicia; en este campo se incluyen las normas que regulan dichos sistemas y formas organizativas propias.</li> <li>3. Conocimiento tradicional sobre la naturaleza y el universo. Conocimiento que los grupos humanos han generado y acumulado con el paso del tiempo en su relación con el territorio, el medio ambiente y la biodiversidad.</li> <li>4. Medicina tradicional. Conocimientos, concepciones y prácticas tradicionales de cuidado y bienestar del ser humano en su integralidad, de diagnóstico, prevención y tratamiento de enfermedades, incluyendo aspectos psicológicos y espirituales propios de estos sistemas y los conocimientos botánicos asociados.</li> <li>5. Producción tradicional y propia. Conocimientos, prácticas e innovaciones propias de las comunidades locales relacionados con la producción tradicional agropecuaria, forestal, pesquera, la recolección de productos silvestres y los sistemas comunitarios de intercambio.</li> <li>6. Técnicas y tradiciones asociadas a la fabricación de objetos artesanales. Comprende el conjunto de prácticas familiares y comunitarias asociadas a la elaboración de objetos utilitarios u ornamentales producidos con técnicas artesanales aprendidos a través de la práctica.</li> <li>7. Artes. Recreación de tradiciones musicales, teatrales, dancísticas, literarias, circenses, audiovisuales y plásticas realizadas por las mismas comunidades.</li> <li>8. Actos festivos y lúdicos. Acontecimientos sociales y culturales periódicos con fines lúdicos o que se realizan en un tiempo y un espacio con reglas definidas, generadoras de identidad, pertenencia y cohesión social. Se excluyen las</li> </ol>

<p>manifestaciones y cualquier otro espectáculo que fomente la violencia hacia las personas y los animales.</p> <p>9. <b>Eventos religiosos tradicionales de carácter colectivo. Acontecimientos sociales y ceremoniales periódicos, de carácter comunitario, con fines religiosos o espirituales, este campo se refiere a los acontecimientos, no a las instituciones u organizaciones religiosas o espirituales que los lideren.</b></p> <p>10. <b>Conocimientos y técnicas tradicionales asociadas al hábitat. Conocimientos, técnicas y eventos tradicionales relacionados con la construcción y adecuación del hábitat humano.</b></p> <p>11. <b>Cultura culinaria. Sistema de conocimientos, prácticas y procesos sociales relacionados con la producción, la consecución, la transformación, la preparación, la conservación, el manejo y el consumo tradicional de alimentos, que comprende formas de relacionamiento con el entorno natural, reglas de comportamiento, prescripciones, prohibiciones, rituales y estéticas particulares.</b></p> <p>12. <b>Patrimonio cultural inmaterial asociado a los espacios culturales. Este campo comprende la relación de las comunidades, a través de su PCI, con aquellos sitios considerados sagrados o valorados como referentes culturales e hitos de la memoria ciudadana o sitios urbanos de valor cultural.</b></p> <p>13. <b>Juegos y deportes tradicionales. Comprende la enseñanza, el aprendizaje y la práctica de juegos infantiles, deportes y juegos tradicionales, así como las competencias y espectáculos tradicionales de fuerza, habilidad o destreza entre personas y grupos. Se excluyen aquellos juegos y deportes tradicionales que afecten la salud o fomenten la violencia hacia las personas y los animales.</b></p> <p>14. <b>PCI asociado a los eventos de la vida cotidiana. Comprende saberes, prácticas y valores relacionados con la socialización de las personas, la transmisión de conocimientos en el ámbito familiar y comunitario, los modos y métodos de transmisión de saberes, prácticas y destrezas propias de la vida familiar y comunitaria, costumbres y rituales vinculados con el ciclo vital de las personas y el parentesco.</b></p> <p>Sin desconocer que debe demostrarse la coincidencia con los siguientes criterios de valoración descritos en el artículo 2.5.2.5 del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el artículo 22 del Decreto 2358 de 2019:</p> <p>1. <b>Correspondencia con los campos de PCI. Que la manifestación corresponda uno o varios de los campos descritos en el artículo 2.5.2.4 del presente decreto.</b></p>	<p>2. <b>Significación. Que la manifestación sea socialmente valorada y apropiada por ser referente de la identidad del grupo, comunidad o colectividad de portadores, y sea considerada una condición para el bienestar colectivo.</b></p> <p>3. <b>Naturaleza e identidad colectiva. Que la manifestación sea de naturaleza colectiva, que se transmita de generación en generación como un legado, valor o tradición histórico cultural y que sea reconocida por la respectiva colectividad como parte fundamental de su identidad, memoria, historia y patrimonio cultural.</b></p> <p>4. <b>Vigencia. Que la manifestación esté vigente y represente un testimonio de una tradición o expresión cultural viva, o que represente un valor cultural que debe recuperar su vigencia.</b></p> <p>5. <b>Equidad. Que el uso, el disfrute y los beneficios derivados de la manifestación sean justos y equitativos respecto de la comunidad o colectividad identificada con ella, teniendo en cuenta los usos y costumbres tradicionales y el derecho consuetudinario de las comunidades locales.</b></p> <p>6. <b>Responsabilidad. Que la manifestación respectiva no atente contra los derechos humanos ni contra los derechos fundamentales o colectivos, ni contra la salud de las personas o la integridad de los ecosistemas, o implique maltrato animal.</b></p> <p>El cumplimiento de este proceso administrativo garantiza que cualquier inclusión en la LRPCI y proceso de salvaguardia esté acorde con lo establecido en la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial del 2003 de la UNESCO, adoptada en Colombia mediante la Ley 1037 de 2006 y la Política de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de Colombia de 2009. Por ende, para evaluar la pertinencia de una manifestación, en este caso del fútbol, es necesario contar con la documentación requerida para analizar si la misma cumple con los criterios de valoración y los campos de alcance expuestos anteriormente. Sin dejar a un lado, que pese a un lado, que pese a estos requisitos, desde el Ministerio de Cultura consideramos que dar vía libre a este proyecto daría lugar a inconvenientes de índole presupuestal.</p> <p>Adicionalmente, se llama la atención sobre el concepto brindado por el Órgano de Evaluación, que es un cuerpo de consulta técnica del Comité Intergubernamental para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial en el marco de la aplicación de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003, adscrita por Colombia mediante la Ley 1037 de 2006. En cuanto a la relación entre deporte y patrimonio cultural inmaterial, el Órgano</p>
<p>de Evaluación expresó la siguiente consideración sobre la nominación de deportes como patrimonio cultural inmaterial en su reporte presentado durante la Decimocuarta sesión del Comité Intergubernamental para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO:</p> <p><i>Si bien (los deportes) se pueden catalogar como prácticas sociales, el Órgano de Evaluación reitera la importancia de la distinción entre deportes tradicionales y deportes profesionales. El Cuerpo ha seguido la definición de deporte tradicional como expresión del patrimonio cultural inmaterial cuando se basa en la comunidad, tiene un significado cultural claro y se transmite constantemente de generación en generación. El Órgano recuerda además que la profesionalización de los deportes tradicionales podría socavar su valor como patrimonio cultural inmaterial (numeral 14 del documento LHE/19/14.COM/10).</i></p> <p>Por ende, en el marco del cumplimiento de las disposiciones de la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de 2003 de la UNESCO, se sugiere tener en cuenta esta consideración sobre aquellos deportes que cuentan con órganos y procesos de profesionalización.</p> <p>Finalmente, en lo que concierne a los artículos 3, 4, 6 y 7, se destaca que esta disposición debe compaginarse con lo señalado en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, que indica:</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</i></p>	<p><i>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>Por lo anterior, se recomienda gestionar dicho concepto por parte del Ministerio de Hacienda en cuanto a la viabilidad del Proyecto de Ley, dadas las consecuencias relativas a la necesidad de remisión presupuestal al Ministerio de Cultura para la salvaguarda del Fútbol como patrimonio cultural e inmaterial colombiano, al dar trámite a dicha norma</p> <p>Este Ministerio reitera su compromiso para asesorar técnicamente los diferentes procesos que permitan la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial del país, para tal fin la Dirección de Patrimonio y Memoria queda atenta a cualquier inquietud o ampliación de información que se requiera.</p> <p>Atentamente,</p> <p>  <b>ÁNGELICA MARÍA MAYOLO OBREGÓN</b>      Ministra de Cultura</p>

**CONTENIDO**

Gaceta número 21 - miércoles 2 de febrero de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley Número 255 de 2021 Cámara, por medio [de la] cual se establecen instrumentos de prevención, control y vigilancia del consumo de azúcar en los establecimientos de comercio de bebidas frías y/o calientes en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. .... 1

Carta de comentarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al proyecto de ley número 255 de 2021 Cámara, por medio del cual se establecen instrumentos de prevención, control y vigilancia del consumo de azúcar en los establecimientos de comercio de bebidas frías y/o calientes en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. .... 4

Carta de comentarios del Departamento Administrativo de la prosperidad social al Proyecto de Ley Número 264 de 2021 Cámara, 09 de 2020 Senado, por el cual se garantizan los derechos de los Cuidadores Familiares de personas con discapacidad y adultos mayores, y se dictan otras disposiciones. .... 5

Carta de comentarios de la Secretaría de Gobierno al proyecto de ley número 268 de 2021 Cámara, por la cual se dictan normas para la constitución y operación las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la administración pública, y se didan otras disposiciones. .... 8

Carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al proyecto de ley número 271 de 2021 Cámara, por medio de la cual se reorientan recursos del orden nacional del Fonpet para disminuir la brecha pensional en Colombia. .... 11

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 271 de 2021 Cámara, por medio de la cual se reorientan recursos del orden nacional del Fonpet para disminuir la brecha pensional en Colombia. .... 13

Págs.

Carta de comentarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Proyecto de ley número 286 de 2021 Cámara, por la cual se establecen medidas de reconocimiento al personal de primera línea de atención de la pandemia originada por el Covid-19 -héroes de la pandemia- y se crean beneficios e incentivos para las personas que conforman el talento humano en salud y otros individuos vinculados a los servicios de salud en el territorio nacional con ocasión de pandemias y/o emergencias sanitarias. .... 15

Carta de comentarios del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones al Proyecto de Ley Número 288 de 2021 Cámara, por medio de la cual se crean los Territorios Solidarios, el Circuito de la Economía Solidaria, y se dictan otras disposiciones. .... 16

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley Número 302 de 2021 Cámara, por la cual establecen medidas para el abordaje integral de la endometriosis y se dictan otras disposiciones. .... 17

Carta de comentarios del Ministerio del Interior al Proyecto de Ley Número 309 de 2021 Cámara, por medio de la cual se promueve la dignificación y reintegración de las personas vulnerables que están en situación de calle se promueve acceso a vivienda digna a la salud y trabajo. .... 16

Carta de comentarios del Departamento Administrativo Nacional de Estadística al Proyecto de Ley Número 309 de 2021 Cámara, por medio de la cual se promueve la dignificación y reintegración de las personas vulnerables que están en situación de calle se promueve acceso a vivienda digna a la salud y trabajo. .... 21

Carta de comentarios de la Defensoría del Pueblo al Proyecto de Ley Número 309 de 2021 Cámara, por medio de la cual se promueve la dignificación y reintegración de las personas vulnerables que están en situación de calle se promueve acceso a vivienda digna a la salud y trabajo. .... 22

Carta de comentarios del Ministerio de Cultura al proyecto de ley número 311 de 2021 Cámara, por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial el fútbol colombiano y se dictan otras disposiciones. .... 24