



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 67

Bogotá, D. C., jueves, 16 de febrero de 2023

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
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 DEL TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 266 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 700 de 2001 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C.,

Honorable Representante  
**RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO**  
Secretario General Comisión Séptima  
Congreso de la República  
Email: comision.septima@camara.gov.co  
Carrera 7 No. 8 - 68  
Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto técnico al Proyecto de Ley 266 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se modifica la Ley 700 de 2001 y se dictan otras disposiciones"

Honorable Representante, reciba un cordial saludo.

Con relación al proyecto de Ley 266 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se modifica la Ley 700 de 2001 y se dictan otras disposiciones" de manera alenta emitimos concepto, de acuerdo con los asuntos de competencia de este Ministerio.

**Descripción**

El proyecto de ley está compuesto por tres (3) artículos, incluido el de la vigencia, el cual pretende dictar disposiciones para fortalecer a las instituciones del sector solidario.

**Comentarios al texto del proyecto de ley**

ARTICULADO	TEXTO	OBSERVACIÓN
Artículo 1	<p><u>ARTÍCULO 1o. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 700 de 2001, el cual quedará así:</u></p> <p><u>ARTÍCULO 2. A partir de la vigencia de la presente ley se crea la obligación, para todos los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones, que tengan a su cargo el giro y pago de</u></p>	<p>Teniendo en cuenta que este proyecto de ley no modifica ni altera los derechos pensionales de las personas, lo que se tiene que validar, es que efectivamente las cooperativas dispongan de un marco legal robusto y una institucionalidad pública que brinde seguridad jurídica y adecuados controles para el desarrollo de sus actividades, para que, de esta</p>

las mesadas pensionales, de consignar la mesada correspondiente a cada pensionado en cuentas individuales, en la entidad financiera que el beneficiario elija y que tenga sucursal o agencia en la localidad donde se efectúa regularmente el pago y en el cual tenga su cuenta corriente o de ahorros, si este así lo decide.

Para que proceda la consignación de las mesadas pensionales, en cuentas de ahorro o corriente, las Entidades de Previsión Social deberán realizar previamente un convenio con la respectiva entidad financiera, especificando que dichas cuentas sólo podrán debitarse por su titular mediante presentación personal o autorización especial. No podrán admitirse autorizaciones de carácter general o que la administración de la cuenta se confíe a un apoderado o representante.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las consignaciones a que hace referencia esta ley, sólo procederán en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera o en Cooperativas de Ahorro y Crédito o las Multactivas integrales con secciones de ahorro y crédito, los Fondos de Empleados de categoría plena vigilados por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

PARÁGRAFO SEGUNDO. La Superintendencia de la Economía Solidaria, mediante acto

manera, puedan asemejarse a las entidades financieras y puedan brindar también esa estabilidad y tranquilidad que requiere el sector.

<p><i>administrativo, a solicitud de parte podrá autorizar que los fondos de empleados de categoría intermedia puedan recibir estas consignaciones, siempre y cuando cumplan con condiciones de idoneidad administrativa, financiera y tecnológica, conforme la reglamentación que expida ese ente de control para el efecto o quien haga sus veces.</i></p>		<p>pensionados no podrán cobrar cuota de manejo a éstos por la utilización de las mismas.</p>	
<p><b>Artículo 2</b></p> <p><b>ARTÍCULO 2o. ARTÍCULO 2.</b> Modifíquese el artículo 5 de la Ley 700 de 2001, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 5o.</b> Para hacer efectivo el cobro de las mesadas, los pensionados podrán acercarse a la entidad financiera en que tengan su cuenta corriente o de ahorros cualquier día del mes, una vez esta se haya consignado y el cobro se podrá realizar en cualquier ventanilla o medio transaccional de la entidad financiera, <b>Cooperativas de Ahorro y Crédito o las Multiactivas integrales con secciones de ahorro y crédito y los Fondos de Empleados de categoría plena o intermedios, según el caso. La Superintendencia Financiera o la Superintendencia de la Economía Solidaria</b> conforme a sus competencias, vigilarán el cumplimiento de lo aquí dispuesto e impondrá las sanciones del caso cuando a ello hubiere lugar.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> En virtud de la protección y asistencia que consagra para la tercera edad el artículo 48 Constitucional, las entidades financieras que manejen cuentas de los</p>	<p>Este proyecto es conveniente para la economía solidaria, ya que podría acelerar la reactivación e impulsar el sector.</p> <p>Es importante el concepto de Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Superintendencia de Economía Solidaria y a la Superintendencia Financiera a fin de validar si estas entidades efectivamente son equiparables con las financieras.</p>	<p><b>Artículo 3</b></p> <p><b>ARTÍCULO 3o. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	

Concepto:



El proyecto de Ley 266 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se modifica la Ley 700 de 2001 y se dictan otras disposiciones", es conveniente para la economía solidaria, teniendo en cuenta que, no afecta derechos pensionales, y que su efecto podría ser el de acelerar la reactivación e impulsar el sector. No obstante, se requiere el concepto de Ministerio de Hacienda y Crédito Público a fin de validar si estas entidades efectivamente son equiparables con las financieras, pudiendo también brindar un marco legal robusto que brinde seguridad jurídica y adecuados controles para el desarrollo de sus actividades.

Atentamente,

*W. Pachón*  
**WILMER ANDRÉS PACHÓN GONZÁLEZ**  
 Jefe Oficina Asesora Jurídica

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se promueve la educación superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas.*

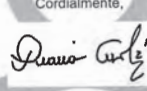
<p>Bogotá,</p> <p>2023-EE-011645 2023-01-24 02:35:25 p. m.</p> <p>Doctor  <b>RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN</b>          Secretario Comisión Sexta          Cámara de Representantes          Edificio Nuevo del Congreso          Bogotá D.C.,</p> <p>Referencia: Concepto Proyecto de Ley No. 270 de 2021 Cámara.</p> <p>Respetado Doctor Rodríguez, reciba un cordial saludo.</p> <p>Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 270 de 2021 Cámara «Por medio de la cual se promueve la educación superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas».</p> <p>Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.</p> <p>Cordialmente,</p> <p><i>Alejandro Gaviria Uribe</i>  <b>ALEJANDRO GAVIRIA URIBE</b>          Ministro de Educación Nacional</p> <p></p> <p></p> <p>El Contenedor o la Hoja de: 20231000340000170          Fecha de Emisión: 2023-01-24 15:55          Área: Ministerio de Educación Nacional          Destinatario: COMISIÓN SEXTA</p> <p>7708</p>	<p><b>Concepto a Proyecto de Ley No. 270 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se promueve la educación superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas"</b></p> <p><b>I. CONSIDERACIONES GENERALES</b></p> <p>La iniciativa tiene como objeto promover el desarrollo económico del país, en especial la competitividad, la productividad y el emprendimiento, mediante el fomento de la educación superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas.</p> <p>La ponencia señala que el Gobierno Nacional ha identificado importantes posibilidades de mejora en torno a la capacitación de los colombianos, en las competencias necesarias para adaptarse a un entorno laboral y productivo cada vez más estrechamente relacionado con la tecnología. En este sentido, considera oportuno profundizar el conocimiento en carreras STEM (Ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), como herramienta para generar desarrollo económico y capitalizar las oportunidades de la economía digital.</p> <p>Ahora bien, este Ministerio encuentra que algunas de las previsiones contenidas tanto en la exposición de motivos como en la ponencia para segundo debate están relacionadas con las medidas que el Gobierno Nacional ha adoptado en esta materia y que se presentan en el siguiente capítulo, con la indicación de aspectos relevantes relacionados con política pública de fomento del acceso a la educación superior.</p> <p><b>II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS</b></p> <p>Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que las acciones propuestas se asimilan a las que se adelantan actualmente en el marco de la política de fomento al acceso a la educación.</p> <p><b>Artículo 2º.</b></p> <p>El artículo 2 de la iniciativa, establece:</p> <p>"Artículo 2º. Fondo para la Educación Superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Créase un Fondo Especial para el fomento de la Educación Superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas que asumirá los costos de las matrículas, así como los gastos de sostenimiento de los estudiantes que adelantan los programas de educación superior que señale la Comisión Académica establecida en el artículo tercero de la presente ley, según los lineamientos que se establecen a continuación.</p> <p>Parágrafo 1º. En un plazo no mayor de seis (6) meses a partir de la sanción de la presente Ley, el Fondo deberá iniciar su funcionamiento y el Gobierno Nacional debe hacer los ajustes necesarios al respecto.</p> <p>Parágrafo 2º. Las universidades que participen de este programa deberán dar un descuento mínimo del 20% del valor de la matrícula, el resto del valor de la matrícula del estudiante que este subsidiado con este programa se pagará con los recursos del fondo y con el aporte del beneficiario el cual sale de aplicar el artículo quinto de la presente ley. El descuento mencionado se efectuará siempre y cuando el Gobierno Nacional asigne las partidas necesarias a las Instituciones de Educación Superior públicas para cubrirlos."</p>
--	---



<p>En el marco de la política de fomento al acceso a la educación superior, esta Cartera ejecuta acciones encaminadas al fomento del acceso y la permanencia a la educación superior mediante la destinación de recursos financieros para apoyar económicamente a los estudiantes destacados académicamente y/o que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Dentro de esta población objeto se encuentran los jóvenes a los que se refiere la presente iniciativa.</p> <p>Dichos recursos se canalizan a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), conforme a lo establecido en artículo 114 de la Ley 30 de 1992, modificado por el artículo 27 de la Ley 1450 de 2011, el cual indica que "los recursos fiscales de la Nación, destinados a becas, o a créditos educativos universitarios en Colombia, deberán ser girados exclusivamente al ICETEX y a él corresponde su administración", siendo esta la única entidad autorizada y con plenas competencias para ofrecer créditos educativos, que se ponen a disposición de los ciudadanos para que adelanten estudios en educación superior. Es la única autorizada para hacerlo con recursos fiscales.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, el ICETEX cuenta con fondos que fomentan el acceso a la educación superior a través de créditos condonables que tienen como objetivo financiar la matrícula o sostenimiento del estudiante. Para que dichos créditos sean condonados, los beneficiarios deben cumplir ciertas condiciones establecidas en cada uno de dichos fondos. A partir de estos créditos, los beneficiarios pueden utilizar los recursos girados para el pago de la matrícula, el sostenimiento, materiales de estudio, transportes entre otros gastos.</p> <p>Para lograr el objetivo, cada fondo desarrolla un reglamento operativo en donde se establecen las condiciones que deben cumplir los beneficiarios, teniendo en cuenta que los recursos que el Estado destina para el fomento al acceso a la educación superior son dirigidos a población con mérito académico, en condición de vulnerabilidad social y económica.</p> <p>A continuación, se relacionan los diferentes fondos y subsidios vigentes en el marco del desarrollo de la política pública:</p> <p>Fondo Programa Generación E – Componente Equidad  Fondo Programa Generación E – Componente Excelencia  Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctimas del Conflicto Armado  Fondo Especial de Comunidades Negras  Fondo de Comunidades Indígenas - Álvaro Ulué Chocué  Fondo de Población ROM  Fondo de Estudiantes con Discapacidad  Fondo Mejores Bachilleres del País  Fondo Beca "Omaira Sánchez"  Fondo Beca "Jóvenes Ciudadanos de Paz"  Fondo Programa Ser Pilo Paga  Fondo Excelencia Docente  Fondo Programa Beca "Hipólita"  Fondo Becas de Posgrado - Mejores Saber Pro  Fondos Posgrado Programa Beca "Alfonso López Michelsen"</p> <p>De otra parte, es necesario precisar que los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a las estrategias de financiación de la demanda de educación superior que están a cargo del Ministerio de Educación Nacional, tienen por objeto beneficiar a la mayor cantidad de</p>	<p>estudiantes de sectores vulnerables en todo el territorio nacional; por lo tanto, implementar una estrategia específica para el otorgamiento de becas, sin que se determinen sus nuevos recursos, podría generar una desigualdad en la asignación de recursos frente a otros jóvenes en situación de vulnerabilidad y con mérito académico.</p> <p>Adicionalmente, teniendo en cuenta que las estrategias de financiación a la demanda que desarrolla el Ministerio de Educación Nacional cubren la cohorte completa de los beneficiarios, es importante resaltar que la implementación de un programa de becas, podría afectar la sostenibilidad financiera de las estrategias que actualmente ejecuta esta Cartera, ya que el Marco de Gasto de Mediano Plazo de la entidad está comprometido plenamente con los costos que implican la financiación de las estrategias contempladas en el portafolio mencionado anteriormente, relacionado con líneas especiales de créditos condonables y subsidios educativos para el acceso a educación superior.</p> <p>Así mismo, la Ley 2155 de 2021 "Ley de Inversión Social"- artículo 27 y del Decreto 1667 de 2021, estableció como política de Estado la gratuidad en la educación superior pública para los estudiantes más vulnerables. Esta política beneficia actualmente a cerca de 720.000 jóvenes de estratos 1, 2 y 3 que cursan programas técnico-profesionales, tecnológicos y universitarios en las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas de todo el país.</p> <p>Con la reglamentación de dicha política se crearon medidas consistentes en alivios para población en dificultades de pago y estímulos a población destacada en diferentes ámbitos, por un término de 5 años y según disponibilidad de recursos. La gratuidad en la educación superior es una prioridad para el actual Gobierno y en ese sentido se adelantarán las gestiones que permitan, no solo dar continuidad, sino seguir avanzando gradualmente en la ampliación de cobertura de la política, para que cada vez más colombianas y colombianos puedan acceder al sistema de educación superior.</p> <p>Desde el Gobierno Nacional nos hemos propuesto la meta de aumentar en 500.000 el número de nuevos estudiantes que podrán acceder a la Educación Superior; así como gestionar recursos adicionales, en una apuesta decidida que será plasmada en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, que tendrá como uno sus pilares el fortalecimiento de la infraestructura del sector, con el propósito de mejorar el acceso y permanencia a la educación superior en todas las regiones del país y en particular aquellas donde la oferta pública es insuficiente.</p> <p>Ahora bien, es preciso advertir que la iniciativa no cuenta con un análisis de impacto fiscal que permita estimar, hacer efectivo y sostenibles en el tiempo, los fines perseguidos en el artículo. De este modo, llamamos la atención sobre la oportunidad de realizar un estudio técnico que permita advertir las fuentes de financiación del Fondo propuesto y determinar cuáles serían los costos de la puesta en marcha de la iniciativa, sin lo cual se podría generar un vicio de procedimiento en el trámite de la iniciativa tal como lo refiere la Corte Constitucional en sentencia C-1197 de 2008, en la que puntualmente refiere:</p> <p>"10. Si el Congreso no concurre al cumplimiento de esa exigencia explicitando el impacto fiscal de la propuesta de gasto público y la fuente de financiación, en la forma indicada en la mencionada disposición, haciendo caso omiso del dictamen técnico que realice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se genera un vicio de procedimiento en el trámite del proyecto de ley que eventualmente puede acarrear su inconstitucionalidad, toda vez que se estaría ante la inobservancia de una norma orgánica, condicionante de la actividad legislativa en los términos señalados en el artículo 151 superior."</p>
<p>En este orden de ideas, este Ministerio considera oportuno advertir las falencias del mismo en lo que concierne, no solo a la estimación de los costos fiscales de su implementación, sino también a sus fuentes de financiación.</p> <p>En estas condiciones y reconociendo la importancia de la iniciativa, esta Cartera recomienda, sin perjuicio de lo conceptuado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, que para continuar con el trámite de la iniciativa la propuesta cuente con un estudio técnico que permita evidenciar la viabilidad financiera de su implementación, y así determinar cómo se harían sostenibles en el tiempo, con el objetivo de garantizar que la política que pretenda convertirse en ley de la República pueda traducirse en un escenario tangible que contribuya al aumento en la permanencia en la educación superior.</p> <p>Con base con lo expuesto, esta Cartera expresa su disposición para adelantar una mesa de trabajo con el fin de aclarar los procesos técnicos relacionados con el objeto de la iniciativa, y así aportar a la construcción del marco legislativo relacionado con la materia.</p> <p><b>III. CONSIDERACIONES FISCALES</b></p> <p>En cumplimiento de la Ley 1955 de 2019 el Ministerio desplegó una serie de estrategias, en materia de la garantía de la gradualidad en la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable y reconociendo la excelencia académica.</p> <p>De otra parte, observamos que el artículo 2 prevé únicamente la creación del Fondo, pero no se define con claridad el uso de sus recursos, las fuentes de recursos que lo conformarán, las entidades que aportarán los recursos, ni la entidad que administrará los mismos. Tampoco se delimitan las actividades específicas asociadas a apoyar los estudios de educación superior, ni las instancias competentes y sus roles.</p> <p>Sobre la creación del Fondo y las eventuales fuentes de recursos para conformarlo, se infiere que el Ministerio de Educación Nacional debe garantizar una parte de los recursos que financian las actividades del sector incluídas en el Fondo. Es importante destacar que el presupuesto de rentas y recursos de capital y las apropiaciones revisadas, aprobadas y programadas por el Congreso de la República para el Ministerio de Educación Nacional incluye gastos de funcionamiento e inversión del sector para todos los niveles educativos en el sector público, de los cuales cerca del 90% corresponden a transferencias de orden legal y constitucional, por lo cual la mayor parte del presupuesto para el Sector Educación es inflexible, es decir, que contiene gastos cuya fuente de financiación no puede destinarse para fines diferentes a las erogaciones que le ordena la Constitución Política y las normas que regulan el sector, así como para los proyectos de inversión asociados al Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>En estas condiciones, el Ministerio de Educación Nacional recomienda de manera respetuosa a la Honorable Cámara de Representantes que se le solicite al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que evalúe el análisis del impacto fiscal de la creación del Fondo Especial para el fomento de la Educación Superior en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas, cumplimiento principio de sostenibilidad fiscal establecido en el artículo 334 de la Constitución Política y el artículo 7 de la Ley 819 de 2013 y que dicha entidad apruebe la inclusión de estos títulos de gasto en los rubros que apliquen del Presupuesto General de la Nación asignado al Ministerio de Educación Nacional para el sector.</p>	<p><b>IV. RECOMENDACIONES</b></p> <p>Sin perjuicio del concepto que emita el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Educación Nacional expresa su disposición para adelantar una mesa de trabajo con el fin de aclarar los procesos técnicos relacionados con el objeto de la iniciativa y así aportar a la construcción del marco legislativo relacionado con la materia.</p> <p>Adicionalmente, se recomienda desarrollar un acápite que contenga un análisis de profundidad de impacto fiscal que permita estimar, hacer efectivo y sostenibles en el tiempo, los fines perseguidos en el artículo de conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.</p>

**CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE JUNTAS CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 295 DE 2022 CÁMARA – 028 DE 2021 SENADO**

*por la cual se establece la conformación e integración de las Juntas Regionales y Nacional de la Calificación de Invalidez y se dictan otras disposiciones.*


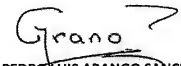
<p>Bogotá D.C., 13 de enero de 2022</p> <p>Doctor  <b>RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO</b>                  Secretario General Comisión Séptima                  Cámara de Representantes                  Carrera 7 No. 8-68 piso 5                  comision.septima@camara.gov.co</p> <p><b>Asunto: Concepto proyecto de ley no. 295 de 2022 cámara – 028 de 2021 senado</b></p> <p>Estimado Secretario,</p> <p>Coljuntas es la asociación que reúne a las 17 juntas de calificación de invalidez de todo el país, desde la radicación del proyecto 028 de 2021 en el Senado de la República, ahora 295 de 2022 Cámara hemos acompañado de manera juiciosa esta iniciativa legislativa.</p> <p>Hemos socializado el objeto y trabajo de las juntas de calificación de invalidez en el Congreso de la República entregando nuestra posición sobre este proyecto y aportando a su articulado. No obstante, en agosto de 2022 el Ministerio del Trabajo y la Universidad Nacional de Colombia firmaron el contrato interadministrativo no. 566 de 2022 con un valor total de MIL SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS M.C.TE. (\$ 1.600.000.000) cuyo objeto es: <i>"Adelantar los estudios y actividades necesarias para la creación de un banco de hojas de vida que permita la selección de perfiles que cumplan como integrantes y/o miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez de conformidad con la normatividad vigente"</i>.</p> <p>El objeto de este contrato que busca crear un banco de diez mil hojas de vida para proveer un máximo de 98 nombramientos, termina siendo el mismo que el objeto del proyecto 028 de 2021S/295 de 2022C. <i>"Por la cual se establece la conformación e integración de las Juntas Regionales y Nacional de la Calificación de Invalidez y se dictan otras disposiciones"</i>.</p>	<p>Ya que el objeto del proyecto fue suplido con el contrato interadministrativo que se enuncia, desde Coljuntas creemos que seguir su tránsito en el congreso de la República resulta innecesario.</p> <p>Por otro lado, como hemos manifestado en el Senado de la República consideramos que es el momento de crear una iniciativa legislativa que regule la actuación de todo el sistema de calificación integral incluyendo a todos sus actores (EPS, ARL, fondos de pensiones, Colpensiones) y que incluya al centro de todo el sistema, los usuarios.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>DIANA ELIZABETH CUERVO DÍAZ</b>                  PRESIDENTA COLJUNTAS                  diana.cuervo@juntanacional.com</p>
--	--

**CARTA DE COMENTARIOS DE LA CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 295 DE 2022 CÁMARA – 028 DE 2021 SENADO**

*por el cual se establece la conformación e integración de las Juntas Regionales y Nacional de la Calificación de Invalidez y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá, 19 de enero de 2023</p> <p>Señores  <b>COMISIÓN SÉPTIMA</b>                  H. Cámara de Representantes                  comision.septima@camara.gov.co                  Bogotá, D.C.</p> <p><b>Ref.: Concepto desfavorable al Proyecto de Ley No. 295 de 2022 Cámara - 028 de 2021 Senado "POR EL CUAL SE ESTABLECE LA CONFORMACIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS REGIONALES Y NACIONAL DE LA CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p> <p>La Central Unitaria de Trabajadores de Colombia - CUT, se permite emitir a continuación una serie de comentarios y consideraciones alrededor del Proyecto de Ley de la referencia, los cuales esperamos sean tomados en cuenta para efectos del trámite de este como una posición oficial de esta Central, la cual debe ser consultada en todo momento.</p> <p>1. Consideraciones generales sobre las juntas de calificación de invalidez                  2. Comentarios al articulado</p> <p><b>1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ</b></p> <p>Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez son organismos del Sistema de la Seguridad Social Integral del orden nacional, de creación legal, adscritas al Ministerio del Trabajo con personería jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter interdisciplinario, sujetas a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio. Se rigen por el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, Decreto 1072 de 2015, Título 5, Capítulo 1; En el proceso de calificación las Juntas Regionales, califican en primera instancia la pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y determinan su origen y la Junta de Calificación Nacional le compete la resolución de las controversias que presentan las entidades de seguridad social, trabajadores y empleadores sobre el origen y la pérdida de la capacidad laboral en caso de accidentes y enfermedades de origen común o profesional y determinan si un trabajador es pensionado por invalidez o no es pensionado.</p> <p>La actuación de los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez estará regida por los principios establecidos en la Constitución Política, entre ellos, la buena fe, el debido proceso, la igualdad, la moralidad, la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad, la publicidad, la integralidad y la unidad. Su actuación también estará regida por la ética profesional, las disposiciones del Manual Único para</p>	<p>la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional o norma que lo modifique o adicione.</p> <p>De otro lado el decreto 1352 de 2013, señala que los miembros integrantes y trabajadores de las juntas regional y nacional son particulares que ejercen una Función Pública regulada por la Constitución, la ley y otras normas concordantes y que les corresponde a los integrantes principales y miembros de las respectivas juntas el reconocimiento de salarios, prestaciones sociales, Seguridad Social, y demás derechos consagrados en las normas laborales vigentes del personal con vinculación laboral, así como de los honorarios al personal con prestación de servicios.</p> <p>Hoy los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez se encuentran vinculados por medio de concurso de mérito, realizado en el año 2010, por la Universidad Nacional. Este sistema de calificación a nivel nacional está compuesto por 17 juntas, integradas por 88 profesionales, que en su momento suplió las necesidades de las Juntas de calificación de invalidez.</p> <p>Estas juntas, comprendidas por particulares que ejercen funciones públicas, se activan, según las solicitudes de casos que lleguen a cada junta regional, sin embargo, cabe resaltar, que los trabajadores/as pertenecientes a las Juntas de Calificación, que por meritocracia se hacen acreedores a ser llamados nombrados como calificadores dentro de estas juntas, aun con la normatividad vigente, ni con este proyecto de ley, tendría paso al reconocimiento de un vínculo laboral para con alguna entidad (Min trabajo), ni siquiera se contemplan los mínimos reconocimientos de los derechos laborales de estos trabajadores/as, como es un salario digno y decente, puesto que estos cargos están siendo abastecidos por figuras creadas bajo el modelo de pago por productividad, es decir por los casos que reciban o les pongan en conocimiento, reciben honorarios establecidos por el Ministerio del trabajo, (no devengan salarios, ni prestaciones sociales, entre otros), desconociendo que este pago por productividad tiene una variación y se dará por múltiples factores, como el sector económico de trabajo, y la misma dinámica del ejercicio.</p> <p><b>2. COMENTARIOS AL ARTICULADO</b></p> <p>El proyecto de Ley, de referencia, tiene por objeto <i>"Establecer lineamientos para que la escogencia de los miembros e integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, sea transparente y basada en el mérito"</i>.</p> <p>Para el efecto, esta iniciativa legislativa consagra disposiciones referentes a su ámbito de aplicación, definiciones necesarias para su correcta implementación, establece quienes conforman e integran las Juntas de Calificación de Invalidez, los períodos de vigencia de los integrantes de las Juntas de Calificación y sus limitaciones, así como también el proceso de selección que se deberá llevar a cabo para la integración de estas juntas, acompañado de los términos y bases del concursos, además de contemplar las</p>
--	--



<p>prohibiciones que deben tener en cuenta los integrantes al hacer parte de las juntas de calificación.</p> <p>Así las cosas, es importante destacar la importancia de implementar el sistema para proveer los cargos que integran las Juntas de Calificación de Invalidez, sin embargo, se puede vislumbrar que el Proyecto de Ley en comento, no tiene en cuenta varios aspectos:</p> <p>I) Sea lo primero a señalar, que nuestro ordenamiento jurídico ya cuenta con un marco regulatorio que permite el cumplimiento del objetivo principal del proyecto de ley en estudio, debiendo resaltar el Decreto 1352 de 2013 arts. 5, 6, 7, 8 y 9, además de pronunciamientos jurisprudenciales que reconocen derechos a los trabajadores/as miembros de las juntas de calificación.</p> <p>II) Estos organismos adscritos al Ministerio de Trabajo, y su planta de personal ya ha sido proveída en oportunidad anterior (año 2010), por medio de concurso de méritos. Es decir que esta iniciativa legislativa, busca establecer un concurso de méritos para miembros integrantes, que ya fueron sometidos a concurso.</p> <p>III) Resulta preocupante, que este proyecto de ley llegue a ser regresivo para con los trabajadores/as de las juntas de calificación de invalidez, teniendo en cuenta que en sentencia del Consejo de Estado M.P GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, rad. 11001-03-25-000-2013-01776-00 (4697-2013), en sus considerandos establece “Esta sala encuentra que salvo los parágrafos tercero y cuarto del artículo quinto el texto de la norma resulta contrario del principio de reserva de ley, debido a que fijo estructura orgánica de las juntas de calificación al establecer cómo se componen, cuál es el número de integrantes, que profesiones deben tener, cómo se clasifican.</p> <p>Es preciso indicar qué de conformidad con lo decidido en la sentencia C- 306 del 2004, la estructura orgánica de las entidades públicas comprende los “elementos que integran el órgano, debiendo considerarse allí incluido, tanto lo relacionado con el elemento humano que lo conforma, es decir los empleados y funcionarios que componen al servicio del ente público su voluntad, como relacionado con su aspecto patrimonial de conformidad con lo dispuesto por el respectivo ordenamiento jurídico”.</p> <p>IV) Unado a lo anterior, esta Central, encuentra que el proyecto de ley en comento, se aleja de la realidad y no resuelve de fondo el problema del sistema de calificación de invalidez, por cuanto un concurso de méritos que propone cambiar el calificador, no sería la solución a las falencias y ambigüedades que se encuentran en el mismo sistema, dado que las herramientas que le son brindadas a los calificadores son obsoletas, claro ejemplo, los manuales de calificación no están actualizados, sin dejar de mencionar que no hay criterios ni directrices claras para los primeros calificadores, en este caso EPS y ARL, quienes son los que suministran la información que llega a las juntas de calificación.</p>	<p><b>- CONCLUSIONES</b></p> <p>La Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, considera que hay aspectos importantes que quedan pendientes para tener en cuenta para un posible proyecto de ley que trate sobre las juntas de calificación de Invalidez.</p> <p>Hay aspectos esenciales para el sustancial mejoramiento de los procedimientos ante las Juntas de Calificación, que no subsana el proyecto de ley y que hacen parte de la gran deuda que se tiene con las y los trabajadores enfermos/as, así, que es fundamental regular el procedimiento para la calificación de pérdida de capacidad laboral y de origen, las funciones y procedimientos de las Juntas y la intermediación de las EPS y las ARL en todo el proceso, con el fin de acabar con las dilaciones estructurales que son el principal problema que padecen las y los trabajadores.</p> <p>A su vez, es fundamental que la regulación incluya aspectos como la cualificación de los integrantes de las Juntas, la forma en la que todo este proceso debe también contribuir a la prevención de enfermedades y accidentes laborales e incluso en el proceso de recuperación de las personas enfermas, superando la perspectiva eminentemente técnica con la que se ha legislado al respecto, transitando hacia una perspectiva social.</p> <p>Por último, pero no menos importante, se observa en el articulado del proyecto de ley que cada Sala de Decisión de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez deberá contar con un psicólogo con Licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo, lo cual es fundamental para poder otorgar la importancia que se merece a los aspectos psicosociales que afectan sustancialmente la capacidad laboral (los cuales usualmente son subestimados), no obstante, en las Juntas Regionales no ocurre lo mismo ya que no cuentan necesariamente con un/a profesional de estas características, pudiendo ser un fisioterapeuta, un terapeuta ocupacional o un psicólogo.</p> <p>Atentamente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">   <b>FRANCISCO MALTES TELLO</b>                  Presidente             </div> <div style="text-align: center;">   <b>PEDRO LUIS ARANGO SANCHEZ</b>                  Secretario General             </div> </div>
---	---

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 297 DE 2022 CÁMARA, 138 DE 2021 SENADO

*por medio del cual la Nación y el Congreso se vinculan a la conmemoración de la Batalla de San Juanito, se rinde público homenaje a la mujer vallecaucana en memoria de la heroína María Antonia Ruiz y se dictan otras disposiciones.*

<p>2. Despacho del Viceministro General 1.1 Oficina Asesora de Jurídica</p> <p>Bogotá D.C.</p> <p>Honorable Congressista <b>JUANA CAROLINA LONDOÑO JARAMILLO</b> Comisión Segunda Constitucional Permanente Cámara de Representantes <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> Carrera 7 Nº 8-68. Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.</p> <p style="text-align: right;">Radicado/entrada No. Expediente 1712/2023/OFI</p> <p><b>Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para tercer debate al Proyecto de Ley No. 297 de 2022 Cámara, 138 de 2021 Senado, por medio del cual la Nación y el Congreso se vinculan a la conmemoración de la Batalla de San Juanito, se rinde público homenaje a la mujer vallecaucana en memoria de la heroína María Antonia Ruiz y se dictan otras disposiciones.</b></p> <p>Respetada Presidenta,</p> <p>En atención a la solicitud de concepto de impacto fiscal presentada por la Honorable Representante, Mary Anne Andrea Paredón Guzmán, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, de manera alenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El presente Proyecto de Ley, de iniciativa legislativa, tiene por objeto vincular a la nación y al Congreso en la conmemoración de la Batalla de San Juanito librada el 28 de septiembre de 1819 en inmediaciones del actual municipio de Guadalajara de Buga, y rendir público homenaje a las mujeres vallecaucanas en especial a la heroína de la campaña libertadora María Antonia Ruiz.</p> <p>Para tal fin, el artículo 3 del Proyecto autoriza al Gobierno nacional, para que a través del Ministerio de Cultura destine los recursos presupuestales necesarios para la realización de las obras conmemorativas allí indicadas.</p> <p><small><sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones</small></p>	<p>Adicionalmente, el artículo 5 de la iniciativa encarga a Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), la producción y emisión de un documental que reconstruya y resalte la importancia de la Batalla de San Juanito.</p> <p>Finalmente, el artículo 6 ordena al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones emitir estampillas postales conmemorativas de la Batalla de San Juanito y de la heroína María Antonia Ruiz.</p> <p>Al respecto, es pertinente señalar que la financiación de las obras, proyectos y emisiones que autoriza el proyecto de ley, por parte de la Nación, dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996)<sup>2</sup> que al respecto establece:</p> <p style="padding-left: 20px;">“Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituya la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.</p> <p>Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996<sup>3</sup> manifestó:</p> <p style="padding-left: 20px;">“... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado—limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto [...]”.</p> <p>Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.</p> <p>Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deban incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte</p> <p><small><sup>2</sup> COLOMBIA, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se crean la Ley 38 de 1993, la Ley 178 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que continúan el estatuto orgánico del presupuesto.</small></p> <p><small><sup>3</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-101 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.</small></p>
---	--

Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001<sup>4</sup>, sostuvo lo siguiente:

"[...] corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 348 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Aprobaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa que "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si 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 80 de 1993" (...)" (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal<sup>5</sup> que "respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 348 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Lo anterior en consonancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto que establece que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que de acuerdo con sus competencias, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Es por lo anterior, que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la conmemoración y celebración de homenaje público al municipio de Iluango, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.  
<sup>4</sup> El artículo 154 de la Constitución señala: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de los siguientes ministros del Gobierno Nacional, de las entidades territoriales en el artículo 155, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser iniciadas e informadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los números 2º, 7º, 9º, 11 y 22 y las literales a, b y e, del numeral 13 del artículo 152, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aporte o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que otorguen exoneraciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."  
<sup>5</sup> Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil, Sentencia C-10701, expediente DP-043, Objeciones presentadas al proyecto de ley N° 2268 Senado, 24299 Cámara "Mediante la cual la Nación se anexa a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chinchipe, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social".

autonomía y previa selección, de acuerdo a lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996".

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley, en especial lo establecido en los artículos 4, 5 y 6, se establezcan en términos de "autorícese", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014<sup>6</sup>, se indicó lo siguiente:

"... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiarse recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si esto es así, la disposición analizada sería inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..." (Subrayes fuera de texto).

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

Cordialmente,

**DIEGO GUEVARA**  
 Viceministro General  
 (A)

Proyectó: Edgar Federico Rodríguez Arends  
 Revisó: Germán Andrés Rojas Castiblanco  
 Con Copia a: Dr. Juan Carlos Rivera Pardo, Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Formadora de la Cámara de Representantes.

<sup>6</sup> Por el cual se modificó la Ley 56 de 1992, la Ley 173 de 1984 y la Ley 223 de 1995 que constituyen el Estatuto Orgánico del Presupuesto.  
<sup>7</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Clara Inés Ortiz Delgado.

## CARTA DE COMENTARIOS DE LA FEDERACIÓN DE ASEGURADORES COLOMBIANOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales.

Bogotá D.C., 18 de enero de 2023

Respetado doctor  
**RICARDO ALBORNOZ**  
 Secretario Comisión Séptima Constitucional  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
[comision.septima@camara.gov.co](mailto:comision.septima@camara.gov.co)  
 Bogotá D.C.

Ref. Observaciones de Fasecolda al proyecto de ley 305 de 2022C "Por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del sistema general de riesgos laborales".

Respetado Doctor,

La regulación de los gastos administrativos del Sistema General De Riesgos Laborales ha sido objeto de varias iniciativas legislativas en las últimas legislaturas, siendo importante destacar los proyectos de ley 374 de 2021 y 090 de 2022. El resultado de estas resultó en su archivo. La razón fundamental que justifica la coherencia de la decisión adoptada por la Honorables Representantes de la Comisión Séptima, consiste en que la regulación de la seguridad social debe realizarse sobre estrictos fundamentos técnicos, con el fin de evitar afectar y estrechar los derechos de la población trabajadora cubierta por el sistema. Omisión que persiste en el proyecto de ley 305 de 2022C.

En este orden de ideas, es necesario insistir en el archivo de esta iniciativa con base en cinco puntos:

1. Cualquier modificación de la regulación aplicable que no obedezca a criterios técnicos, y ponderados bajo el entorno actual, pone en riesgo la sostenibilidad del sistema. Premisa que fue corroborada, no solo por los Honorables Representantes de la Comisión Séptima en el trámite de las iniciativas anteriores que perseguían este objetivo, sino también por el Gobierno Nacional, representado por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, así como por el Ministerio del Trabajo.
2. Las Administradoras de Riesgos Laborales, pública y privadas, no están solicitando que no se modifique el tope de gasto administrativo del 23% vigente actualmente, sino que su modificación se realice sobre la base de un estudio técnico integral que contemple las variables de mercado, cobertura de empresas y trabajadores, monto y suficiencia de la tarifa, así como el entorno económico y regulatorio, aspectos críticos que tiene una incidencia

necesaria y directa en el desempeño del sistema que, precisamente, ha demostrado una permanente disminución de la siniestralidad laboral, lo que redundaría en el bienestar de la población trabajadora del País.

3. Es importante fortalecer los procesos de vigilancia y control del SGRL, así como propender por la optimización de sus recursos, no obstante, este objetivo se logra a través de (i) mecanismos reglamentarios, bajo la competencia de la rama ejecutiva, por ejemplo: Ministerio del Trabajo, y (ii) de iniciativas administrativas que consoliden y refuercen los ministerios, entes territoriales y seccionales, así como otras entidades que hacen parte de la supervisión del sector, que materializan el mandato constitucional de competencia de la rama ejecutiva en la supervisión y vigilancia de esta rama de la seguridad social.
4. Las ARL, en su condición de aseguradoras, constantemente buscan hacer más eficiente la destinación de los recursos que reciben, generando mayor cobertura (empleados y empleadores) y mejores índices de reducción de enfermedad laboral y accidentes de trabajo, haciendo más eficiente el gasto administrativo y buscando impactar los niveles de siniestralidad, la calidad de vida de los trabajadores y competitividad del aparato productivo del país. Por esta razón, la modificación del tope de gastos administrativos sin un sustento técnico de las variables esenciales, que determinan su estructura y definición de tarifa y operación, es una medida inconstitucional porque compromete su viabilidad.
5. El artículo 8 del proyecto de ley busca regular la "re inversión" que las administradoras de riesgos laborales y los intermediarios de seguros deben garantizar a sus empresas afiliadas, no obstante, ese concepto es inexistente en términos jurídicos, y omite considerar que la destinación de los recursos de la cotización del SGRL ya se encuentra definida de manera íntegra y específica por el artículo 11 de la ley 1562 de 2012.

Finalmente, es importante llamar la atención en dos puntos adicionales:

- i. La justificación del proyecto de ley 305 es una copia textual de la justificación del proyecto de ley 90 de 2022. Lo cual impide considerar esta iniciativa como una nueva y diferente de las ya archivadas, al punto que en esta oportunidad se optó por no actualizar el número consecutivo de radicado<sup>1</sup>.
- ii. Esta iniciativa legislativa parte del supuesto según el cual las Aseguradoras de Riesgos Laborales no destinan los recursos necesarios para disminuir la

<sup>1</sup> Ver radicación de proyecto de ley 305 de 2022: "III. CONVENIENCIA DE PROYECTO: Conforme a la justificación de la iniciativa, el Proyecto de Ley 090-2022C, resulta conveniente teniendo en cuenta los siguientes beneficios..."




sinistralidad, afirmación que la realidad contradice. La finalidad del Sistema General de Riesgos Laborales es proteger la salud de los trabajadores y atender las contingencias derivadas de los riesgos a los que se exponen los mismos con ocasión del trabajo. De esta forma, la medida de su desempeño y de las Administradoras, se evidencia en las tasas de siniestros:

- a. En los últimos 10 años, la tasa de mortalidad se ha reducido en un 45%, pasando de 8,6 a 4,7 por cada 100 mil trabajadores;
- b. de igual forma, la tasa de accidente de trabajo se ha reducido en un 38%, pasando de 7,5 a 4,7 por cada 100 trabajadores.
- c. En paralelo, la tasa de enfermedad laboral se ha incrementado, evidenciando los esfuerzos del sistema por identificar este tipo de siniestros. La tasa de enfermedad laboral ha crecido en un 150%, pasando de 114,6, por cada 100 mil trabajadores, en 2013 a 291,3 a agosto de 2022. Lo cual significa una mayor protección, en términos de reparación, para los trabajadores del País.

La explicación, que incluye cifras detalladas del desempeño del sistema, así como los comentarios específicos a cada uno de los artículos que componen esta iniciativa legislativa, pueden encontrarse en el anexo a esta comunicación, con el fin de procurar elementos de análisis suficientes para valorar la inviabilidad e impacto de esta propuesta de regulación como está diseñada en este punto de la discusión.

Por todo lo anterior, reiteramos nuestra disposición para profundizar y presentar con el detalle que se requiera, tanto los aspectos conceptuales como de información - cifras y estadística-, con el fin de procurar la toma de decisiones informadas y de esta manera fortalecer la política pública de protección social.

Cordialmente,

  
**LUIS EDUARDO CLAVIJO**  
 Vicepresidente Jurídico  
 Fasecolida

C.C.  
 Dr. Luis Alberto Martínez Saldarriaga – Viceministro de Protección Social del Ministerio de Salud  
 Dra. Fanny Grajales Quintero – Subdirectora de Riesgos Profesionales del Ministerio de Salud  
 Dra. Mónica M. Cordero. Vélez – Dirección de la Regulación de la Operación de Aseguramiento en Salud, Riesgos Laborales y Pensiones del Ministerio de Salud  
 Dra. María Virginia Jordán - Directora General de Regulación Económica de la Seguridad Social Ministerio de Hacienda y Crédito Público.  
 Dr. Paul Díaz Trujillo - Subdirector Técnico de Salud y Riesgos Profesionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dra. Luz Elvira Moreno Dueñas - Delegada para Seguros Superintendencia Financiera de Colombia.

*Anexo*

**1. Optimización de recursos**

El Sistema General de Riesgos Laborales se encuentra enmarcado en un esquema de aseguramiento en el que los empleadores, quienes son los responsables de la exposición a los riesgos que enfrentan los trabajadores en la ejecución de sus labores, trasladan dichos riesgos a las Administradoras de Riesgos Laborales (ARLs).

Producto del esquema de aseguramiento y de la estructura actual del ramo, las ARLs perciben incentivos a propender por la optimización y destinación eficiente de los recursos, lo anterior, teniendo cuenta los siguientes pilares del sistema:

- i) Las ARLs asumen con su propio patrimonio las pérdidas que pudieren resultar de la operación del ramo.
- ii) La prevención de la materialización del riesgo es primordial en el sistema, por lo que, una parte fundamental del ejercicio de las aseguradoras son las actividades de Promoción y Prevención (PyP).
- iii) En el caso en el que el riesgo no se pudiera mitigar y se incurriera en el siniestro, las aseguradoras reconocen las prestaciones económicas y asistenciales en las que derive la enfermedad laboral o accidente de trabajo.
- iv) Con el objetivo de garantizar el pago de las prestaciones futuras, las ARLs deben realizar reservas acordes con el nivel y la naturaleza de los riesgos asumidos, propendiendo, de esta forma, por la sostenibilidad del Sistema.

El traslado de las consecuencias económicas derivadas de los riesgos mediante el mecanismo del seguro tiene, frente a otros esquemas, mayores incentivos para un tratamiento integral del riesgo, permitiendo completar el ciclo desde la prevención, indemnización y rehabilitación.

Producto de lo anterior, el Sistema General de Riesgos Laborales se constituye en un Sistema sostenible que no requiere de financiación del presupuesto de la nación, que repara de forma efectiva a los trabajadores siniestrados y que incentiva a la optimización de las cotizaciones, la realización de actividades de PyP efectivas y la reducción de la siniestralidad.

Los incentivos anteriormente descritos se materializan en los buenos resultados que exhibe el Sistema enmarcados en el crecimiento de la afiliación y la reducción de la siniestralidad. La cobertura del Sistema, medida como el porcentaje de ocupados afiliados a riesgos laborales, pasó de 34,8% en junio de 2010 a 53% en junio de

2021; resultado impulsado por la formalización de las relaciones laborales y la progresiva afiliación de trabajadores independientes. Entre el año 2010 y junio de 2022, el número de empresas afiliadas pasó de 438.089 a 1'049.921 y el número de trabajadores creció un 65%, pasando de 6'813.658 a 11'242.525. En paralelo a la tendencia creciente en la afiliación, el Sistema presenta decrementos en las tasas de siniestralidad, pasando de 10,1 trabajadores muertos por cada 100 mil afiliados a 5,1.

En este mismo sentido, la tasa de accidentes de trabajo, entre el periodo 2010 y junio de 2022, pasó de 6,6 a 4,6 por cada 100 trabajadores. Por su parte, la tasa de enfermedad laboral por cada 100 mil trabajadores decreció hasta el periodo prepandemia, pasando de 130,6 en 2010 a 78,6 en 2019; sin embargo, a raíz del establecimiento del COVID como enfermedad laboral de reconocimiento directo para el sector salud, dicha tasa alcanzó un pico de 503,6 en 2020 y ha disminuido hasta 301,3 en junio de 2022.

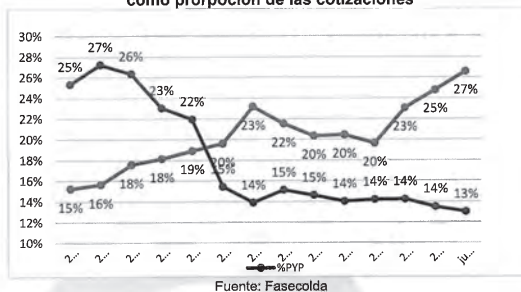
De esta forma, en la Figura 1 se evidencia que los esfuerzos de optimización de las ARLs y la inversión en actividades de promoción y prevención se encuentra correlacionada con la reducción de los siniestros pagados. Lo anterior, entendiendo que un asegurador busca la no materialización del riesgo que se comprometió a cubrir y, en este caso en particular, es más efectivo invertir recursos en prevención y trabajar en conjunto con los afiliados para reducir la ocurrencia de siniestros.

**Figura 1. Inversión en Promoción y Prevención y siniestros pagados como proporción de las cotizaciones**



Adicionalmente, en la Figura 2 se evidencia que, en el mismo proceso de optimización, las ARLs han reducido los gastos administrativos como proporción de las primas, pasando del 27% en 2010 al 13% en junio de 2022. Lo anterior, entendiendo que los incentivos del Sistema llevan a que las ARLs sean eficientes en el uso de los recursos, debido a que optimizar los gastos administrativos permite mayor disponibilidad de recursos para otras destinaciones como promoción y prevención, propendiendo siempre por la maximización del margen técnico.

**Figura 2. Inversión en Promoción y Prevención y gastos administrativos como proporción de las cotizaciones**

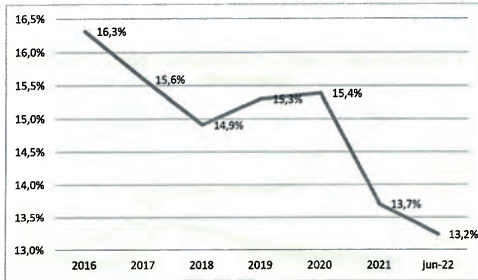


De esta forma, el esquema de aseguramiento permite que el Sistema General de Riesgos Laborales cubra de forma efectiva los riesgos a los que están expuestos las empresas y trabajadores afiliados y genera los incentivos necesarios para propender por la optimización de los recursos públicos que son administrados, llevando a una reducción sistema de la siniestralidad y el crecimiento en la inversión en actividades de promoción y prevención.

**2. Disminución tope de gastos:**

La resolución 3544 de 2013 fijó el límite de gastos administrativos de las ARLs en el 23% de las cotizaciones, desde la implementación de la disposición normativa las ARLs nunca han llegado al tope máximo y, por el contrario, la participación de los gastos en las cotizaciones presenta una tendencia decreciente como se evidencia en la Figura 3.

**Figura 3. Evolución histórica de los Gastos Administrativos**



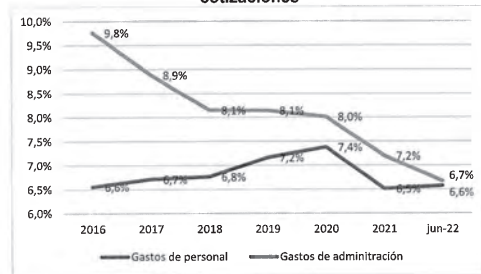
Fuente: Fasecolida

Los gastos administrativos de las Administradoras de Riesgos Laborales están compuestos por los gastos de personal y gastos de administración. Los gastos de personal hacen referencia al capital humano necesario para desempeñar garantizar el correcto funcionamiento de las compañías, el reconocimiento de las prestaciones a los afiliados y la ejecución de labores de promoción y prevención.

Por su parte, los gastos administrativos se encuentran compuestos por i) honorarios, ii) gastos del recaudo por la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), iii) diversos, tales como: Procesamiento electrónico de datos, servicios públicos, servicios temporales útiles y papelería, entre otros, iv) mantenimientos y adecuaciones, v) amortizaciones y depreciaciones vi) arrendamientos y vii) otros, tales como: impuestos y tasas, contribuciones, seguros, legales, comisiones y asambleas y simposios.

En la figura 4 se presenta la evolución histórica de los gastos anteriormente descritos, resultando que, en junio de 2022, los gastos de personal representaban el 6,6% de las cotizaciones y los de administración el 6,7%. De igual forma, se evidencia una tendencia decreciente en los gastos de administración, pasando de 9,8% en 2016 a 6,7%.

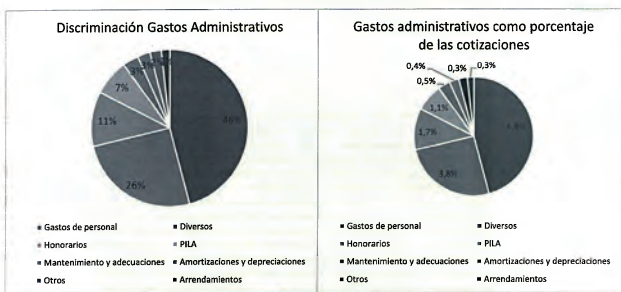
Figura 4. Gastos de personal y de administración como proporción de las cotizaciones



Fuente: Fasecolida

En la figura 5 se presenta la discriminación de los gastos administrativos, en el promedio de los últimos 7 años (2016-junio 2022), evidenciando que el 46% de los mismo están compuestos por gastos de personal, seguidos de diversos (3,8% de las cotizaciones), honorarios (1,7% de las cotizaciones) y PILA (1,1% de las cotizaciones).

Figura 5. Discriminación de gastos administrativos (2016-junio 2022)



Fuente: Fasecolida

Entre los rubros discriminados anteriormente, se destaca el gasto de personal, que en el promedio de los últimos 7 años ha representado el 46% del total de gastos administrativos del Sistema, teniendo en cuenta las siguientes características del ramo:

1. El ramo requiere de personal especializado para su funcionamiento. La estructura del Sistema General de Riesgos Laborales implica la gestión de tres tipos de riesgos bajo un mismo sistema: (i) la salud de los trabajadores, para lograr una efectiva recuperación y rehabilitación; (ii) prestaciones económicas, incapacidades y pensiones, estas últimas incluyen sobrevivencia e invalidez; y, finalmente, (iii) acompañamiento y asesoría técnica en labores de promoción de la salud y prevención del riesgo. Esta tipología equivale a una función de consultoría permanente en la identificación y gestión del riesgo laboral, conllevando a conocimiento especializado de los riesgos y complejidad de cada una de las 604 actividades y 17 sectores económicos de los que se compone nuestro sistema económico. Con la expedición del Decreto 768 de 2022, el SGRL pasará a tener 1.104 actividades, reflejando que el sistema continuamente debe adaptarse a los procesos productivos y su siniestralidad.

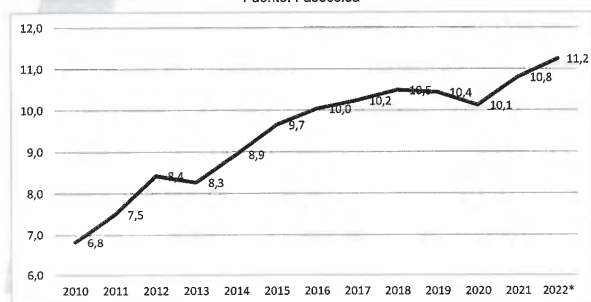
Adicionalmente, es fundamental señalar que la administración misional del sistema general de riesgos laborales implica cumplir con funciones

mínimas de (i) promoción y prevención, que consiste en administrar y monitorear la implementación, cifras y reportes de los programas de promoción y prevención que se implementan en las empresas y el diseño de productos; (ii) de desempeño técnico, como medicina laboral, que requiere de la administración, seguimiento y control de los programas de rehabilitación y calificación de pérdida para los siniestros de origen laboral; actuaría, que exige cálculo, monitoreo y revisión de reservas, suficiencia técnica y siniestralidad del ramo, y, finalmente, indemnizaciones, que implica autorización, monitoreo y gestión de pagos de siniestros de origen laboral, incluyendo rentas, incapacidades, proveedores asistenciales y de prevención; (iv) administrativas y financiera, para soporte de la gestión operativa, administrativa y financiera del ramo, incluyendo análisis financiero, contable, gestión de afiliaciones, recaudo, cartera y novedades de los clientes; (v) riesgo operativo, función regulada con el fin de procurar administración de los riesgos asociados al ramo, desde el punto de vista operativo, incluyendo auditoría, control de cumplimiento y gestión de requerimientos de entes de control; (vi) tecnología y, (viii) comercial, cada una de las cuales se encuentran reguladas por dos vías normativas: de seguridad y salud en el trabajo y de seguros y seguridad social; todas estas áreas y funciones responden a exigencias normativas y de regulación, por lo que no puede reducirse.

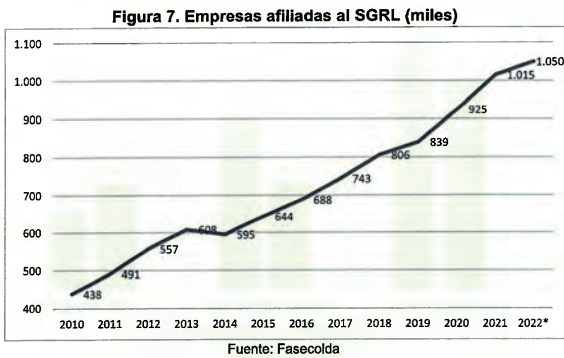
2. Exige contar con la capacidad para hacer frente al incremento en la cobertura del sistema. En las Figuras 6 y 7 se exhiben las evoluciones históricas de los trabajadores y empresas afiliadas al Sistema, presentando una tendencia creciente y alcanzando los 11,2 millones de trabajadores y 1,05 millones de empresas afiliadas a junio de 2022.

Figura 6. Trabajadores afiliados al SGRL (millones)

Fuente: Fasecolida





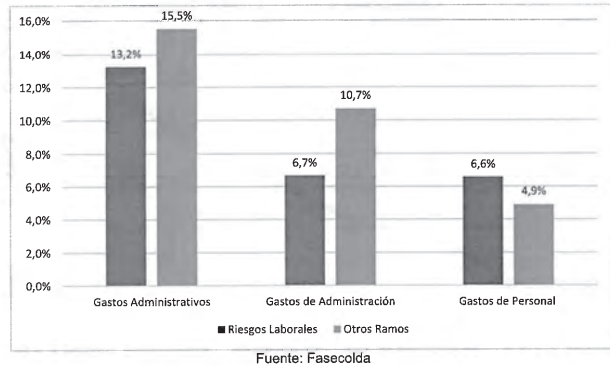


Los gastos administrativos se clasifican en (i) directos, que son necesarios para la prestación del servicio, y en (ii) indirectos, que están asociados con actividades que apoyan la gestión a diversos sectores de las compañías aseguradoras. En junio de 2022, el 59% de los gastos del SGRL eran indirectos y el 41% restante directos.

En general, los gastos administrativos indirectos conllevan a eficiencias por compartir recursos con otros ramos de las compañías. Por su parte, los gastos directos reflejan requerimientos específicos del ramo y, de forma más específica, como se ha mencionado previamente, los gastos de personal directos reflejan los requerimientos de trabajadores con un conocimiento específico en salud ocupacional y/o seguros que se encargan de coordinar las prestaciones del sistema y ayudar a los empleadores en la identificación y gestión de los riesgos a los que se exponen, que lo diferencia del resto de ramos aseguradores.

En la Figura 8 se presenta la comparación de los gastos administrativos entre riesgos laborales y los otros ramos de la actividad aseguradora, teniendo en cuenta los gastos incurridos en el corrido del año 2022. De esta forma, se evidencia que los gastos de riesgos laborales son inferiores al promedio del sector (15,5% de las cotizaciones), los gastos de personal son 1,7 p.p. superiores a lo destinado por los demás ramos, mientras que los de administración son 4 p.p. inferiores.

**Figura 8. Gastos como porcentaje de las cotizaciones - Riesgos laborales y otros ramos de seguros (junio 2022)**



Frete a la comparación del resto de los subsistemas del Sistema General de Seguridad Social, el punto de partida debe ser la base de cálculo a partir de la cual se estima el gasto de administración. Para la pensión el aporte es del 16% sobre el ingreso base de cotización del empleado y en salud de régimen contributivo es del 12,5%, en contraposición, en riesgos laborales va desde 0,522% hasta 6,960% dependiendo del nivel riesgo.

En este orden de ideas, si se considera un trabajador con un IBC igual al SMMLV que, para el año 2022, corresponde a \$1.000.000, el monto de cotización de salud y pensiones son 5,3 y 6,7 veces, respectivamente, más grandes que el de riesgos laborales. Lo anterior, tomando una tasa de cotización a este Sistema de 2,4%, equivalente al promedio ponderado de la composición de la afiliación (Ver Figura 10).

A partir de esta base, teniendo en cuenta que los gastos promedio de los otros subsistemas de la seguridad social, equivalen al 10% de las cotizaciones para salud y el 3% para pensiones. De esta forma, teniendo en cuenta que, a junio de 2022, los gastos administrativos de riesgos laborales representaron el 13,2% de las cotizaciones; se evidencia que el monto de gastos administrativos en salud es 3,9 veces más grande que el de riesgos laborales, y el de pensiones 1,5 veces más grandes. Lo anterior, teniendo en cuenta que el SGRL otorga tanto prestaciones asistenciales en salud como prestaciones económicas en las que están incluidas las pensiones de invalidez y sobrevivencia (Ver figura 10).

**Figura 9. Comparativo de montos de cotizaciones y gastos administrativos entre los subsistemas de la seguridad social**



Por otro lado, el parágrafo 4 del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 establece la competencia de definir el límite de los gastos administrativos, previo concepto técnico por parte del Consejo Nacional de Riesgos Laborales, acorde al análisis de variables como el tamaño de las empresas, número de trabajadores, clase de riesgo, costo de operación requerido para el cumplimiento normativo, entre otras. Razón por la cual, a través de la Resolución 3544 de 2013, se definió el tope del 23%.

Ante el Proyecto de Ley 374 de 2020 Cámara que tenía por objeto "regular los gastos de administración de las entidades administradoras de riesgos laborales, las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales, los reportes de información financiera e informes de inspección, vigilancia y control que, sobre el uso de los recursos del Sistema, deberá realizar el Ministerio de Trabajo", el concepto técnico emitido por el Ministerio de Hacienda es negativo argumentando:

- Es competencia del Ministerio de Trabajo definir el límite de gastos de administración de las ARL.
- La fijación del límite no motiva a que las ARL se adhieren al mismo, lo cual, se evidencia en que el porcentaje efectivo de gastos de administración es inferior al 23% de Ley.
- No es comparable los porcentajes de gastos de administración entre los diferentes subsistemas del Sistema General de Seguridad Social, debido a que la base sobre la que se estima difiere entre ellos. En las estimaciones realizadas por esta entidad, el 14% promedio de gasto efectivo en el SGRL es razonable en comparación con los porcentajes máximos de salud y pensión.
- El límite propuesto es inferior al gasto de administración de la mayoría de los ramos de seguros.

- El diferencial entre el gasto efectivo y el límite propuesto en el proyecto de Ley deberá cubrirse con patrimonio de las aseguradoras.
- Puede poner en riesgo la solvencia del SGRL, al afectar sus niveles de patrimonio técnico y sostenibilidad financiera.

En conclusión, las compañías aseguradoras tienen incentivos a optimizar los gastos administrativos, en la medida que destinan mayores recursos a los servicios de promoción y prevención que, históricamente, han sido 6,8 p.p. superiores a los exigido por Ley, lo que, a su vez, permite la reducción de la siniestralidad de los trabajadores. Prueba de ello, es que el porcentaje respecto a las cotizaciones de los gastos administrativos, en lo corrido de 2022, ha sido de 13,2%, que es inferior al gasto administrativo del resto de ramos de seguros y de los otros subsistemas de la seguridad social.

Cualquier iniciativa de modificación al porcentaje de gasto administrativo debe venir acompañado de estudios que soporte su viabilidad técnica y financiera, e igualmente debe contar con el aval del Consejo Nacional de Riesgos Laborales y el Ministerio de Trabajo. Una disminución sin el debido soporte técnico de los gastos administrativos puede impactar la capacidad de operación y funcionamiento de las ARL, trayendo un impacto negativo en la siniestralidad y la productividad del país.

**3. Observaciones específicas al articulado del Proyecto de Ley 090 de 2022.**

**Artículo 1.**

El art. 48 de nuestra Constitución Nacional señala que la seguridad social es un servicio público que se prestará, bajo la dirección, coordinación y control del Estado. A su vez, este mismo artículo indica que no se podrán destinar u utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

De esta manera, en lo que concierne al sistema general de riesgos laborales el Gobierno Nacional ha delegado en el ejecutivo a través diferentes órganos la función de inspección, vigilancia y control conforme se indicará a continuación:

El Sistema General de Riesgos Laborales, en cuanto al manejo de los recursos del sistema, en primer lugar, se sostiene en la acreditación que tienen que realizar las Aseguradoras de su patrimonio técnico, con el cual responden ante el mismo Sistema por la incorrecta operación de la explotación del ramo de Riesgos Laborales, tal y como lo establece el Decreto Ley 1295 de 1994 en su art 79 y ss. En tal sentido, la Superintendencia Financiera de Colombia tiene facultades de vigilancia y control, entre otros, sobre los niveles de patrimonio, reservas, inversiones y el control financiero a las Aseguradoras.

Asimismo, la vigilancia, inspección y control de las ARL, se encuentra debidamente soportada para cada una de las actuaciones que estas realizan en el marco de sus



<p>obligaciones y de conformidad con los objetivos del SGRL. Es así, como la mentada disposición normativa delega en el Ministerio de Salud el control y vigilancia de la prestación de los servicios de salud y, en el Ministerio de Trabajo "todos los aspectos relacionados con la administración, prevención, atención y control de los riesgos laborales".</p> <p>Además de lo anterior, para el control especial de los recursos del sistema, es la Contraloría General de la República, quien ejerce un control fiscal sobre las Aseguradoras en razón a la administración y gestión de los recursos parafiscales.</p> <p>Entonces, en la normatividad vigente ya se encuentra ampliamente y rigurosamente delegado en diferentes órganos de Gobierno la inspección, vigilancia y control de las ARL para garantizar el óptimo y adecuado uso de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, al tratarse de recursos públicos, por lo que tal como lo manifestó la Superintendencia Financiera de Colombia de Colombia en un concepto sobre un proyecto similar tramitado por el legislativo, la Ley "(...)ya establece las labores de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Riesgos Laborales, y asigna las responsabilidades que a cada entidad le corresponden, por lo cual, establecer en otra ley disposiciones similares resultaría redundante con la Ley vigente." (Subrayado no original).</p> <p>Además de lo anterior, el presente proyecto supone que los mecanismos de inspección, vigilancia y control actuales no son suficientes para garantizar el debido uso de los recursos del sistema, sin que ello se encuentre soportado en un concepto estructurado de los entes de control que demuestre a través de informes y análisis técnicos y estadísticos que el SGRL no es manejado de manera óptima o que los controles resultan insuficientes.</p> <p>Adicional, se plantea fortalecer los procesos de vigilancia, control y optimización de recursos, con el enfoque de contribuir al desarrollo de la seguridad y salud en el trabajo, por lo cual se destacaría que en el artículo no se hace ninguna referencia a la importancia de preservar otros aspectos del sistema, incluyendo su capacidad para otorgar de manera adecuada y oportuna las prestaciones asistenciales y económicas que le corresponden.</p> <p><b>Artículo 3 y 4.</b></p> <p>El esquema actual tiene implementados sólidos instrumentos de inspección, vigilancia y control de las Aseguradoras que explotan el ramo de riesgos laborales con el fin de garantizar el adecuado uso y destinación de los recursos del sistema, incluyendo sanciones para quienes incumplan con las obligaciones establecidas en la normatividad vigente. De hecho, en virtud de la facultad de vigilancia y control de la Superintendencia Financiera de Colombia, esta entidad cuenta con mecanismos de intervención forzosa contemplados en el Estatuto Orgánico del Sistema</p>	<p>Financiero, que incluso ha ejercido sobre las entidades que incumplen las obligaciones definidas por Ley.</p> <p>Además de lo anterior, el Ministerio de Trabajo también tiene facultades de control y sanción en todos los aspectos relacionados con la administración, prevención, atención y control de los riesgos laborales y, la Contraloría General de la República ejerce el control fiscal sobre las Aseguradoras en razón a la administración y gestión de los recursos parafiscales.</p> <p>Por lo anterior, se considera que este artículo no genera aporte al sistema de vigilancia y control del sistema general de riesgos laborales.</p> <p>Ahora, dicho proyecto establece como sanción al indebido uso de los recursos del SGRL, la prohibición del ejercicio en el ramo de riesgos laborales, no obstante, no esclarece qué se entiende o cuáles serían las causales para determinar que una Aseguradora de Riesgos Laborales "ha incurrido de manera recurrente en el uso indebido" generando un preocupante vacío sobre la interpretación o alcance que se podría llegar a establecer frente concepto recurrente y uso indebido y, desconociendo que como se ha dicho, las Aseguradoras de Riesgos Laborales son vigiladas y controladas por diferentes órganos del Gobierno Nacional con el fin de garantizar la adecuada y efectiva destinación de los recursos del sistema de riesgos laborales.</p> <p>De otra parte, el proyecto de Ley incluye la expresión "recursos propios del sistema general de riesgos laborales", lo que se considera un error y puede generar confusión teniendo en cuenta que el término recursos propios se relaciona con los recursos de las Administradoras de Riesgos Laborales, de los que no hacen parte los recursos públicos del sistema general de riesgos laborales que son administrados por estas.</p> <p>En el párrafo transitorio se establece un término de 6 meses para que el Gobierno Nacional determine competencias, entidades facultadas y criterios que definan la prohibición contemplada.</p> <p>Esta propuesta es innecesaria, por cuanto en la legislación vigente se contempla la capacidad estatal, a través de la Superintendencia Financiera de Colombia, de supervisar y sancionar, aún con la drasticidad del cierre de operaciones del ramo, cuando se acredite el incumplimiento sistemático o grave a las obligaciones de las ARL como entidades vigiladas.</p> <p><b>Artículo 5</b></p> <p>En adición a los planteamientos anteriores, es importante considerar que el párrafo 4° del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 establece que los gastos de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán limitados y señala que el Ministerio de Trabajo podrá definir tales límites.</p>
<p>Mediante la Res. 3544 de 2013 el Ministerio del Trabajo determinó un máximo para gastos de administración del 23% de las cotizaciones. Dicho porcentaje, según las consideraciones indicadas en la mencionada resolución se sustenta en el estudio presentado en su momento por el Ministerio de Trabajo "de los porcentajes de gastos de administración de las Administradoras de Riesgos Laborales en diferentes escenarios, tales como la industria aseguradora, la estructura y destinación de la cotización para el Sistema General de Riesgos Laborales y los estados financieros de las Administradoras de Riesgos Laborales; adicionalmente, los componentes necesarios para la operación de las Administradoras en el ramo de Riesgos Laborales" (Subrayado no original).</p> <p>Ahora, a través del presente proyecto de Ley se limita el porcentaje de gastos administrativos a un 10%, sin que exista un estudio técnico, actuarial y financiero que soporte tal límite, que en todo caso no considera el impacto y desestabilidad que puede generar al sistema, ni refleja la realidad de los indicadores de gastos de administración de las Administradoras de Riesgos Laborales. Sobre ello, tanto la Superintendencia Financiera de Colombia, como el Ministerio de Trabajo ya se habían pronunciado en los dos proyectos de Ley reseñados con anterioridad, indicando:</p> <p>"a) Gastos de administración de las entidades administradoras de riesgos laborales (artículo 2). Manifiesta la Superintendencia que "Por la anterior razón, se reitera que es necesario que el número que se establezca como techo sea definido mediante un estudio financiero que de cuenta de las realidades financieras de la Administración de Riesgos Laborales, sin limitaciones en la ley. Es decir, se sugiere eliminar cualquier tipo de límite o tope, que genere inflexibilidades a futuro por cuenta de la Ley, así como imposiciones de intervención por superar el límite del 8%, por parte de este ente de vigilancia y control." (Subrayado y negrita no original).</p> <p>A su turno, el Ministerio de Trabajo en el "Concepto del Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección proyecto de Ley 374 de 2020" de fecha 08 de junio de 2021, reiterado con el rendido en el trámite del proyecto de ley 090 de 2022, indicó:</p> <p>(...) "Con fundamento en el párrafo 4 del artículo 11 de la Ley 1562 2012, el Ministerio de Trabajo definió el límite de los gastos de administración de hasta 23% de las cotizaciones del Sistema General de Riesgos Laborales mediante la Resolución 3544 de 2013 que regula los gastos de administración de las Administradoras de Riesgos Laborales previo concepto técnico del Consejo Nacional de Riesgos Laborales acorde con variables como tamaño de empresa, número de trabajadores, clase de riesgo, costos de operación necesarios</p> <p>(...) Por otro lado, pasar del 23% al 8% los gastos administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales sin un estudio previo puede generar un</p>	<p><b>traumatismo al funcionamiento de las entidades Administradoras de Riesgos Laborales, cambiando todo lo regulado en los últimos siete (7) años."</b> (Subrayado y negrita no original).</p> <p>En esta disposición se reitera la competencia asignada al Ministerio del Trabajo por el párrafo 4° del art. 11 de la Ley 1562 de 2012, para definir los límites de los gastos de administración de las ARL, hoy en día sujetos al concepto técnico del Consejo Nacional de Riesgos Laborales, cuya intervención se desconoce en este proyecto.</p> <p><b>Artículos 6 y 7</b></p> <p>De acuerdo con lo señalado por el artículo 11 de la ley 1562 de 2012, la prevista en este proyecto de ley se trata de una medida sin efecto práctico distinto al previsto por la normatividad ya vigente.</p> <p><b>Artículo 8</b></p> <p>Es pertinente señalar que el concepto de "reversión" no existe en la práctica jurídica, siendo importante considerar que los porcentajes de destinación de los recursos de la cotización del SGRL ya se encuentra definida de manera íntegra y específica por el artículo 11 de la ley 1562 de 2012.</p> <p>Al igual que sucedió con el proyecto de ley 090, el artículo 9, sobre vigencia y derogatorias, únicamente contempla que la ley regirá desde su expedición, agregando que "deroga las normas que le sean contrarias", sin establecer una precisión al respecto.</p>



CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 332 DE 2022 CÁMARA – 101 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección y sanción del acoso sexual, el acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual dentro del contexto laboral, profesional y educativo, y se dictan otras disposiciones.

Table with 2 columns. Left column: Bogotá D.C., Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO, Comisión Séptima Constitucional, ASUNTO: Concepto sobre el PL 332/22 (C) – 101/22 (S) "por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección y sanción del acoso sexual, el acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual dentro del contexto laboral, profesional y educativo, y se dictan otras disposiciones", Cordial saludo, Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, 1. CONTENIDO La propuesta pretende: ARTÍCULO 1. OBJETO DE LA LEY. Bajo esta perspectiva, se configuran los treinta y dos (32) preceptos que componen el proyecto de ley organizados en ocho (8) Capítulos, relativos a: disposiciones generales (Capítulo I); prevención, atención, protección y reparación (Capítulo II); queja y sanción (Capítulo III); procedimiento sancionatorio ante las inspecciones de trabajo (Capítulo IV); procedimiento disciplinario (Capítulo V); procedimiento sancionatorio para contratistas (Capítulo VI); entornos educativos (Capítulo VII), y por último, implementación de la ley (Capítulo VIII).



una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano, así como lo son la explotación y el abuso sexuales, por parte de todos los grupos armados ilegales enfrentados, y en algunos casos aislados, por parte de agentes individuales de la Fuerza Pública<sup>15</sup>.

Al respecto, se ha expedido una normatividad que desarrolla y profundiza en varios de los aspectos planteados en el proyecto, tanto en función de la clase de conducta violenta como en relación con la condición de la persona violenta, a saber:

- Ley 294 de 1996, "por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar".
- Ley 679 de 2001, "por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución".
- Ley 985 de 2005, "por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma".
- Ley 1146 de 2007, "por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente".
- Ley 1257 de 2008, "por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones".
- Ley 1329 de 2009, "por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes".
- Ley 1336 de 2009, "por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes".
- Ley 1448 de 2011, "por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones".
- Ley 1542 de 2012, "por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal". [Delitos de violencia contra la mujer].
- Ley 1639 de 2013, "por medio de la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000".
- Ley 1719 de 2014, "por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones".
- Ley 1761 de 2015, "por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y

<sup>15</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, auto 092 de 14 de abril de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely)".

- Ley 1773 de 2016, "por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359, y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004". [Se crea un delito autónomo para las lesiones con ácido u otros agentes químicos].
- Ley 2137 de 2021, "por la cual se crea el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes, se modifica la Ley 1146 de 2007 y se dictan otras disposiciones".

Es más, mediante el Decreto 1710 de 2020 se dio un paso fundamental en la reunión de esfuerzos tanto nacionales como territoriales para un abordaje integral, a través del mecanismo articulador.

Ahora bien, el proyecto busca cubrir un ámbito de las violencias contra la mujer desde el punto de vista sexual, en diferentes escenarios incluyendo el digital que en la actualidad adquiere mayor protagonismo; el análisis de este, así como de la necesidad de la norma, se realizará en el siguiente apartado.

**2.2. Comentarios específicos**

Frente al articulado, acorde con el ámbito de competencias de este Ministerio, resulta conducente manifestar lo que a continuación se describe:

**2.2.1. Sobre el artículo 1º.**

**ARTÍCULO 1º. OBJETO DE LA LEY.** La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho fundamental a la igualdad, no discriminación y una vida libre de violencia mediante la adopción de medidas de sanción, prevención y protección a las víctimas de acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual en el contexto laboral, profesional y laboral educativo.

**Comentario.** Se sugiere tener en cuenta que las violencias que se dan por razones de sexo y género, incluyendo las que constituyen acoso sexual, pueden ocurrir en cualquier contexto (laboral, profesional, educativo, familiar, deportivo, digital o comunitario). No es claro entonces el por qué se precisan unos entornos de desarrollo sobre otros como el digital, el deportivo, el familiar o el comunitario en el que también se despliegan altas dosis de violencia.

Así mismo, teniendo presente que lo sancionatorio no está dirigido a las víctimas sino a las personas victimarias, se recomienda la siguiente redacción:

[...] La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho fundamental a la igualdad, no discriminación y una vida libre de violencia mediante la adopción de medidas de prevención,

protección y acceso a la justicia de las víctimas de acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual en todos los entornos en que se desarrolla, así como la sanción de estas conductas.

Adicionalmente, no se debe desconocer que ya existen avances normativos frente al acoso sexual como aparece tanto en la Ley 1257 de 2008 como en otras normas que han reformado el Código Penal.

**2.2.2. Sobre el artículo 2º.**

**ARTÍCULO 2º. DEFINICIONES.** Para efectos de la aplicación de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

- a. **ACOSO SEXUAL.** Todo acto físico o verbal de acoso, persecución, hostigamiento o asedio, de carácter o connotación sexual, lasciva o libidinosa, que se manifieste por relaciones de poder mediadas por la edad, el sexo, el género, la posición laboral, social, o económica, que se dé una o varias veces en contra de otra persona en el contexto laboral, profesional o educativo.
- b. **ACOSO SEXUAL DIGITAL.** Todo acto de acoso sexual, en los términos del literal anterior, efectuado mediante la interacción o difusión de información por medios digitales en el contexto laboral, profesional o educativo.
- c. **OTRAS FORMAS DE VIOLENCIA SEXUAL.** Toda conducta que se adecúe a los tipos penales contra la libertad, integración y formación sexuales de los que trata el Título IV del Libro II del Código Penal, o todo acto que corresponda con la definición de violencia contra la mujer consagrada en el artículo 2 de la Ley 1257 de 2008, en el contexto laboral, profesional o educativo.

**Comentario.** En igual sentido a la observación del artículo 1º, se sugiere dejar abierto el entorno de desarrollo en el cual se puede dar la conducta de acoso sexual y no limitarlo a los tres que precisa la propuesta de artículo (laboral, profesional o educativo). De esta manera, la conducta de acoso sexual digital es la misma conducta señalada en el literal "a", pero en un entorno de desarrollo diferente.

En relación con el literal "c", además de la mencionada Ley 1257 de 2008, se hace indispensable tener en cuenta lo contenido en las Leyes 1146 de 2007 y 1719 de 2014, ya que no solo lo relacionado con la violencia contra la mujer constituye conducta de violencia sexual. Igualmente, no todas las formas de violencia contra la mujer, que son una violencia por razón de su sexo o género, deben ser consideradas "formas de violencia sexual", ya que las mujeres pueden ser víctimas de otros tipos de violencia en cualquier entorno de desarrollo. Por ejemplo, una mujer puede ser víctima de violencia física o psicológica en el entorno educativo, lo cual no necesariamente constituye violencia de tipo sexual.

A su vez las acepciones pueden ser utilizadas de acuerdo a como se han definido en el marco del mecanismo articulador para las violencias por razones de sexo y género (Decreto 1710 de 2020), en el cual se ha avanzado en la identificación de las diferentes formas de violencia sexual a las que hacen referencia la Ley 1257 de 2008 y el Código Penal, las Leyes 1146 de 2008 y 1719 de 2014, que ha buscado que las formas de violencia en su definición sean excluyentes una de la otra y se realice una diferenciación frente a los tipos, formas y los ámbitos en los que ocurren, incluyendo el contexto de lo virtual.

Se incluyen, por lo tanto, algunas de las nociones que se han establecido en el marco de la mesa técnica del Sistema Integrado de información de las Violencias de Género (SIVIGE) en la que participan el Ministerio de Justicia y del Derecho, esta Cartera, la Consejería Presidencial para las mujeres, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, así:

- 1) **Violencia Sexual.** Todo acto o comportamiento de tipo sexual ejercido sobre una persona a través del uso de la fuerza, la amenaza del uso de la fuerza, la coacción física, psicológica o económica, o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal aprovechando las situaciones y condiciones de desigualdad; o las relaciones de poder existentes entre la persona víctima y agresora<sup>16</sup>.

**Nota explicativa:** Esta definición incluye aquellos casos en que la persona agresora obliga a la víctima a realizar actos o comportamientos sexuales con terceras personas. Pueden ser de carácter coercitivo o abusivo cuando se acentúan las relaciones de poder por la edad, el ámbito, o aprovechando situaciones de vulnerabilidad existentes o inducidas.

- 2) **Acoso Sexual.** Todo hostigamiento con contenidos y fines sexuales ejercido de forma unidireccional que genera malestar a la persona<sup>17</sup>.

- 3) **Actos Sexuales:** Acción o comportamiento sexual diferente al acceso carnal que se realiza en presencia de otra persona, o que incluye locamientos e inducción a observar contenidos sexuales.

**Nota explicativa:** Es el acto sexual violento desde la perspectiva jurídica, el mecanismo que anula la voluntad que incluye la fuerza, la coerción, la intimidación o cuando se utiliza un medio para poner a la persona en incapacidad de resistir. Por otro lado, el acceso carnal se denomina abusivo cuando la víctima es: Persona menor de 14 años, persona en incapacidad de resistir (por ejemplo, persona en condición de discapacidad ya sea

<sup>16</sup> Definición aprobada por el Grupo Técnico Coordinador del SIVIGE en sesión del 10 de abril de 2018. Adaptada de la Ley 1146 de 2007, Ley 1719 de 2014 y Ley 1257 de 2008.

<sup>17</sup> Definición aprobada por el Grupo Técnico Coordinador del SIVIGE en sesión del 17 de abril de 2018.



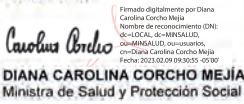
<p>física o mental, persona bajo los efectos de alguna sustancia psicoactiva legal o ilegal, bajo los efectos de anestesia o con trastornos del estado de la conciencia adquiridos o inducidos).</p> <p>En este caso y atendiendo las implicaciones sancionatorias que tienen las definiciones debe quedar claro por parte del legislador a qué se refieren tanto el acoso sexual como los actos sexuales.</p> <p><b>2.2.3. Sobre el artículo 3º:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 3º. PRINCIPIOS.</b> La presente ley está regida por los principios establecidos en la Ley 1257 de 2008, así como por los principios de igualdad de género, justicia restaurativa, prevención, debido proceso, imparcialidad, interseccionalidad, justicia, celeridad y armonía laboral y profesional, enfoque territorial y sectorial.</p> <p><b>Comentario.</b> De modo similar a lo expresado con antelación, se sugiere tener en cuenta lo indicado en las Leyes 1146 de 2007 y 1719 de 2014, en relación con los principios que rigen lo asociado con las violencias de tipo sexual, la Ley 1010 de 2006 de acoso laboral, y la Ley 1620 de 2013 de Convivencia Escolar.</p> <p>De otro lado, se aconseja separar los enfoques de los principios que regirán la norma y de ser posible precisar su definición y nombrar los mecanismos que propondrá la ley para su implementación. Por ejemplo, el enfoque territorial se puede implementar mediante lo dispuesto en el Decreto 1710 de 2020 que crea el Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por razones de sexo y género contra mujeres, niñas, niños y adolescentes.</p> <p>También se deben incluir los enfoques de derechos, de género e interseccional que permitan identificar en los análisis de cada caso y el diseño de las estrategias de prevención y atención desde el reconocimiento e identificación de riesgos para población con mayor probabilidad de condiciones y situaciones de vulneración.</p> <p>Finalmente, dentro del sistema de salud, se ha incorporado como una de sus directrices el principio <i>pro homine</i> (artículo 6º, inciso segundo, literal b., de la Ley 1751 de 2015), en virtud del cual las dudas que se presenten en la interpretación o aplicación de las normas de protección se harán en el sentido más favorable a la mujer o persona víctima.</p> <p><b>2.2.4. Sobre el artículo 4º:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 4º. DERECHOS DE LAS QUEJOSAS.</b> Las personas quejas de casos de acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual tienen derecho a la intimidad, confidencialidad y a la protección frente a eventuales retaliaciones.</p>	<p><b>Comentario.</b> No se debe desconocer que las personas víctimas de acoso sexual y de cualquier otro tipo de violencia por razón de sexo y género, cuentan con un amplio marco normativo que les otorga una serie de derechos y garantías (Leyes 360 de 1997, 906 de 2004, 1146 de 2007, 1257 de 2008, 1719 de 2014, primordialmente).</p> <p>Dentro de este ámbito de derechos, se encuentran además de las propuestas en este artículo, las siguientes vinculadas con la atención integral en salud:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recibir atención integral a través de servicios con cobertura suficiente, accesible y de calidad.</li> <li>- Recibir orientación, asesoría jurídica y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en el que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad.</li> <li>- Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con sus derechos y con los mecanismos y procedimientos.</li> <li>- Dar su consentimiento informado para los exámenes médico legales en los casos de violencia sexual y escoger el sexo del facultativo para la práctica de estos dentro de las posibilidades ofrecidas por el servicio.</li> <li>- Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con la salud sexual y reproductiva.</li> <li>- Ser tratada con reserva de identidad al recibir la asistencia médica, legal, o asistencia social respecto de sus datos personales, los de sus descendientes o de los de cualquier otra persona que esté bajo su guarda o custodia.</li> <li>- Acceder a los mecanismos de protección y atención para ellas y sus hijos e hijas.</li> <li>- La verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición frente a los hechos constitutivos de violencia.</li> <li>- La estabilización de su situación conforme a los términos previstos en la Ley</li> <li>- A decidir voluntariamente si puede ser confrontada con el agresor en cualquiera de los espacios de atención y en los de procedimientos administrativos, judiciales o de otro tipo.</li> <li>- Incluir las acciones que en el marco de la Ley de acoso laboral y de convivencia escolar deban realizar las entidades, organizaciones e instituciones para establecer los procesos disciplinarios a los que dé a lugar para el agresor y la víctima, que permitan la garantía de los derechos de las víctimas por parte de los comités de convivencia.</li> </ul> <p>De igual modo, las normas mencionadas y otras más de carácter sectorial, les otorga a las personas víctimas de violencia por razones de sexo y género, y en particular a las personas víctimas de violencia sexual, unos derechos específicos ligados con el tránsito por la ruta de atención, la prevención de nuevos hechos de violencia, el acceso a la justicia, y la protección de sus datos personales y de su derecho a la intimidad.</p> <p><b>2.2.5. Sobre el artículo 5º:</b></p>
<p><b>ARTÍCULO 5º. DERECHOS DE LAS INVESTIGADAS.</b> Las personas investigadas por cometer acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual tendrán derecho al debido proceso, a la imparcialidad de las autoridades competentes, a la información y a conocer los hechos de la queja en el término procesal establecido.</p> <p><b>Comentario.</b> En igual dirección de la observación precedente, las personas investigadas por cualquier conducta punible tienen las garantías que les otorga el marco constitucional, legal y jurisprudencial colombiano. Es relevante, entonces, revisar la pertinencia de este precepto reiterando lo ya existente, siempre garantizando el bien superior de la víctima.</p> <p><b>2.2.6. Sobre el artículo 6º:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 6º. ÁMBITO DE APLICACIÓN.</b> La presente ley es aplicable a todas las víctimas de acoso sexual, acoso sexual digital, y otras formas de violencia sexual, así como a las personas que cometen dichas conductas en el contexto laboral, profesional, laboral educativo o cuando la interacción entre las partes tiene origen en dicho contexto.</p> <p>En ningún caso, en cuanto al contexto laboral o profesional, se entenderá que se debe acreditar algún tipo de relación laboral o contractual por parte de la persona quejosa y la investigada como requisito para que los empleadores o las autoridades definidas en la presente ley, avoquen la competencia para investigar.</p> <p>Se entenderá que hacen parte del contexto laboral y profesional, independientemente de la naturaleza de la vinculación, las interacciones que los trabajadores, agentes, usuarios, clientes, empleadores, contratistas de prestación de servicios, pasantes, practicantes y demás personas que desempeñen actividades laborales y profesionales.</p> <p>Se presumirá que la conducta fue cometida en el contexto laboral o profesional cuando se realice en:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. El lugar de trabajo o donde se desarrolle la relación contractual en cualquiera de sus modalidades, inclusive en los espacios públicos y privados, físicos y digitales cuando son un espacio para desarrollar las obligaciones asignadas, incluyendo el trabajo en casa y el teletrabajo;</li> <li>b. Los lugares donde se cancela la remuneración fruto del trabajo o labor encomendada en cualquiera de las modalidades contractuales, donde se toma su descanso o donde come, o en los que utiliza instalaciones sanitarias o de aseo y en los vestuarios;</li> <li>c. Los desplazamientos, viajes, eventos o actividades sociales o de formación relacionados con el trabajo o la labor encomendada en cualquiera de sus modalidades;</li> <li>d. En el marco de las comunicaciones que estén relacionadas con el trabajo o la labor encomendada en cualquiera de sus modalidades, incluidas las realizadas de forma</li> </ol>	<p>digital o en uso de otras tecnologías;</p> <p>e. Los trayectos entre el domicilio y el lugar donde se desarrolla el trabajo o la labor encomendada en cualquiera de sus modalidades, cuando ambas personas trabajan juntas en los términos descritos.</p> <p>Se entenderá que hacen parte del contexto laboral educativo, independientemente de la naturaleza de la vinculación, las interacciones que los estudiantes, profesores, directivos, trabajadores y demás personas que desempeñen actividades dentro de las instituciones educativas.</p> <p>Las disposiciones de la presente ley serán aplicables al contexto laboral educativo las instituciones educativas de todos los niveles, públicas y privadas, sin perjuicio de los protocolos establecidos por cada institución para las demás personas miembros de la comunidad educativa</p> <p><b>Comentario.</b> En búsqueda de mayor claridad, se sugiere realizar de manera separada (en artículos diferentes) la limitación y presentación de los entornos de desarrollo en los que tendrá aplicación la norma. Como se indicó en observaciones anteriores, no se justifica la exclusión de algunos contextos, teniendo en cuenta que, tanto la violencia sexual como las violencias por razones de sexo y género, pueden ocurrir en cualquier entorno y entre personas cuyo vínculo esté mediado por diferentes tipos de relaciones de poder.</p> <p>Serán las propias entidades, organizaciones e instituciones quienes dentro de sus estatutos y reglamentos internos especifiquen la gravedad de cualquier tipo de violencia sexual que se cometa al interior de las entidades, a su vez cada entidad deberá incorporar la ruta de recepción de caso, activación de la ruta interseccional con otras entidades y las acciones de apoyo institucional que se requiera para el restablecimiento de derechos de la víctima.</p> <p><b>2.2.7. Sobre el artículo 7º:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 7º. PLAN TRANSVERSAL PARA LA ELIMINACIÓN DEL ACOSO SEXUAL.</b> El Gobierno Nacional en el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley deberá incluir dentro de las políticas para garantizar la igualdad, no discriminación y una vida libre de violencias, un Plan Transversal para la Eliminación del Acoso Sexual, Acoso Sexual Digital y otras formas de violencia sexual en el contexto laboral, profesional o laboral educativo.</p> <p>La formulación estará a cargo del Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Educación, Departamento Administrativo de Función Pública y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística [...].</p>



<p><b>Comentario.</b> Es importante tener presente lo ya avanzado en lo técnico y operativo por parte del Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, creado a través del Decreto 1710 de 2020, que se encuentra conformado por una Instancia coordinadora, cuya secretaría técnica es compartida por este Ministerio, junto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y que cuenta además con 4 comités técnicos operativos, integrados por diferentes ministerios e instituciones que hacen parte, tanto del Gobierno nacional, como del sector justicia y del Ministerio Público.</p> <p>Se estima que la fortaleza del actual Mecanismo Articulador, adoptado por el Decreto 1710 de 2020, es que, el mismo se constituye en una "estrategia de coordinación interinstitucional" del orden nacional, departamental, distrital y municipal, "para la respuesta técnica y operativa", en promoción y prevención, atención integral, acceso a la justicia y sistemas de información, que busca, desde lo técnico y operativo, dar cumplimiento al marco normativo internacional y nacional, relacionado con violencias por razones de sexo y género contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes.</p> <p>En los comités de la Instancia Técnica Operativa Nacional y en los comités territoriales (departamentales y distritales), se encuentra el Ministerio del Trabajo y las Direcciones territoriales respectivamente. Desde allí ya se han venido adelantando tareas de generación e implementación de lineamientos para la promoción de derechos, prevención de violencias, acceso a la justicia y gestión del conocimiento, en los diferentes contextos de desarrollo, por lo que se sugiere tener en cuenta estos avances para la construcción del Plan Transversal que plantea el artículo.</p> <p>Por tal razón es oportuno aclarar que en el marco del mecanismo y teniendo en cuenta que lo que se busca es fortalecer la atención, prevención y atención, serán las entidades a cargo de las secretarías técnicas de cada comité quienes convoquen a la revisión de lineamientos técnicos en los que el Ministerio de Educación, Justicia y Trabajo podrán aportar a la construcción de dichas estrategias de acuerdo a los avances que ya se tienen.</p> <p><b>2.2.8. Sobre el artículo 12:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 12. GARANTÍAS DE PROTECCIÓN.</b> Las víctimas o terceros quejosos de acoso sexual, acoso sexual digital o de otras formas de violencia sexual tendrán derecho a ser protegidas de eventuales retaliaciones por interponer queja y dar a conocer los hechos de acoso y otras formas de violencia, por medio de las siguientes garantías: [...]</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Trato libre de estereotipos de género, orientación sexual o identidad de género.</li> <li>2. Acudir a las Administradoras de Riesgos Laborales para recibir atención emocional y psicológica de las víctimas.</li> <li>3. Pedir traslado del área de trabajo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Permiso para trabajar en casa.</li> <li>5. Evitar tener que realizar labores que impliquen interacción alguna con la persona investigada.</li> <li>6. Terminar el contrato de trabajo, o la vinculación contractual existente, por parte del trabajador, cuando así lo manifieste de forma expresa, sin que opere ningún pago por concepto de preaviso.</li> </ol> <p>Las medidas contempladas en los numerales 3, 4, 5 y 6 deberán ser adoptadas por los empleadores y las entidades contratantes de prestación de servicios a solicitud de la víctima, en un término no superior a cinco (05) días hábiles, tomando en consideración la organización operativa de la entidad.</p> <p><b>Comentario.</b> En cuanto a esa norma, se solicita, así mismo, la inclusión de dos numerales, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. La organización tendrá que recoger las pruebas que se requieren para el manejo disciplinario de los casos desde el principio de la buena fe, sin necesidad de exponer ni a la víctima ni al presunto agresor.</li> <li>8. Mantener la confidencialidad de la víctima.</li> </ol> <p><b>2.2.9. Sobre el artículo 15:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 15.</b> El Gobierno Nacional queda investido de facultades reglamentarias para definir el procedimiento aplicable en las empresas públicas o privadas para dar trámite de las quejas de acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencias en el contexto laboral, profesional y en el desempeño de contratos de aprendizaje, prácticas laborales, judicaturas y demás relaciones de formación en ambiente laboral.</p> <p>Para tal efecto atenderá a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad teniendo en cuenta el tamaño de la empresa y el costo que implique para ésta.</p> <p><b>Comentario.</b> La regulación de un procedimiento no puede ser deferida a la autoridad administrativa, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional:</p> <p>[...] El estricto respeto del principio de legalidad del delito, el proceso y la pena, tiene varias razones de ser. Por una parte, constituye una manifestación del principio de separación de los poderes públicos: A los Estados de derecho les repugna la idea de que quien tiene el poder de reglamentar la ley o de ejecutarla, tenga también la facultad de promulgarla y esto es así desde el surgimiento de la modernidad política. Por otra parte, la determinación legal del delito, el proceso y la pena por parte de la instancia legislativa, asegura que las decisiones que se tomen respecto de esos ámbitos, tan ligados a los derechos fundamentales de la persona, sean tomadas luego de un intenso proceso deliberativo en el que se escuchan todas las fuerzas políticas con asiento en el parlamento. Así, al ciudadano</p>
<p>se le otorga la garantía de que las leyes que regulan su existencia han sido expedidas con el concurso de sus representantes. Finalmente, el estricto respeto del principio de legalidad en esas materias es también una garantía de seguridad jurídica. Se desvanece el peligro de que las prohibiciones, los procesos y aún las penas, por no estar específicamente determinados, sean urdidos sobre la marcha y, en consecuencia, acomodados a las urgencias coyunturales que asalten a sus reglamentadores o ejecutores. De allí que esta Corporación haya indicado que "En desarrollo del principio de legalidad del proceso, todos los elementos de éste deben estar íntegra y sistemáticamente incorporados en la ley, de manera que no pueden, ni las partes, ni el juez, pretender que el mismo discorra por cauce distinto al previsto en la ley" (Sentencia C-829-01).</p> <p>14. Pues bien, en el caso presente se está ante una ostensible violación del principio de legalidad del proceso pues la Ley 745 no desarrolló materias básicas del sistema procesal contravencional ya que, en lugar de ello, hizo una remisión parcial a la Ley 228. No obstante, con esta técnica configuró un procedimiento confuso que se construye con normas de dos sistemas procesales contrapuestos y que no suministra elementos de juicio para llenar los vacíos consecuentes, como lo hacía antes el artículo 38 de la Ley 228 respecto del sistema procesal contravencional en él consagrado. Tampoco los jueces están legitimados para colmar esos vacíos normativos. Luego, la vulneración del principio de reserva de ley para la determinación de los procesos judiciales torna inexecutable el aparte demandado del artículo 5º de la Ley 745 de 2002 y así lo declarará la Corte [...]<sup>18</sup>.</p> <p>En ese sentido, la norma podría tomarse inconstitucional.</p> <p><b>2.2.10. Sobre el artículo 16:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 16. MECANISMOS DE QUEJA.</b> Cualquier persona que tenga conocimiento del acoso sexual, el acoso sexual digital y otras formas de violencia en el contexto laboral y profesional podrá presentar una queja ante el empleador, o ante la autoridad competente a través de cualquier mecanismo electrónico o físico en el que se establezcan las situaciones de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos.</p> <p>Los empleadores o contratantes, en cumplimiento del párrafo del artículo 12 de la Ley 1257 de 2008, deberán tramitar las quejas sobre acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencias en el contexto laboral y profesional, y adoptar las medidas necesarias para el restablecimiento de derechos de la víctima de conformidad con la presente ley. Así mismo tendrán la potestad para imponer sanciones.</p> <p><b>Párrafo.</b> Las víctimas de acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencia podrán interponer la queja directamente ante las autoridades competentes definidas en la</p>	<p>presente ley en caso de que no encuentren garantías para el restablecimiento de sus derechos por parte del empleador, incluso en los casos en los que ha asumido competencia el empleador.</p> <p><b>Comentario.</b> Se deberá tener en cuenta que las conductas de acoso y violencia sexual constituyen conductas no querrelables ni desistibles, esto implica que además del trámite de la queja y el procedimiento interno o externo de índole administrativo o laboral, no implica un procedimiento o prerrequisito para el ejercicio de la acción penal.</p> <p>Por lo anterior, se sugiere precisar en el precepto que el trámite de la queja de ninguna manera es un requisito de procedibilidad para la interposición de la denuncia penal.</p> <p><b>2.2.11. Sobre el artículo 17:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 17. COMPETENCIA PREFERENTE ACOSO SEXUAL EN CONTEXTO LABORAL Y PROFESIONAL.</b> Los Inspectores de Trabajo tendrán competencia preferente para conocer las quejas de acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencia en el contexto laboral y profesional, sin importar el tipo de vinculación.</p> <p><b>Comentario.</b> En similar sentido de la observación precedente, se deberá tener presente que la competencia para conocer de los casos de violencia sexual, en ejercicio de la acción penal, corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de manera preferente y sin que la interposición de la queja de ninguna manera se considere prerrequisito, lo que se sugiere entonces se incluya en el articulado.</p> <p><b>2.2.12. Sobre el artículo 31:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 31. INTERPRETACIÓN.</b> La presente ley se interpretará de conformidad con convenios y recomendaciones internacionales expedidas por la Organización Internacional del Trabajo y de organismos internacionales de derechos humanos.</p> <p><b>Comentario.</b> Se sugiere incluir el marco normativo internacional y convencional asociado con los derechos de las mujeres, las niñas, los niños y los adolescentes, como criterios interpretativos de las disposiciones propuestas, además del principio pro homine, adaptado a la situación de violencia.</p> <p><b>3. CONCLUSIONES</b></p> <p>Con base en el análisis realizado, continuar con el curso del proyecto de ley deviene conveniente, no obstante, se solicita atender ajustes y alcances tales como:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1. El objeto del proyecto (art. 1º) limita el ámbito de protección a tres escenarios dejando por</li> </ol>

<sup>18</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-101 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.



<p>fuera entornos como el deportivo, el familiar o el comunitario. Este comentario se extiende a todo el enfoque que se pretende. Se sugiere, igualmente, corregir la disposición para que se entienda que lo sancionatorio está orientado a los victimarios y no a las víctimas.</p> <p>3.2. En lo concerniente a las definiciones de acoso sexual, acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual (art. 2º), además del comentario del punto 3.1, se recomienda adoptar las que se han trabajado en el Grupo Técnico Coordinador del Sistema Integrado de información de las Violencias de Género (SIVIGE).</p> <p>3.3. Sobre los principios (art. 3º), sin que se desconozca lo contemplado en las Leyes 1146 de 2007 y 1719 de 2014, que rigen lo ligado con las violencias de tipo sexual, la Ley 1010 de 2006 de acoso laboral, y la Ley 1620 de 2013, deben separarse los enfoques de los principios e incluir los enfoques de derechos, de género e interseccional. Por similar línea, sería importante incorporar el principio <i>pro homine</i> que es propio del sistema de salud y sería útil en ese contexto.</p> <p>3.4. Debe tenerse en cuenta que los derechos de las quejas son más de los que se enuncian en el artículo 4º, tal y como se desprende de las Leyes 360 de 1997, 906 de 2004, 1146 de 2007, 1257 de 2008, 1719 de 2014, primordialmente. Igual comentario se realiza frente al artículo 5º concerniente a los derechos de las personas investigadas.</p> <p>3.5. En búsqueda de mayor claridad, en cuanto al artículo 6º, ámbito de aplicación, se aconseja realizar de forma separada (en artículos diferentes) la limitación y presentación de los entornos de desarrollo en los que tendrá aplicación la norma.</p> <p>3.6. Sobre el plan transversal (art. 7º), no se debe omitir lo ya avanzado en lo técnico y operativo por parte del Mecanismo Articulador, creado a través del Decreto 1710 de 2020.</p> <p>3.7. En lo atinente a las garantías de protección (art. 12), resulta indispensable incorporar las de apoyo probatorio y confidencialidad.</p> <p>3.8. La regulación del procedimiento para el trámite de las quejas debe realizarse directamente por el legislador y no se podría delegar integralmente en el Gobierno Nacional (art. 15).</p> <p>3.9. Acerca de los mecanismos de queja (art. 16), cabe manifestar que las conductas de acoso y violencia sexual constituyen conductas no querrelables ni desistibles. Por lo anterior, se sugiere precisar que el trámite de la queja de ninguna manera es un requisito de procedibilidad para la interposición de la denuncia penal. Similar observación se realiza frente al artículo 17 de competencia.</p> <p>3.10. En lo que tiene que ver con interpretación de la ley (art. 31), es recomendable incluir el marco normativo internacional y convencional asociado con los derechos de las mujeres.</p>	<p>las niñas, los niños y los adolescentes, además del principio <i>pro homine</i>, adaptado a la situación de violencia.</p> <p>En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. Frente a su contenido, es relevante contar con los pronunciamientos que a bien tengan expedir los otros sectores involucrados en el articulado por comprender ámbitos de su competencia.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA</b> Ministra de Salud y Protección Social</p>
---	--

**CONTENIDO**

	Págs.
Gaceta número 67 - Jueves, 16 de febrero de 2023 CÁMARA DE REPRESENTANTES CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del Ministerio del Trabajo al Proyecto de ley número 266 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 700 de 2001 y se dictan otras disposiciones.....	1
Carta de comentarios del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 270 de 2021 Cámara, por medio de la cual se promueve la educación superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas.....	2
Carta de comentarios de la Asociación Colombiana de Juntas Calificación de Invalidez al Proyecto de ley número 295 de 2022 Cámara – 028 de 2021 Senado, por la cual se establece la conformación e integración de las Juntas Regionales y Nacional de la Calificación de Invalidez y se dictan otras disposiciones.....	4
Carta de comentarios de la Central Unitaria de Trabajadores de Colomba al Proyecto de ley número 295 de 2022 Cámara – 028 de 2021 Senado, por el cual se establece la conformación e integración de las Juntas Regionales y Nacional de la Calificación de Invalidez y se dictan otras disposiciones.....	4
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para tercer debate al Proyecto de ley número 297 de 2022 Cámara, 138 de 2021 Senado, por medio del cual la Nación y el Congreso se vinculan a la conmemoración de la Batalla de San Juanito, se rinde público homenaje a la mujer vallecaucana en memoria de la heroína María Antonia Ruiz y se dictan otras disposiciones..	5
Carta de comentarios de la Federación de Aseguradores Colombianos al proyecto de ley número 305 de 2022 Cámara, por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales.	6
Carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 332 de 2022 Cámara – 101 de 2022 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección y sanción del acoso sexual, el acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual dentro del contexto laboral, profesional y educativo, y se dictan otras disposiciones.....	11