



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 226

Bogotá, D. C., martes, 29 de marzo de 2022

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### CARTAS DE COMENTARIOS

#### CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 023 DE 2021 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 202 DE 2021 CÁMARA

*por la cual se reglamenta el párrafo 1° del artículo 14 de la Ley 1751 de 2015, se propende por el acceso al derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.*

3. Despacho del Viceministro Técnico

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



Radicado: 2-2022-007131  
Bogotá D.C., 18 de febrero de 2022 16:35

Radicado entrada  
No. Expediente 5992/2022/OFI

**Asunto:** Comentarios al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley 023 de 2021 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley 202 de 2021 Cámara: *"Por la cual se reglamenta el párrafo 1 del artículo 14 de la Ley 1751 de 2015, se propende por el acceso al derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones"*.

Respetada Presidente:

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

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto "definir las sanciones penales y disciplinarias, articuladas con el control fiscal, en los casos de negación, retraso u obstrucción de los servicios que comprenden el derecho fundamental a la salud (...). De igual forma, busca eliminar barreras de acceso a la atención en salud y fortalecer los mecanismos de vigilancia y control para garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud".

Para el efecto, el artículo 9 propone la creación de la Comisión Nacional de Seguimiento al Goce Efectivo del Derecho Fundamental a la Salud como órgano consultor y compuesto por representantes de la administración pública y de diferentes organizaciones y asociaciones.

El artículo 10 establece la comunicación efectiva para el acceso al derecho fundamental a la salud, para lo cual el Ministerio de Salud y Protección Social, en el término de seis (6) meses, deberá diseñar estrategias comunicativas con aplicabilidad obligatoria a los agentes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a través de las cuales se dará a conocer a los usuarios los plazos adecuados para acceder a consulta especializada, condiciones para el acceso y/o negación de tratamientos y medicamentos, y demás aspectos que hacen parte de la normativa vigente.

Al respecto, sea lo primero mencionar que, la creación de la Comisión no tendría un impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando sus actividades sean ejecutadas con representantes o el personal ya vinculado a las

entidades descritas en el artículo 9, de manera que no se requiera la contratación de personal adicional para el cumplimiento de las funciones y las obligaciones contempladas, pues en caso contrario, es preciso recordar que en atención a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019<sup>1</sup>, las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad, y deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo Sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011<sup>2</sup>, para lo cual este Ministerio verificará el cumplimiento de estas condiciones y otorgará la viabilidad presupuestal respectiva.

Aunado a lo anterior, el artículo 14 de la Ley 2159 de 2021<sup>3</sup> (PGN aprobado para la vigencia 2022), consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto o viabilidad presupuestal de esta Cartera Ministerial. Y en todo caso, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 371 de 2021<sup>4</sup> y las Directivas Presidenciales al respecto, solo están permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, únicamente cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas del Gobierno Nacional.

En consonancia, es preciso recordar que Ley 2155 de 2021<sup>5</sup>, recientemente aprobada por el Congreso de la República, de iniciativa gubernamental, incluye en el título III el Plan de Austeridad y Eficiencia en el del Gasto Público, en el que se contempla entre al menos cuatro puntos relevantes y que deben ser tenidos en cuenta con el fin de lograr uno de los ahorros más importantes que ha buscado la Nación en los últimos años. En primer lugar, se limita el crecimiento de la burocracia, y se mantiene la capacidad adquisitiva de los trabajadores públicos. En segundo punto, se restringen los cambios en la planta de personal y se congelan los vacantes. En tercer lugar, se busca establecer límites de gastos en bienes y servicios del sector público. En cuarto lugar, se busca controlar los contratos de prestación de servicios, salvo aquellos que sean esenciales para el funcionamiento de las entidades. Particularmente, el artículo 19 de la mencionada Ley, consagra:

**"Artículo 19. Plan de austeridad y eficiencia en el gasto público.** En desarrollo del mandato del artículo 209 de la Constitución Política y con el compromiso de reducir el Gasto Público, en el marco de una política de austeridad, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos, durante los siguientes 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional anualmente reglamentará mediante decreto un Plan de Austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

Mediante este Plan de Austeridad se buscará obtener para el periodo 2022—2032 gradualmente un ahorro promedio anual de \$1.9 billones de pesos a precios de 2022, mediante la limitación en el crecimiento anual del gasto por adquisición de bienes y servicios, la reducción de gastos destinados a viáticos, gastos de viaje, papelería, gastos de impresión, publicidad, adquisición de vehículos y combustibles que se utilicen en actividades de apoyo administrativo, la reducción en la adquisición y renovación de teléfonos celulares y planes de telefonía móvil, internet y datos, la reducción de gastos de arrendamiento de instalaciones físicas, y, en general, **la racionalización de los gastos de funcionamiento**. Para el logro de este Plan de Austeridad el Gobierno nacional también propondrá al Congreso de la República una reducción en un porcentaje no inferior al cinco por ciento (5%) anual, durante los próximos cinco (5) años, de las transferencias

<sup>1</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por la Equidad".

<sup>2</sup> Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022.

<sup>4</sup> Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2021 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

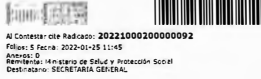
<sup>5</sup> Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

<p>incorporadas en el Presupuesto General de la Nación. Se exceptúan aquellas transferencias específicas de rango constitucional y aquellas específicas del Sistema General de Participaciones — SGP, así como las destinadas al pago de: i) Sistema de Seguridad Social; ii) los aportes a las Instituciones de Educación Superior Públicas y iii) cumplimiento de fallos judiciales.</p> <p>Cada uno de los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, de manera semestral, presentarán y enviarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un informe sobre el recorte y ahorro generado con esta medida.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá presentar junto con el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto la propuesta de austeridad consistente con la meta a que se refiere el presente artículo.<sup>6</sup></p> <p>Este artículo fue incorporado desde el texto inicial del proyecto de ley para su trámite legislativo y tuvo amplia divulgación, debate y socialización, hasta su aprobación por parte del Congreso de la República, haciendo del mismo una decisión política institucional tanto de la rama legislativa como ejecutiva, de tal manera que este Ministerio llama la atención para que las iniciativas legislativas que se presenten en adelante guarden armonía en materia de austeridad del gasto, dado que es un tema prioritario tanto político como económico, teniendo en cuenta el contexto derivado de la pandemia y la afectación de las finanzas públicas en un marco de reorientación del gasto social, la reactivación económica y la imperiosa sostenibilidad fiscal.</p> <p>Ahora bien, el numeral 7 del artículo 150 y el artículo 154 de la Constitución Política, establecen:</p> <p><b>"ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes.</b> Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) <b>7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica;</b> reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta." (Subraya y negrilla fuera de texto)</p> <p><b>"ARTICULO 154.</b> Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.</p> <p>No obstante, <b>sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150 (...)"</b> (Subraya y negrilla fuera de texto)</p> <p>De acuerdo con las normas trascritas, los proyectos de ley que se tramitan en el Congreso de la República en materia salarial y de estructura administrativa del Estado es de exclusiva potestad del Gobierno Nacional, lo que implica que cualquier iniciativa que se adelante en esa Corporación con dichos fines deberá contar con el aval del Gobierno, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional.</p> <p>Al respecto, esa Corporación en sentencia C- 251 de 2011<sup>6</sup>, señaló:</p> <p><small><sup>6</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C- 251 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretel Chaljub.</small></p>	<p><i>" (...) la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones<sup>9</sup>. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos<sup>8</sup>. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7<sup>o</sup> del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior<sup>8</sup>.</i></p> <p><i>En ese orden de ideas, en la jurisprudencia de la Corporación se ha explicado que "1) la función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control<sup>10</sup>, así como también regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras (...)"</i> (Negrilla fuera de texto).</p> <p>Por lo anterior, en caso de insistirse en el trámite legislativo de la iniciativa del asunto sin contar con el aval del Gobierno Nacional, representado en el Ministerio de Hacienda en materia fiscal, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.</p> <p>Por otro lado, sobre la comunicación efectiva para el acceso al derecho fundamental a la salud, propuesta en el artículo 10, es menester indicar que las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos de inversión con partidas destinadas al financiamiento de campañas publicitarias, de manera que cada una de las entidades involucradas tendrían que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo dispone el artículo 39 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), al señalar que cualquier gasto autorizado por Leyes anteriores a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, se incorporarán a éste, de acuerdo, no solo con la disponibilidad de recursos, sino también con las prioridades del Gobierno, siempre que corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guarden concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.</p> <p>Sobre el gasto generado en leyes preexistentes, la Corte Constitucional, en sentencia C-157 de 1998, precisó que <i>"la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo. (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP.)"</i>. (Negrilla fuera de texto)</p> <p>Así las cosas, es el Gobierno quien cuenta con la potestad y discrecionalidad de decidir qué gastos ordenados por el Legislativo serán incluidos en el respectivo proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación (PGN).</p> <p>Por otra parte, para que el Gobierno incorpore las partidas presupuestales en la Ley de presupuesto, deberá regirse por lo establecido en el EOP, el cual dispone en su artículo 47 que es el Gobierno quien deberá preparar anualmente</p> <p><small><sup>9</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis. <sup>8</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-299 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón. <sup>10</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. <sup>11</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-209 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.</small></p>
--	--

<p>el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de propuesto<sup>11</sup>.</p> <p>De suerte que, de conformidad con el EOP, cada sección presupuestal (Ministerios o Departamentos Administrativos), debería incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que de acuerdo con sus competencias se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, acorde con los decretos y las directivas presidenciales de austeridad en dichos gastos<sup>12</sup>, e igualmente, la Autoridad Nacional de Televisión podría bajo su autoridad proporcionar los espacios necesarios en los diferentes medios a su cargo en convenio con las entidades que lo requieran.</p> <p>Por lo expuesto, este Ministerio solicita tener en cuenta las anteriores consideraciones. En todo caso, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p><b>JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS</b> Viceministro Técnico DOPNREGRESSOAJ UJ- 0102/2022</p> <p>Elaboró: Andrés del Pilar Suárez Pinto Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco</p> <p>Con copia al Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano – Secretario General de la Cámara de Representantes</p> <p><small><sup>11</sup> Ley 38 de 1989 "Normativo del Presupuesto General de la Nación", artículo 27, Ley 179 de 1994 "Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto", artículo 20. <sup>12</sup> Decreto 1068 de 2012. <sup>13</sup> ARTÍCULO 234.4.5.1. Actividades de divulgación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, las entidades públicas podrán adelantar directa o indirectamente, actividades de divulgación de sus programas y políticas, para dar cumplimiento a la finalidad de la respectiva entidad en un marco de austeridad en el gasto y reducción real de costos, acorde con los criterios de efectividad, transparencia y objetividad. <b>Directiva Presidencia 09 de 2018</b> <b>5. AVORRO EN PUBLICIDAD ESTATAL.</b> 5.1. Todo gasto de publicidad de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, que sean permitidos por la ley, incluidos los gastos de publicidad contratados en desarrollo de contratos de operación logística, tendrá que ser informado al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y contar con su visto bueno antes de iniciar los procesos de contratación. 5.2. Todo gasto de publicidad estatal, de todas las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, deberá estructurarse en el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos destinados a la contratación, con el fin de evitar su uso excesivo, controlar el gasto público y garantizar la austeridad. 5.3. Todas las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional velarán por el adecuado control y vigilancia de los costos que se destinan en sus presupuestos para publicidad estatal. 5.4. Las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional elaborarán un informe semestral con destino al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en donde detallen los gastos efectuados en materia de publicidad. 5.5. La imagen y el mensaje de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional será coordinado por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.</small></p>	
--	--

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 033 DE 2021 CÁMARA**

*por medio [de la] cual se adiciona un parágrafo al artículo 3° de la Ley 1574 de 2012.*

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor <b>JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO</b> CAMARA DE REPRESENTANTES CARRERA 7 # 8 - 68 BOGOTÁ D.C. - BOGOTÁ D.C.</p>  <p>ASUNTO: Concepto sobre el PL 033/21 (C) "por medio [de la] cual se adiciona un parágrafo al artículo 3° de la Ley 1574 de 2012". Radicado N° 202142301719662.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Si se tiene en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1728 de 2021. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>La propuesta dispone:</p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto ampliar la condición de estudiante a aquellos jóvenes que se encuentran entre los 18 y 25 años beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, que interrumpieron sus estudios superiores o estuvieron imposibilitados a iniciarlos, con ocasión al cuidado del progenitor que se encontrase con alguna enfermedad en fase terminal<sup>1</sup>.</p> <p>Bajo esta perspectiva, en el artículo 2°, se estipula:</p> <p><b>Artículo 2.</b> Adiciónese un parágrafo al artículo 3 de la Ley 1574 de 2012, el cual quedará así:</p> <p><b>*Artículo 3.</b> El estudiante que curse, termine su semestre o ciclo académico, y decida trasladarse, hacer cambio de modalidad o programa de formación, no perderá el derecho a la pensión de sobreviviente</p> <p><sup>1</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 1728 de 2021.</p>	<p>(...)</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Los beneficiarios de la presente ley son extensivos a los hijos menores de 26 años que no acrediten su condición de estudiante o que hayan suspendido sus estudios con ocasión del cuidado de sus padres enfermos en fase terminal, siempre que se logre acreditar la calidad de estudiante y cuidador.</p> <p>La calidad de estudiante será certificada por la institución de educación según sea el caso y la calidad de cuidador será certificada por el médico tratante del progenitor que se encuentre con alguna enfermedad en fase terminal.</p> <p>Entendiéndose por enfermo en fase terminal, lo dispuesto en la ley 1733 de 2014<sup>2</sup>.</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p>Si bien se estima loable el propósito del artículo 2° de la iniciativa que ahora nos ocupa, es pertinente manifestar:</p> <p><b>2.1.</b> El AL 01 de 2005, "por el cual se adiciona el Artículo 48 de la Constitución Política", determina:</p> <p>[...] El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas [...] [Énfasis fuera del texto].</p> <p>Como se puede apreciar, el Acto Legislativo introduce el criterio de la sostenibilidad financiera, mediante el cual las leyes que se expidan en materia pensional con posterioridad al 25 de julio de 2005, deberán asegurar su financiación. Este principio está en consonancia con la esencia de la Constitución Política de 1991, toda vez que en el artículo 2° de la misma se prevé, como uno de los fines del Estado, el garantizar la efectividad de los derechos, por ende, se espera que los que se otorgan no sean meramente teóricos sino eficaces.</p> <p>Igualmente, el Estado dirige, coordina, reglamenta y vigila el sistema y los particulares tienen el derecho-deber concomitante de participar en la ampliación de la cobertura, así como en la ejecución de las prestaciones. Para la Corte Constitucional:</p> <p>[...] la finalidad de la reforma constitucional del artículo 48 de la C.P fue procurar la sostenibilidad financiera del sistema [...] asegurando [...] su efectividad y [...] eficiencia [...] Al mismo tiempo [...]</p> <p><sup>2</sup> <i>Ibid.</i></p>
<p>[se] introduce[n] dos nuevos criterios o principios a tener en cuenta en el sistema de seguridad social colombiano, además del de universalidad, progresividad, eficiencia y solidaridad, que son los principios de equidad y sostenibilidad financiera del sistema, los cuales se incluyen "... por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren la suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho" [...] [Énfasis fuera del texto].</p> <p>Sobre ese aspecto, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto del 18 de octubre de 2012, radicación No. 2012-00075-00(2121), recoge los argumentos planteados por los entonces ministros de Hacienda y Crédito Público y de Protección Social<sup>3</sup>, respecto del proyecto de Acto Legislativo No. 34 de 2004 Cámara, según los cuales:</p> <p>[...] En la medida en que el país ha venido haciendo un esfuerzo considerable por sanear el problema pensional, es fundamental establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo pueda verse desperdiciado. Por tal razón [...] la sostenibilidad financiera del sistema [...] implica [...] que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe preservar su equilibrio financiero, evitando por consiguiente situaciones críticas [...] <sup>4</sup></p> <p>Se puede decir, entonces, que al Estado se le asignó el deber de asegurar que el SCP sea financieramente viable, con el propósito de que las prestaciones que se reconozcan no afecten generaciones pasadas, presentes y futuras, asegurando un equilibrio financiero, de manera que los niveles de protección que hoy se ofrecen, puedan mantenerse a largo plazo.</p> <p>De lo expuesto se tiene que, al pretenderse ampliar la calidad de estudiante a aquellas personas entre los 18 y los 25 años, bajo los presupuestos que contempla la iniciativa como es el caso de haber suspendido sus estudios en razón del cuidado del progenitor enfermo en fase terminal, siempre que se logre acreditar la calidad de estudiante y cuidador, se podría contravenir lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2015, en lo atinente a la sostenibilidad financiera, toda vez que, conforme a la normatividad vigente y con sujeción a las disposiciones de carácter presupuestal, no se determina cuál va a ser la fuente a través de la cual se financiará lo descrito en el proyecto, de forma tal, que permita contar con los recursos suficientes a fin de continuar garantizándole la pensión de sobrevivientes a estas personas, ni se hace un análisis del impacto fiscal que tendría la misma.</p> <p><b>2.2.</b> Como se anotó, se observa que el proyecto de ley no tiene un estudio de impacto fiscal, concretamente, no se plantea lo atinente al efecto financiero conforme con lo consagrado en</p> <p><sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-228 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez. <sup>4</sup> Hoy Ministerio de Salud y Protección Social (Cr. Decreto-ley 4107 de 2011). <sup>5</sup> En: <a href="http://www.alcaldiaiboga.gov.co/sistema/normas/norma1.asp?n=50825">http://www.alcaldiaiboga.gov.co/sistema/normas/norma1.asp?n=50825</a>.</p>	<p>el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>5</sup>, "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"<sup>6</sup>, y, por ende, es factible que, dentro del trámite legislativo se exteriorice dicha falencia. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha enfatizado:</p> <p>[...] Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto", (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo o omite concepcionar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual "se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio de "democracia" y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro [...] <sup>7</sup></p> <p>Bajo este entendido, se debe estar en consonancia con el mandato estipulado en la citada ley, los desarrollos jurisprudenciales y los preceptos superiores sobre la materia. Al efecto, es necesario que, tanto en la exposición de motivos como en las respectivas ponencias, se incorporen expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de dicho costo, y que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el curso legislativo, conceptúe sobre la consistencia de los informes realizados, pronunciamiento que no debe ir en contravía del "Marco Fiscal".</p> <p><sup>5</sup> Artículo 7°. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo [...] Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo [...] El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso [...]. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá tener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público [...] En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces. <sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.</p>

A esto, dentro de lo que se ha venido expresando debe agregarse que la Corte Constitucional, ha sostenido:

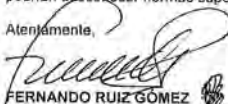
[...] la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia constitucional<sup>8</sup>, es considerado como un *derecho prestacional y programático*, ya que le otorga, por una parte, a todas las personas el derecho de exigir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

**3. CONCLUSIÓN**

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

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Frente a su contenido, resulta relevante tener en cuenta las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y aquellas que podrían desconocer normas superiores.

Atentamente,




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

Aprobó:  
Viceministerio de Protección Social  
Dirección Jurídica

<sup>8</sup> Cfr. Sentencias T-102 de 1998, T-560 de 1998, SU-819 de 1998, SU-111 de 1997 y SU-562 de 1999.  
<sup>9</sup> Véase: Sentencia C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).  
<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-623 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 39 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 y se regula la transferencia a título gratuito de los bienes con extinción de dominio a los municipios y distritos.*

<p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>1.1. Oficina Asesora de Jurídica</p> <p>Bogotá D.C.</p>  <p>Radicado: 2-2021-069021 Bogotá D.C., 29 de diciembre de 2021 15:10</p> <p>Honorable Congresista <b>JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA</b> Cámara de Representantes <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> Carrera 7 No. 8-62 Ciudad</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 59248/2021/OFI</p> <p><b>Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 39 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 y se regula la transferencia a título gratuito de los bienes con extinción de dominio a los municipios y distritos."</b></p> <p>Respetada Presidente,</p> <p>De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto modificar el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014<sup>1</sup> para regular la transferencia a título gratuito de los bienes a los cuales se les haya declarado la extinción de dominio ubicados en los distintos municipios y distritos del territorio nacional, así:</p> <p><b>"ARTÍCULO 1º.</b> Adiciónese un párrafo al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 "Por la cual se expide el Código Nacional de Extinción de Dominio" modificada por el artículo 22 de la Ley 1849 de 2017, el cual quedará así:</p> <p><b>"Párrafo 5º:</b> Los municipios y distritos podrán solicitar la transferencia a título gratuito de los bienes inmuebles ubicados dentro de su territorialidad y a los cuales se les haya declarado la extinción de dominio con el fin de destinar su adaptación para programas relacionados con salud, cultura, deporte, ecoturismo o educación."</p> <p>(...)</p> <p><small><sup>1</sup> Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio."</small></p>	<p><b>"ARTÍCULO 4º.</b> Los bienes inmuebles sobre los que se declare la extinción de dominio que sean transferidos a los municipios o distritos, con motivo de la presente ley, no se imputarán a los porcentajes específicos de destinación contemplados en el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 o de las que modifiquen o complementen.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La solicitud de la transferencia de los bienes inmuebles con extinción de dominio no será procedente sobre aquellos que tenga la destinación específica establecida en la Ley 1448 de 2011." (Subrayado fuera del texto)</p> <p>Al respecto, es preciso tener en cuenta lo dispuesto por el inciso 1 del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, el cual contempla la destinación de los recursos provenientes de los bienes que se declare en extinción de dominio, de la enajenación temprana y los provenientes de la productividad de los bienes administrados, en los siguientes términos:</p> <p><b>"ARTÍCULO 91. ADMINISTRACIÓN Y DESTINACIÓN.</b> Los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, los recursos provenientes de la enajenación temprana y los recursos provenientes de la productividad de los bienes administrados, descontando aquellos destinados para el pago gradual y progresivo de los pasivos de dicho Fondo, los recursos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad encargada de la administración de los bienes, y las destinaciones específicas previstas en la ley, se utilizarán a favor del Estado y serán destinados así: en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial, en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, en un diez por ciento (10%) a la Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa y el cuarenta por ciento (40%) restante para el Gobierno nacional, quien reglamentará la distribución de este último porcentaje, destinando una parte a infraestructura penitenciaria y carcelaria. (...)" (Subrayado fuera del texto)</p> <p>Bajo este contexto, se debe mencionar que de conformidad con el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, actualmente los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio pertenecen al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado FRISCO. Los recursos de dicho Fondo se utilizan a favor del Estado a través de las siguientes destinaciones: 25% Rama Judicial, 25% la Fiscalía General de la Nación, 10% Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa y 40% para el Gobierno nacional. Es de anotar que el porcentaje del Gobierno nacional se destina en 5% para la infraestructura penitenciaria y carcelaria, 15% para sufragar los gastos requeridos para la recepción, administración, saneamiento, alistamiento, sostenimiento y disposición de los bienes inventariados por las FARC-EP (hoy partido Comunes) y el 20% restante se destinará conforme define el Departamento Administrativo para la Presidencia de la República, con especial atención a programas de atención de víctimas de actividades ilícitas y políticas para la lucha contra las drogas y el crimen organizado. Adicionalmente, ese porcentaje podrá ser afectado para los casos en que sea procedente la donación a entidades públicas.</p> <p>Así las cosas, el Proyecto de Ley afectaría la disponibilidad actual de recursos para dichos destinos, por lo que se evidencia que los bienes inmuebles de que trata la iniciativa en estudio constituyen una base importante de ingresos que se dejarían de percibir.</p> <p>A su vez, esta iniciativa desnaturalizaría la estructura y jerarquía de la administración pública, sobreponiendo intereses de algunas entidades territoriales frente a las entidades del orden nacional, y podría generar que otras entidades territoriales distintas a los distritos y municipios puedan pedir el beneficio señalado en la propuesta legislativa, lo que afectaría aún más la actual disponibilidad de recursos del FRISCO.</p>
---	---

Por otra parte, es importante manifestar que la legislación vigente contiene una serie de herramientas para la disposición de los bienes que integran el FRISCO, los cuales son administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE). Al respecto, sea lo primero decir que, de conformidad con el artículo 92 de la Ley 1708 de 2014, los mecanismos de administración con los que cuenta la SAE, en relación con los bienes con extinción de dominio y afectados con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, son: la enajenación, contratación, destinación provisional, depósito provisional, destrucción o chatarrización y la donación entre entidades públicas. En ese sentido, para efectos de que los municipios y distritos del país puedan beneficiarse de los bienes que administra la SAE para ejecutar programas relacionados en "salud, cultura, deporte, ecoturismo o educación"; se advierte que existen mecanismos como los mencionados, especialmente el de destinación provisional<sup>2</sup> y el de donación entre entidades públicas<sup>3</sup>, con los cuales se puede obtener lo pretendido por el Proyecto de Ley.

Además, el parágrafo 3 del artículo 93 de la Ley 1708 de 2014 establece que la SAE puede transferir el dominio de bienes inmuebles con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio "(...) a un patrimonio autónomo que constituya la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas de acuerdo con las competencias establecidas en el artículo 245 de la Ley 1753 de 2015 para desarrollar en cualquier lugar de Colombia, por sí sola o en convenio con cualquier autoridad o entidad de orden nacional, departamental, distrital y municipal programas y/o proyectos de renovación urbana o desarrollo urbano que tengan componentes de utilidad pública o interés social, siempre que, la Agencia Nacional Inmobiliaria presente a la SAE la viabilidad del programa y/o proyecto, y esta última lo apruebe. En la misma se deberá incorporar la forma de pago de por lo menos el 30% del valor comercial del bien inmueble. Una vez se autorice la realización del proyecto por parte de la SAE, el bien no será objeto de comercialización. El 70% restante del valor del bien será cubierto con las utilidades propias del negocio y el desarrollo del programa y/o proyecto en el plazo estipulado por este. Los ingresos que reciba el FRISCO por concepto del pago del 70% señalado anteriormente, se destinará en las formas previstas en el presente artículo. (...)” (Subrayado fuera de texto).

Asimismo, el artículo 134 de la Ley 2159 de 2021<sup>4</sup> (Ley Anual de Presupuesto 2022), recientemente aprobado por el Congreso de la República, establece que "El Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, podrá autorizar la destinación definitiva de activos que se encuentren extintos en favor de la Nación y que sean administrados por el FRISCO, para el apalancamiento como contrapartida de los proyectos estratégicos que tengan como finalidad la reactivación económica del país, la generación de empleo o la solución de necesidades en materia de derechos humanos, cultura, infraestructura para instalaciones militares y carcelarias, así como de defensa y seguridad del Estado". A su vez, ese artículo habilita a la SAE "(...) para la constitución de mecanismos fiduciarios en los que se transfiera la propiedad de los activos, a través de la conformación de un patrimonio autónomo cuyo objeto radique en el desarrollo de los proyectos previstos en este artículo o en programas y/o proyectos de renovación o desarrollo urbano que tengan componentes de utilidad pública o interés social. (...)” (Negrilla fuera de texto).

Finalmente, es importante tener en cuenta que en los artículos 8, 9 y 10 de la Ley 2155 de 2021<sup>5</sup> (Ley de Inversión Social) se establecieron nuevos instrumentos para optimizar la gestión y movilización que realiza la SAE frente a los activos en proceso de extinción de dominio o extintos que componen el FRISCO, los cuales permitirán generar más

ingresos para la Nación. Dichos instrumentos están relacionados con nuevos mecanismos de valoración de bienes inmuebles y sociedades, y la ampliación de las causales de enajenación temprana a los bienes inmuebles de la SAE y bienes de sociedades en liquidación, así como el establecimiento de directrices para la aplicación oportuna y eficiente de dicha enajenación. En consecuencia, el Proyecto de Ley no se encuentra en línea con lo establecido en las leyes recientemente aprobadas por el Congreso de la república y que corresponden a una voluntad política institucional sobre la materia, tales como la Ley de Inversión Social, que se constituye en un instrumento necesario de política pública de este Gobierno enfocado en la financiación de los programas sociales y la reactivación económica.

Por otro lado, el artículo 6 de la propuesta normativa establece que "las entidades territoriales podrán solicitar excepcionalmente la transferencia de bienes muebles a título gratuito, cuando esta solicitud se relacione con el cumplimiento de proyectos establecidos en el plan de desarrollo municipal o distrital. (...)”. En relación con este artículo, es importante mencionar que dicha propuesta implicaría que el FRISCO, al finalizar el proceso de extinción de dominio, tampoco contaría con los bienes muebles cedidos a título gratuito, por lo que sería inconveniente para la SAE como administradora de FRISCO y afectaría la disponibilidad de recursos que trata el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014. En todo caso, vale la pena advertir que el último inciso del artículo 93 de la Ley 1708 de 2014 señala que "El administrador del Frisco podrá transferir el dominio a título de donación de los bienes perecederos a una entidad pública. En el evento de ordenarse la devolución el administrador del Frisco efectuará una valoración y se pagará con cargo al Frisco."

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>6</sup>, el Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto y solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones. En todo caso se manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con las iniciativas legislativas en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Atentamente,

**FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ**  
Viceministro General  
DGP/NOAJ

Elaboró: Santiago Cano Arias  
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco  
Con Copia: Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario general de la Cámara de Representantes.  
LU-2144/2021

<sup>2</sup> Artículo 96 de la Ley 1708 de 2014, reglamentado en el capítulo 5 del Decreto 2136 de 2005.  
<sup>3</sup> Artículo 92 de la Ley 1708 de 2014, reglamentado en el capítulo 8 del Decreto 2136 de 2005.  
<sup>4</sup> Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2022.  
<sup>5</sup> Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.  
<sup>6</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

**CARTA DE COMENTARIOS DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 043 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se dota al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín de las facultades, instrumentos y recursos legales para promover su desarrollo integral y establecer su régimen político, administrativo y fiscal y se dictan otras disposiciones.*

**ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 141 DE 2021 CÁMARA**  
*por medio de la cual se dictan disposiciones para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., martes, 08 de febrero de 2022

DG

Doctor  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Carrera 7 # 8-68 Piso 5. Edificio Nuevo del Congreso, Código Postal 111711  
Congreso de la República  
[secretaria\\_general@camara.gov.co](mailto:secretaria_general@camara.gov.co)  
Bogotá D.C.

**Asunto:** Concepto técnico y jurídico sobre el Proyecto de Ley No. 043 de 2021 – Cámara.

Respetado Secretario,

En el marco del proceso de seguimiento legislativo que efectúa este Departamento Administrativo a las iniciativas que cursan en el Honorable Congreso de la República, se identificó que actualmente se encuentra en trámite el Proyecto de Ley No. 043 de 2021 Cámara, "Por medio de la cual se dota al distrito especial de ciencia, tecnología e innovación de Medellín de las facultades, instrumentos y recursos legales para promover su desarrollo integral y establecer su régimen político, administrativo y fiscal y se dictan otras disposiciones", acumulado con el Proyecto de Ley Orgánica No. 141 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se dictan disposiciones para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones". Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el marco de las competencias establecidas en el Decreto 2189 de 2017<sup>1</sup>, de manera atenta, remite los comentarios técnicos y jurídicos relacionados con la viabilidad de la iniciativa legislativa referida, en los siguientes términos:

**I. Antecedentes del Proyecto de Ley**

Mediante el Acto Legislativo 01 del 14 de julio de 2021<sup>2</sup>, se adicionaron los artículos 328 y 356 de la Constitución Política (C.P.) a efectos de otorgar la calidad de distrito especial de Ciencia, Tecnología e Innovación a la ciudad de Medellín.

Al respecto se destaca que, mediante el artículo 1 del referido Acto Legislativo, se adicionó el siguiente inciso al mencionado artículo 356:

"(...) La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten".

<sup>1</sup> Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.  
<sup>2</sup> Por el cual se otorga la calidad de distrito especial de ciencia, tecnología e innovación a la ciudad de Medellín y se dictan otras disposiciones.

Así las cosas, de conformidad con el artículo primero del Proyecto de Ley (PL) objeto de pronunciamiento, esta iniciativa tiene por objeto "(...) dotar al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín de las competencias, facultades, instrumentos y recursos legales para establecer su régimen político, administrativo y fiscal, y promover su desarrollo integral"<sup>3</sup>.

En virtud de lo anterior, y de conformidad con lo señalado en la Gaceta del Congreso No. 1611 de 2021, que integra el informe de ponencia a la referida iniciativa legislativa, la ciudad de Medellín se ha venido consolidando en un epicentro de la ciencia, tecnología e innovación en el contexto nacional y de América Latina, "(...) De tal suerte y, en cabeza de las administraciones de la ciudad, en asocio con sectores académicos, empresariales y sociales, se ha trazado una ruta que permite posicionar a la capital de Antioquia como un referente en los desarrollos de la inteligencia artificial, el internet de las cosas, así como las nuevas tecnologías, la ciencia y la innovación"<sup>4</sup>.

Adicionalmente, en el texto de la referida Gaceta, se establece que, por medio de la consolidación de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, se busca potenciar la vocación económica y el desarrollo para la ciudad y la región con el aprovechamiento de las oportunidades de la Cuarta Revolución Industrial.

Para efectos de lo anterior, se propone la descentralización de la Ciencia, Tecnología e Innovación "(...) haciendo que las comunidades se apropien de nuevos procesos de producción y socialización, lo que implica fomentar y fortalecer las capacidades en cada una de las comunas y corregimientos. Esto se proyecta a partir de tres niveles (...)", a saber: (i) administrativo, (ii) político, y (iii) programático.

En este sentido, expresan los ponentes, que la motivación del proyecto de Ley Orgánica en cuestión concluye que es necesario brindar un marco legal que permita el aprovechamiento para Medellín de las nuevas tecnologías, fomentar nuevas industrias, y afianzar la vocación de la capital de Antioquia como eje del desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en Colombia. De esta manera, consideran los ponentes, es necesario avanzar en la reglamentación del proyecto de Ley para que Medellín como Distrito Especial desarrolle su potencial en materia de tecnología, ciencia e innovación en búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

**II. Comentarios Generales.**

Se observa en la Sección IV "Marco normativo" de la Gaceta del Congreso No. 1611 de 2021, que "(...) los distritos, al tener un carácter especial, requieren contar con criterios diferenciales para la asignación de presupuesto de la Nación y en el Sistema General de Participaciones – SGP- adoptado por la Ley Orgánica 715 de 2001, se otorga un porcentaje mayor de las transferencias de la Nación".

Al respecto, se sugiere precisar la citada afirmación teniendo en cuenta que, en relación con el Sistema General de Participaciones (SGP), el artículo 356 de la C.P dispone que "Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos

<sup>3</sup> Ver página 18 de la Gaceta del Congreso No. 1611 del 10 de noviembre de 2021.  
<sup>4</sup> Ibid., página 02.

de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley". Así, no debe perderse de vista que la asignación de los recursos del SGP correspondientes a una entidad territorial depende de los criterios y variables de distribución definidos en las Leyes 715 de 2001<sup>5</sup> y 1176 de 2007<sup>6</sup>, así como de la información certificada por las entidades competentes, según lo señalado en el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional y demás normativa aplicable, en la cual, en todo caso, no se contempla como un criterio de distribución el hecho de que un municipio se organice como distrito, ya que esta categoría por sí misma no implica ventajas económicas y no compromete mayores recursos.

**III. Comentarios al articulado.**

- **"Artículo 3°. Régimen aplicable.** El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín será una entidad territorial autónoma, sujeta al régimen político, administrativo y fiscal que establece expresamente la Constitución, la presente ley, y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten.

Las disposiciones generales de la Ley 1617 de 2013 solo serán aplicables en lo no regulado por la presente ley. En todo caso, se exceptúa la aplicación de los capítulos IV al VII del título II, salvo que por el procedimiento planteado en la presente ley así se determine. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín no estará obligado a efectuar ajustes administrativos que generen mayores costos para la ciudad. En lo no dispuesto en la anterior normativa, se someterá a la Ley 136 de 1994, y las que la modifiquen, complementen o sustituyan.

Parágrafo. La Personería municipal y la Contraloría municipal se transformarán en Personería Distrital y Contraloría Distrital<sup>7</sup>.

En relación con lo establecido en la precitada disposición, este Departamento Administrativo respetuosamente considera que con esta medida posiblemente se genera un antecedente que puede repercutir en otras entidades territoriales al aceptar un Estatuto Político, Administrativo y Fiscal diferente al establecido en Ley 1617 de 2013, que rige actualmente para los municipios que se han convertido en distritos especiales, y considerarlo como Ley Orgánica, eventualmente generaría la inoperancia de la señalada ley, siendo contraproducente a largo plazo.

Al respecto conviene señalar que, el objeto de la Ley 1617 de 2013, consiste en dotar a los distritos de facultades, instrumentos y recursos que permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo.

- **"Artículo 9°. Atribuciones Especiales en Ciencia, Tecnología e Innovación del Concejo Distrital.** El Concejo Distrital ejercerá las siguientes atribuciones especiales: (...)
  1. Aprobar el Plan de Desarrollo asegurando el diagnóstico, existencia, estrategia y financiación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital y el

<sup>5</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

<sup>6</sup> Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

funcionamiento del Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital.

(...)

3. Aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial, haciendo especial énfasis en el desarrollo de infraestructuras, y amoblamiento dirigido a fortalecer la Ciencia, Tecnología y la Innovación Distrital. Para tal fin, dictará las normas que demanden los procesos de renovación urbana, urbanización, parcelación, construcción de vías y equipamiento urbano. (...)"

Frente a la presente disposición, se estima que la obligación de asegurar el "(...) diagnóstico, existencia, estrategia y financiación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital y el funcionamiento del Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital", en el Plan de Desarrollo Territorial, desconoce el principio de autonomía que en materia de planeación y planificación le asiste al alcalde, como jefe de la administración local y representante legal del municipio o distrito, quien según lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución Política tiene entre sus atribuciones "(...) 5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio".

De este modo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional "(...) las entidades territoriales elaboran libremente su plan de desarrollo, de acuerdo con el programa de gobierno del (...) alcalde (...), que resulte elegido"; y en este sentido "(...) los candidatos se tornan planificadores y consolidan propuestas que contienen los programas y proyectos que a su entender responden a las expectativas y necesidades de la comunidad, y ésta, a través del voto, manifiesta cuál de ellas es la que efectivamente corresponde a sus aspiraciones"<sup>8</sup>.

Conforme a lo anterior, la elección implica para el gobernador o alcalde, el compromiso de desarrollar su propuesta, la cual se materializa en la formulación del correspondiente plan de desarrollo, para luego asumir sus responsabilidades como orientador y director del mismo, dado que su programa de Gobierno se convierte en un mandato imperativo que ha de estar contenido en un instrumento de carácter técnico cuya implementación le corresponde. El incumplimiento del programa que inscribe el candidato electo implica que los ciudadanos que lo eligieron le impusieron como mandato su cumplimiento y en este sentido están en capacidad y disponen de los mecanismos para revocar su mandato, según lo dispuesto en la Ley 131 de 1994<sup>9</sup>.

De otra parte, en lo relacionado con la aprobación del "(...) Plan de Ordenamiento Territorial, haciendo especial énfasis en el desarrollo de infraestructuras, y amoblamiento dirigido a fortalecer la Ciencia, Tecnología y la Innovación Distrital (...)", conviene señalar que, en concordancia con la Ley 388 de 1997<sup>9</sup> y sus decretos reglamentarios, el Plan de Ordenamiento Territorial es un instrumento de planificación integral que comprende aspectos ambientales, poblacionales, de infraestructura, equipamientos, etc., considerando todas las dimensiones del desarrollo territorial (ambiental, poblacional funcional, socio-cultural, institucional y de gobernanza).

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 1051/01. M.P.: Jaime Araujo Rentería.

<sup>8</sup> Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Debido a lo anterior, si bien se comprende la importancia de fortalecer la ciencia, tecnología e innovación en este proyecto de Ley, se sugiere mantener la integralidad del instrumento POT. Asimismo, conviene destacar que las normas que se emitan se deben hacer con sujeción a las determinantes de ordenamiento del artículo 10 de la referida Ley 388 de 1997, incluyendo las determinaciones del Plan del área metropolitana.

- **"Artículo 22°. Estímulos tributarios.** El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín podrá aplicar beneficios tributarios en el impuesto de renta, ICA y complementarios para empresas de base tecnológica que se instalen en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, expresados de manera gradual durante 10 años a partir de la promulgación de esta ley.

El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Distrital, podrá establecer los estímulos tributarios que se aplicarán a las empresas de base tecnológica con base en las recomendaciones que el Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital haga en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Esa reglamentación deberá contemplar, al menos, la generación de empleo y la construcción de capacidades instaladas para el desarrollo del Distrito. (...)" (Negrilla fuera del texto en cita).

En relación con la posibilidad de que el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín pueda "(...) aplicar beneficios tributarios en el impuesto de renta (...)", conviene señalar que, dicho impuesto fue consagrado en el artículo 1 del Decreto 2053 de 1974, compilado en el artículo 5 del Decreto 624 de 1989<sup>10</sup> - Estatuto Tributario. Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que "(...) se trata de un impuesto directo, de orden nacional, cuyo titular de recaudo es la Nación y que consulta la capacidad contributiva de la persona. Grava la totalidad de ingresos anuales del contribuyente que tengan la potencialidad de incrementar su patrimonio neto al momento de ser percibidos, así como las ganancias ocasionales y remesas"<sup>11</sup>. (Negrilla fuera del texto en cita).

Así las cosas, este Departamento Administrativo se permite señalar que, dada la naturaleza del impuesto de renta y complementarios, cuyo titular de recaudo es la Nación, no le es dable al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín aplicar el beneficio establecido en la norma, razón por la cual respetuosamente se sugiere su supresión. Al respecto conviene señalar que, de acuerdo con lo manifestado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en Sentencia No. 17001-23-31-000-2010-00091-01(18823) de 2014 "(...) Las entidades territoriales, en ejercicio de la autonomía que la Constitución les reconoce, solo tienen la potestad plena para conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad, así como para regular los sujetos que gozan del régimen exceptivo, las condiciones en que se puede gozar de ese régimen y las obligaciones que se les asigna a los beneficiarios para probar que, en efecto, tienen derecho al mismo"<sup>12</sup>. (Negrilla fuera del texto en cita).

<sup>10</sup> Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 235/19, M.P.: José Fernando Reyes Cuatrecasas.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia No. 17001-23-31-000-2010-00091-01(18823) de 2014 C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

- **"Artículo 23°. Oficina Seccional de la Delegatura para la Propiedad Industrial de la Superintendencia de Industria y Comercio:** La Delegatura para la Propiedad Industrial de la Superintendencia de Industria y Comercio, establecerá una oficina seccional en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, con el objetivo de brindar mayor agilidad y eficiencia en los procesos de solicitud de registro de marcas, solicitudes de patentes de invención, patentes de modelos de utilidad, solicitudes de diseños Industriales, el registro de esquemas de trazados de circuitos integrados, entre otros, e igualmente para el fomento a la protección a la innovación y la transferencia de conocimiento, la cual lleva a cabo a través del desarrollo actividades de orientación y divulgación de la Propiedad Industrial".

Frente a la precita disposición, se sugiere no perder de vista que la Superintendencia de Industria y Comercio actualmente cuenta con Centros de Apoyo a la Tecnología e Innovación (CATI) a nivel regional, los cuales brindan orientación y asistencia personalizadas a inventores, empresarios, instituciones y MiPymes, sobre las opciones que mejor se adapten a sus necesidades para la protección de invenciones, innovaciones, marcas y diseños, destacando que una de sus sedes ya se encuentra en Medellín<sup>13</sup>. Así, se sugiere validar la pertinencia de lo señalado en el artículo en comento, sin perjuicio de que se considera importante, someter la presente disposición a conocimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio.

- **Artículo 20°. Políticas públicas.** El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín participará activamente, con voz y voto, en la formulación e implementación de las políticas públicas que sean pertinentes a su vocación, como la Política Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación, y los Planes Nacionales y Regionales de Ciencia Tecnología e Innovación.

Parágrafo. El Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín podrá solicitar su participación en las políticas públicas del nivel nacional y departamental que considere pertinentes ante la autoridad específica, de manera que se le otorgue un plazo de diez (10) días para comunicar sus observaciones en la etapa de formulación".

- **"Artículo 26°. CONPES.** El Gobierno Nacional en un término de doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley expedirá un documento Conpes para el impulso de los proyectos de inversión que requiera el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín para cumplir su vocación".

En atención a que la redacción propuesta en el artículo 20 de la iniciativa no ofrece claridad sobre el tipo de instrumento a través del cual se espera adoptar "(...) políticas públicas que sean pertinentes a su vocación (...)", conviene señalar que para el caso de los documentos CONPES, estos plasman las decisiones de política pública aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), y su formulación e implementación es el resultado de un trabajo coordinado y concertado entre entidades e instituciones del Gobierno nacional.

<sup>13</sup> Para más información se sugiere consultar el siguiente enlace: <https://www.sic.gov.co/propiedad-industrial/centros-de-apoyo>

Para el caso específico, se estima inconveniente que en el marco del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín participe activamente con "(...) voz y con voto", ya que atendiendo lo dispuesto

en el artículo 164 de la Ley 1753 de 2015<sup>14</sup> y el artículo 2.2.12.1.2 del Decreto 1082 de 2015<sup>15</sup>, sustituido por el artículo 1 del Decreto 1869 de 2017<sup>16</sup>, serán miembros del CONPES con voz y voto "(...) los ministros de despacho y el director del Departamento Nacional de Planeación". Asimismo, "(...) serán miembros con voz y voto los directores de Departamentos Administrativos que se requieran para su adecuado funcionamiento, siempre que se trate de asuntos directamente relacionados con las funciones o competencias institucionales (...)".

En adición de lo anterior y respecto a lo señalado en el artículo 26, se precisa que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1753 de 2015<sup>17</sup>, así como en el artículo 2.2.12.1.3., del Decreto 1068 de 2015, sustituido por el artículo 1 del Decreto 1869 de 2017, el CONPES tiene las siguientes funciones:

"(...) 1. Servir de organismo coordinador y señalar las orientaciones generales que deben seguir los distintos organismos especializados de la dirección económica y social del Gobierno nacional.

2. Aprobar los documentos de política económica y social, y aquellos que sirvan de base para la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo.

3. Aprobar el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo conforme a la Constitución y a la Ley 152 de 1994.

4. Estudiar y aprobar los informes periódicos u ocasionales que se le presenten a través de su Secretaría Técnica, sobre el desarrollo de los planes, programas y políticas generales, sectoriales y regionales, y recomendar las medidas que deban adoptarse para el cumplimiento de tales planes y programas.

5. Hacer seguimiento al avance de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, para alcanzar plenamente los objetivos de desarrollo sostenible a los que se ha comprometido previamente la nación, de acuerdo con la información que las entidades territoriales alleguen a los ministerios, entidades competentes y al Departamento Nacional de Planeación, sobre la inclusión en sus planes de desarrollo los objetivos, metas y estrategias concretas dirigidas a la consecución de dichas metas.

6. Hacer seguimiento a los compromisos realizados por los ministerios y demás entidades a la luz de las políticas, planes, programas y proyectos aprobados por el Conpes.

7. Estudiar y definir, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal (Confis), los instrumentos de política fiscal según la normativa vigente y adoptar las demás

<sup>14</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".  
<sup>15</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.  
<sup>16</sup> Por medio del cual se sustituye el Título 12 del Decreto número 1082 de 2015. Único reglamentario del Sector Administrativo de Planeación, en lo relacionado con el funcionamiento del Consejo de Política Económica y Social (Conpes).  
<sup>17</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 "Todos por un nuevo país".

Los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá que se acojan a los beneficios de la presente ley podrán destinar recursos del presupuesto de inversión al fondo al que hace referencia este artículo siempre y cuando no afecte su sostenibilidad fiscal.

El Alcalde Distrital será el encargado de administrar el Fondo Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación.

**Parágrafo 1:** Se autoriza a las entidades del orden nacional a aportar recursos económicos al Fondo Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la ejecución de programas y proyectos de interés científico, tecnológico y de innovación para el distrito.

**Parágrafo 2:** Se autoriza al Fondo Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para recibir recursos económicos públicos o privados, de cooperación internacional, donaciones u otras modalidades, para la financiación de programas y proyectos de interés científico, tecnológico y de innovación para el Distrito."

En atención a lo establecido en el presente artículo, respetuosamente se sugiere no perder de vista que las entidades territoriales "(...) tienen derecho a disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones, por lo cual uno de los derechos mínimos de los que son titulares, consiste en establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Particularmente, la Constitución atribuye a las entidades territoriales la competencia para elaborar su plan de desarrollo, lo que se traduce en la potestad de diseñar su propio sistema de ingresos y gasto"<sup>18</sup>. (Negrilla propia).

En este sentido, al establecerse en el presente artículo que "(...) el Distrito Especial destinará por lo menos el 1% del presupuesto de inversión para (...) [la financiación de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación] y un 5% adicional del impuesto de industria y comercio para financiar proyectos y programas en el marco de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación", posiblemente se estaría desconociendo la autonomía territorial en materia de presupuesto y disposición de recursos.

- **"Artículo 36°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación".

Respecto al presente artículo, es pertinente señalar que las normas deben indicar de manera expresa aquellas que pretenden modificar o derogar, lo que no se observa en la presente disposición. De aprobarse tal como se encuentra planteado el artículo 36, podría generar inseguridad jurídica respecto de las demás normas vigentes que regulan la materia.

**IV. Consideraciones finales.**

Se considera necesario que la iniciativa legislativa sea analizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, en el marco de sus competencias, verifique el impacto fiscal de la propuesta tomando en consideración lo señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-346/17, M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.  
<sup>19</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

decisiones, conceptos o autorizaciones en materia presupuestal en los términos del Decreto número 111 de 1996 y demás normas reglamentarias.

8. Adoptar las decisiones y emitir conceptos, autorizaciones o pronunciamientos relacionados con los proyectos bajo el esquema de asociación público-privada en los términos de la Ley 1508 de 2012 y las demás normas que la reglamentan.

9. Emitir conceptos y autorizaciones sobre la celebración de operaciones de crédito público y asimiladas en los términos del parágrafo 2° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, el Decreto número 1068 de 2015, y las demás disposiciones sobre la materia.

10. Las demás que de acuerdo con su naturaleza le hayan sido conferidas o le sean señaladas por otras disposiciones legales".

Por su parte, frente al trámite de elaboración de los documentos CONPES conviene indicar que, de conformidad con el artículo 2.2.12.3.1., del Decreto 1082 de 2015, sustituido por el artículo 1 del Decreto 1869 de 2017, "(...) a solicitud motivada de al menos un miembro del Conpes, el Departamento Nacional de Planeación coordinará, con el apoyo de las entidades competentes, la elaboración de los documentos Conpes".

Para estos efectos, según la referida disposición "(...) las entidades competentes suministrarán, de manera oportuna la información y documentación requerida", cuya veracidad, idoneidad, precisión y calidad "(...) será responsabilidad de las entidades sectoriales competentes aportantes de la información, de conformidad con la normativa aplicable a cada sector".

Debido a lo anterior, este Departamento Administrativo sugiere no perder de vista que los documentos CONPES tienen por objeto la definición de acciones de política pública intersectorial que requieran articulación, coordinación y priorización.

Adicionalmente, es pertinente señalar que el CONPES no tiene injerencia sobre la definición de proyectos de inversión de las entidades territoriales, pues el ámbito de alcance de estos documentos corresponde estrictamente a las entidades del Gobierno nacional, más aún si se tiene en cuenta que conforme lo dispone el artículo 287 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.

- **"Artículo 25°. Fondo Distrital para la Financiación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.** El Concejo Distrital de Medellín, a iniciativa del Alcalde Distrital, creará, en los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Fondo Distrital para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín que tendrá por objeto destinación exclusiva la financiación de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Para eso, el Distrito Especial destinará por lo menos el 1% del presupuesto de inversión para su cumplimiento y un 5% adicional del impuesto de industria y comercio para financiar proyectos y programas en el marco de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación.

el cual establece de manera clara en cabeza de la referida Cartera, la obligación de rendir concepto frente a los Proyectos de Ley que incluyan disposiciones con implicaciones fiscales al establecer que "(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. (...) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso"

En efecto, la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones se ha pronunciado respecto de la potestad que recae en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para realizar los estudios pertinentes que den cuenta del impacto fiscal de los Proyectos de Ley. En este sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C 502 de 2007<sup>20</sup> manifestó lo siguiente:

"(...) La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio".

En este sentido, en caso de emitirse dicho concepto, el mismo vincula y obliga al Congreso de la República a realizar un estudio pormenorizado de las razones ahí descritas, so pena de que el Proyecto en cuestión devenga en inconstitucional. En este sentido, la Sentencia C 866 de 2010 establece explícitamente que "(...) cumplida la carga que consagra el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, referida a la rendición del concepto sobre el impacto fiscal a mediano plazo, surge para el Congreso la correlativa obligación de estudiar y discutir las razones presentadas por el ejecutivo. De tal manera que, una omisión en el análisis de las razones aducidas por el Ministro implica un incumplimiento de la Ley Orgánica 819 de 2003, y, por tanto, deviene en su inconstitucionalidad"<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 502/07, M.P.: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.  
<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 866/10, M.P.: Dr. Jorge Ignacio Pretell Chaljub.

De igual manera, la Corte Constitucional en la Sentencia C 1197 de 2008 señaló que "(...) 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*<sup>22</sup>.

Por último, se recomienda someter la presente iniciativa a conocimiento de los ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación; Comercio, Industria y Turismo; Educación; Tecnologías de Información y Comunicaciones; y la Superintendencia de Industria y Comercio, para que en el marco de sus competencias se pronuncien frente al particular.

En los anteriores se emite concepto sobre el asunto, no sin antes reiterar el compromiso de este Departamento Administrativo como entidad de carácter técnico, para apoyar y fortalecer las iniciativas del Honorable Congreso de la República en ejercicio de la función legislativa.

Cordialmente,

**LAURA MILENA PABÓN ALVARADO**  
Subdirectora General de Prospectiva y Desarrollo Nacional

Elaboró: María Claudia Mateus, Contratista Dirección Innovación y Desarrollo Empresarial.  
Daniel Murcia Pabón, Contratista Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Consolidó: Germán Felipe Correa Castellanos / Jhon Faber Rivera Jerez, Abogados Oficina Asesora Jurídica.  
Revisó: Sebastián Hernández Vargas / David D. Arenas, Abogados Oficina Asesora Jurídica.  
Aprobó: Gilberto Estupiñán Parra, Jefe Oficina Asesora Jurídica.  
Camilo Rivera Pérez, Director Innovación y Desarrollo Empresarial.  
Esteban Páez Correa, Subdirector de Ordenamiento y Desarrollo Territorial  
Milton Mier Santander – Asesor Subdirección General de Prospectiva y Desarrollo Nacional  
Sebastián Ramírez Flechas, Asesor Dirección General.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 1197/08, M.P.: Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

Artículo	Comentario	Propuesta
<p><b>Artículo 3°. Régimen aplicable.</b> El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín será una entidad territorial autónoma, sujeta al régimen político, administrativo y fiscal que establece expresamente la Constitución, la presente ley y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten. Las disposiciones generales de la Ley 1617 de 2013 serán aplicables en lo no regulado por la presente ley. En todo caso, se exceptúa la aplicación de los capítulos IV al VII del título II, salvo que por el procedimiento planteado en la presente ley así se determine. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín no estará obligado a efectuar ajustes administrativos que generen mayores costos para la ciudad. En lo no dispuesto en la anterior normativa, se someterá a la Ley 136 de 1994, y las que la modifiquen, complementen o sustituyan. Parágrafo. La Personería municipal y la Contraloría municipal se transformarán en Personería Distrital y Contraloría Distrital.</p>	<p>Se estaría generando un antecedente que puede repercutir en otras entidades territoriales al aceptar un Estatuto Político Administrativo y Fiscal diferente al que rige actualmente para los municipios que se han convertido en distritos especiales. Es decir, un estatuto diferente a la actual Ley 1617 de 2013 o ley de distritos y considerarlo como Ley Orgánica, lo cual genera la inoperancia de la Ley de Distritos, siendo contraproducente a largo plazo. El objeto de la Ley 1617 de 2013, consiste en dotar a los distritos de facultades, instrumentos y recursos que permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo. Pero al ver el régimen aplicable, se estaría exceptuando a Medellín de todo el régimen aplicable, recordando que su creación tampoco se surtió por intermedio del procedimiento previsto en la Ley 1617 de 2013 sino por Acto Legislativo. En este contexto se observa que con el presente proyecto se estaría inaplicando en la totalidad el régimen de distritos. En este contexto, uno de esos es que la Ley 1617 de 2013 indica que corresponde a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la determinación o modificación de límites de los distritos distintos al Distrito Capital de Bogotá, así como la solución de conflictos limítrofes entre un distrito y un municipio, lo cual dejaría de aplicar en caso de aprobar la presente modificación.</p>	<p><b>Artículo 3°. Régimen aplicable.</b> El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín será una entidad territorial autónoma, sujeta al régimen político, administrativo y fiscal que establece expresamente la Constitución, la presente ley y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten. Parágrafo. La Personería municipal y la Contraloría municipal se transformarán en Personería Distrital y Contraloría Distrital</p>
<p><b>Artículo 4°. División político-administrativa y jurisdicción Distrital.</b> El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín mantendrá la actual división político-administrativa de su jurisdicción compuesta por comunas y corregimientos, por lo que no estará obligado a la revisión de sus actuales límites territoriales. El Concejo Distrital, por iniciativa del Alcalde Distrital, podrá implementar la transformación político-administrativa del territorio, previo análisis financiero, político y territorial, mediante la creación y/o fusión de comunas y/o corregimientos; o la creación de localidades de conformidad con los requisitos, condiciones y procedimientos establecidos en la Ley 1617 de 2013.</p>	<p>Uno de los objetos de la modificación de municipios a distritos es la generación de una nueva división político administrativa, generando entre otros contar con localidades. En este caso, se genera una inaplicabilidad de la Ley 1617 para seguir funcionando como municipio. En este sentido, es importante precisar que la exposición de motivos antecedentes del proyecto no se observa sustento técnico que indique la eficiencia administrativa de las comunas. Ni tampoco si esta organización territorial resulta adecuada para responder a las necesidades de derivadas del crecimiento y localización de la población en términos de cantidad y proximidad a equipamientos, dotacionales, transporte, espacio público, etc. Como tampoco la relación entre las determinaciones del POT, y esta forma organización territorial.</p>	<p><b>Artículo 4°. División político-administrativa.</b> El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín se dividirá en localidades, de manera acorde a las particularidades geográficas, las dinámicas de crecimiento y localización de la población, y la mejora en la cobertura y proximidad de la población a equipamientos, dotacionales, transporte, espacio público, y demás condiciones de habitabilidad. Ordenamiento Territorial incorporarán el diagnóstico y formulación de planes, programas y proyectos acordes con las características y necesidades de estas localidades.</p>
<p><b>Artículo 5°. Autoridades del Distrito:</b> La administración del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín estará en cabeza de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Concejo Distrital.</li> <li>2. El Alcalde Distrital.</li> <li>3. Las Juntas Administradoras Locales, si fuere el caso.</li> <li>4. Las entidades que el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Distrital, cree y organice.</li> </ol> <p>Parágrafo: El Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital asesorará a las autoridades a las que se hace referencia en el presente artículo en todo lo relacionado con la implementación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.</p>	<p>Se estaría previendo que el distrito no cuente con la división política administrativa y que el concejo distrital genere las entidades que considere pertinente inaplicando las normas de carácter nacionales como la Ley 1617 de 2013. Es importante recordar que, el objeto de contar con alcaldes locales en los distritos es contar con funcionarios que representen al alcalde mayor en el plano local, en procura de la desconcentrar las funciones del alcalde mayor y que éste último pueda dedicarse a los temas macro del distrito, mientras que los alcaldes locales se encarguen de temas barriales y de sus corregimientos, teniendo presente que estos contarán con recursos para su desarrollo local y ejercerán funciones en el control urbano.</p>	<p>Se sugiere suprimir el artículo pues contaría con las mismas autoridades distritales.</p>
<p><b>Artículo 6°. Autoridad Ambiental y de Transporte.</b> Se conservarán los esquemas actuales de programación y coordinación de desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios en cabeza del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, especialmente la institucionalidad, garantizando la continuidad en materia de autoridad ambiental y autoridad única de transporte masivo y colectivo de alcance metropolitano, tanto a nivel urbano como rural, de los cuales haga parte el Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín.</p> <p>Parágrafo 1. Para la distribución de competencias entre el Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, se entenderá que los acuerdos y decretos metropolitanos serán, de superior jerarquía respecto de los actos administrativos del Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín dentro de su jurisdicción: única y exclusivamente en los asuntos de su competencia, atribuidos por la Constitución y la ley a las Áreas Metropolitanas.</p> <p>Parágrafo 2. Corresponde a (sic) al Distrito (sic) Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción, atendiendo las disposiciones nacionales sobre la materia, específicamente las competencias consagradas en la Ley 715 de 2001.</p>	<p>Se indica la existencia de una figura 'Ambiental y de Transporte'. Al respecto, el único Distrito que tiene esa excepcionalidad es Buenaventura mediante la Ley 1617 de 2013, los demás deben registrarse por la actual ley ambiental y sus artículos 65 y 66. Para el presente caso no existe claridad del sustento de generar una autoridad ambiental en cabeza del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Así mismo, ajustar ortografía del aparte resaltado.</p>	<p><b>Artículo 6°. Autoridad de Transporte.</b> Se conservarán los esquemas actuales de programación y coordinación de desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios en cabeza del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, especialmente la institucionalidad, garantizando la continuidad en materia de autoridad única de transporte masivo y colectivo de alcance metropolitano, tanto a nivel urbano como rural, de los cuales haga parte el Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín. metropolitanos serán, de superior jerarquía respecto de los actos administrativos del Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín dentro de su jurisdicción: única y exclusivamente en los asuntos de su competencia, atribuidos por la Constitución y la ley a las Áreas Metropolitanas.</p> <p>Parágrafo 2. Corresponde al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción, atendiendo las disposiciones nacionales sobre la materia, específicamente las competencias consagradas en la Ley 715 de 2001 o las normas que la modifiquen o la sustituyan.</p>



<p>Artículo 7°. Facultades para el Desarrollo del Distrito Especial. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín tendrá las siguientes facultades:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participar como Distrito Especial en la formulación de la Política Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación y en la elaboración de los Planes Nacionales y Regionales de Ciencia Tecnología e Innovación;</li> <li>2. Establecer esquemas asociativos territoriales con otras entidades territoriales para la gestión de servicios o actividades relacionados con Ciencia, Tecnología e Innovación y fomento de industrias de base tecnológica;</li> <li>3. Conceder exenciones en relación con los tributos de su propiedad para el fomento de actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación e implantación de industrias de base tecnológica atendiendo criterios a de razonabilidad y proporcionalidad por hasta diez (10) años, de conformidad con el artículo 258 del Decreto Ley 1333 de 1985 o la norma que la modifique o sustituya;</li> <li>3. Establecer alianzas y asociaciones público - privadas para el desarrollo de su vocación en Ciencia, Tecnología e Innovación;</li> <li>4. Potenciar la construcción de ecosistemas tecnológicos y el fortalecimiento de las Áreas de Ciencia, Tecnología e Innovación, por medio de la adecuación del territorio para el aprovechamiento de las oportunidades de la Cuarta Revolución Industrial y otras oportunidades en Ciencia, Tecnología e Innovación;</li> <li>5. Crear y establecer el Órgano Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital como consejo asesor de la política distrital de ciencia, tecnología, innovación.</li> <li>6. Gestionar incentivos nacionales e internacionales para que las cadenas de ciencia, tecnología e innovación se integren al desarrollo de las cadenas productivas estratégicas de la región.</li> <li>7. Desarrollar las políticas y programas de ciencia, tecnología e innovación en el territorio que le sean necesarias para generar transformación social y la potenciación de capacidades.</li> <li>8. Definir los lineamientos, herramientas y espacios que promuevan el conocimiento científico y tecnológico, que contribuya al desarrollo y crecimiento del tejido social y los ecosistemas de la ciudad para consolidar instrumentos que fortalezcan la innovación, la productividad y la competitividad del Distrito.</li> <li>9. Desarrollar e implementar programas y proyectos para la transformación digital del territorio, basados en la innovación, la gobernanza de datos y el fortalecimiento institucional.</li> </ol>	<p>Se repite el numeral 3, por lo cual el consecutivo es errado. Además, la exención prevista en el primer numeral 3, estaría reviviendo lo previsto en el Decreto Ley 1333 de 1985, el cual contemplaba dicha exclusión por un periodo a partir de la expedición de dicha norma, tal como lo ha indicado la Corte Constitucional en Sentencias Nos. C-350/94 y C-543/01. Como consecuencia, dicha exención no tiene criterios claros en su aplicabilidad.</p>	<p><b>Artículo 7°. Facultades para el Desarrollo del Distrito Especial.</b> El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín tendrá las siguientes facultades: Artículo 7°. Facultades para el Desarrollo del Distrito Especial. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín tendrá las siguientes facultades: (...) 2. Conformer esquemas asociativos territoriales con otras entidades territoriales para la gestión de servicios o actividades relacionados con Ciencia, Tecnología e Innovación y fomento de industrias de base tecnológica: La formulación del plan estratégico de mediano plazo del esquemas asociativos territoriales conformado, se Artículo 9°. Atribuciones Especiales en Ciencia, Tecnología e Innovación del Concejo Distrital. El Concejo Distrital ejercerá las siguientes atribuciones especiales: (...)as jurisdicciones. Asimismo, se recomienda suprimir el primer numeral 3 referente a las exenciones que no tiene claro su aplicabilidad en dichas exenciones.</p>
<p>Artículo 9°. Atribuciones Especiales en Ciencia, Tecnología e Innovación del Concejo Distrital. El Concejo Distrital ejercerá las siguientes atribuciones especiales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprobar el Plan de Desarrollo asegurando el diagnóstico, existencia, estrategia y financiación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital y el funcionamiento y autonomía del Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital.</li> <li>2. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas existentes, u ordenar exenciones tributarias con arreglo a lo dispuesto en la constitución y la ley, y en lo de su competencia, con el fin de garantizar el efectivo recaudo para los planes, programas y proyectos en Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>3. Aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial haciendo especial énfasis en el desarrollo de infraestructuras, y amoblamiento dirigido a fortalecer la Ciencia, Tecnología y la Innovación Distrital. Para tal fin, dictará las normas que demanden los procesos de renovación urbana, urbanización, parcelación, construcción de vías y el equipamiento urbano.</li> <li>4. Definirá los polígonos que se constituyen como distritos o manzanas asociados a ciencia, tecnología e innovación, e incentivará el uso de los suelos y de infraestructura para el mismo fin. 5. Dictar las normas necesarias para desarrollar programas e iniciativas en favor del alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible utilizando la Ciencia, la Tecnología y la Innovación como base para ello.</li> <li>6. Revisar y realizar las modificaciones pertinentes al plan decenal de Ciencia, Tecnología e Innovación cada cuatro (4) años.</li> <li>7. Designar a su representante en el Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>8. Realizar control y seguimiento a la implementación del Sistema de Ciencia Tecnología e Innovación que realice el Alcalde Distrital y el Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital.</li> <li>9. Implementar, por iniciativa del Alcalde Distrital, la transformación político-administrativa del territorio.</li> <li>10. Crear, a iniciativa del Alcalde Distrital, el Fondo Distrital para la Financiación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>11. Destinar, por iniciativa del Alcalde Distrital, recursos para atender las necesidades logísticas y de funcionamiento para el correcto funcionamiento del Sistema Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital, incluyendo las oficinas delegadas de la gobernanza y la Nación.</li> </ol>	<p>En concordancia con la Ley 388/97 y sus decretos reglamentarios, el plan de ordenamiento territorial es un instrumento de planificación integral que comprende aspectos ambientales, poblacionales, de infraestructura, equipamientos, etc. considerando todas las dimensiones del desarrollo territorial (ambiental, poblacional funcional, socio-cultural, institucional y de gobernanza). Por tal motivo, si bien se comprende la importancia de fortalecer la ciencia y tecnología en este proyecto de Ley, se sugiere mantener la integridad del instrumento POT. Por otra parte, conviene destacar que las normas que se emitan se deben hacer con sujeción a las determinantes de ordenamiento del artículo 10 de la Ley 388/97, incluyendo las determinaciones del Plan del área metropolitana AMVA</p>	<p><b>Artículo 9°. Atribuciones Especiales en Ciencia, Tecnología e Innovación del Concejo Distrital.</b> El Concejo Distrital ejercerá las siguientes atribuciones especiales: (...) <b>Aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial, incluyendo las normas que garanticen un desarrollo armónico entre los programas y proyectos para impulsar la ciencia, tecnología e innovación, y las dimensiones ambiental, poblacional-funcional, sociocultural, institucional y de gobernanza, y con sujeción a las determinantes de ordenamiento territorial previstas en el artículo 10 Ley 388 de 1997.</b></p>
<p>Artículo 11°. Atribuciones Especiales del Alcalde Distrital en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación. Además de las funciones asignadas en la Constitución, la Ley y los acuerdos expedidos por el Concejo, al Alcalde Distrital le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tomar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital y la autonomía del Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital.</li> <li>2. Formular y realizar la distribución y asignación de recursos relacionados con la Ciencia, Tecnología e In</li> <li>3. Distribuir los asuntos según su naturaleza entre las secretarías, los departamentos administrativos, las entidades descentralizadas y el Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>4. Coordinar y vigilar las funciones que ejerzan y los servicios que presten en el Distrito las entidades nacionales y departamentales, en las condiciones de la delegación que le confiera la presidencia de la República y la gobernanza de Antioquia, relacionadas con Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>5. Formular, presentar y rendir cuentas al Concejo Distrital de los proyectos de acuerdo sobre la estructura, implementación y desarrollo del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital.</li> <li>6. Presentar cada 4 Años el Plan del Sistema Municipal de Ciencia, Tecnología e Innovación, y anualmente al Concejo los avances en coordinación con el Organismo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>7. Presidir o designar a quien presidirá el Organismo Asesor del Sistema Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital.</li> <li>8. Presentar ante el Concejo Distrital el proyecto de acuerdo distrital para destinar, en caso de necesidad justificada, recursos para atender las necesidades logísticas y de funcionamiento para el correcto funcionamiento del Sistema Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital, incluyendo las oficinas delegadas de la gobernanza y la Nación.</li> <li>9. Brindar la asesoría técnica, por medio de la Secretaría de Educación Distrital, a las instituciones educativas para la adopción, el diseño y desarrollo del currículo que permita desarrollar el talento humano que requieren los planes de ciencia, tecnología e innovación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 115 de 1994, y aquellas que la modifique o sustituyan.</li> <li>10. Presentar ante el Concejo Distrital el proyecto de acuerdo para implementar la transformación político-administrativa del territorio, contemplando los recursos para su implementación.</li> <li>11. Presentar ante el Concejo Distrital el proyecto de acuerdo para crear el Fondo Distrital para la Financiación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>12. Presentar ante el Concejo Distrital el proyecto de acuerdo para crear, reformar o eliminar tributos específicos para el fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación, tales como la creación de la Estampilla Pro Innovación, entre otros.</li> <li>13. Administrar el Fondo Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación que trata el artículo 25 de la presente Ley.</li> </ol>	<p>Se ordena la emisión de una estampilla Pro innovación para financiar el sistema de CTI (numeral 12) La generación de la citada estampilla genera más tributos para los particulares que celebren contratos directos, adiciones y contratos de prestación de servicios cuyo pago de honorarios mensual sea superior a veinte (20) smmlv. Asimismo, el distrito no cuenta con la facultad de coordinar entidades nacionales como lo indica en el numeral 4, conforme con la Constitución Política y artículo 29 de la Ley 1454 de 2011.</p>	<p>La supresión del numeral 12 y el numeral 4, debido a que no cuenta con la calidad de coordinar a las entidades nacionales y departamentales.</p>
<p><b>Artículo 20°. Políticas públicas.</b> El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín participará activamente, con voz y voto, en la formulación e implementación de las políticas públicas que sean pertinentes a su vocación, como la Política Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación, y los Planes Nacionales y Regionales de Ciencia Tecnología e Innovación. <b>Parágrafo.</b> El Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín podrá solicitar su participación en las políticas públicas del nivel nacional y departamental que considere pertinentes ante la autoridad específica, de manera que se le otorgue un plazo de diez (10) días para comunicar sus observaciones en la etapa de formulación.</p>	<p>Las Políticas nacionales se encuentran en cabeza de la nación y el distrito podrá participar como las distintas entidades territoriales. Esto vulnera los alcances de las competencias entre los diferentes entes territoriales (artículo 29 Ley 1454 de 2011).</p>	<p>Suprimir el artículo.</p>
<p><b>Artículo 21°. Educación.</b> El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín asumirá las competencias en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional para la definición y estructuración de los lineamientos curriculares, pedagógicos y metodológicos para el sistema de educación distrital, con el ánimo de fortalecer los conocimientos en ciencia, tecnología e innovación promover conocimientos especializados; para la interacción entre el sector académico, educativo y empresarial en la región. Así mismo, el Distrito brindará la asesoría técnica, por medio de la Secretaría de Educación Distrital, a las instituciones educativas para la adopción el diseño y desarrollo del currículo que permita desarrollar el talento humano que requieren los planes de ciencia, tecnología e innovación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 115 de 1994, y aquellas que la modifique o sustituyan, garantizando la autonomía escolar de estas.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Distrito podrá desarrollar programas y proyectos que permitan dotar a los estudiantes en todos los niveles de formación de instrumentos de ciencia, tecnología e innovación, como componente integral de la educación en el Distrito de Medellín.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> De conformidad con lo previsto en el artículo 71 de la Constitución Política, se autoriza la creación de incentivos y estímulos para el fomento de la ciencia, tecnología e innovación para la prestación del servicio educativo en el marco de la transformación educativa y digital del distrito de Medellín. El Alcalde Distrital podrá expedir los respectivos decretos que reglamenten la materia.</p>	<p>Debe existir una definición de competencias diferenciadas, no es competencias conjuntas con el Ministerio.</p>	<p>Suprimir el artículo.</p>

<p><b>Artículo 22°. Estimulos tributarios.</b> El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín podrá aplicar beneficios tributarios en el impuesto de renta, ICA y complementarios para empresas de base tecnológica que se instalen en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, expresados de manera gradual durante 10 años a partir de la promulgación de esta ley.</p> <p>El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Distrital, podrá establecer los estimulos tributarios que se aplicarán a las empresas de base tecnológica con base en las recomendaciones que el Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital haga en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Esa reglamentación deberá contemplar, al menos, la generación de empleo y la construcción de capacidades instaladas para el desarrollo del Distrito.</p> <p>Parágrafo. Las empresas de base tecnológica que tengan sede en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín desde antes de la entrada en vigencia de la presente ley, podrán acceder a los beneficios tributarios siempre y cuando cumplan con los requisitos y las contraprestaciones en materia de empleo que se definan por el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Distrital.</p>	<p>se considera que un distrito no debería poder conceder estimulos tributarios con relación al impuesto de renta, teniendo en cuenta que este es un impuesto del orden nacional, en este sentido es necesario que sus exenciones se analicen a este nivel. Al respecto es importante considerar que el Estatuto Tributario Decreto 624 de 1989, en el artículo primero establece los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos Nacionales. En particular, el libro primero incluye el Impuesto sobre las rentas y complementarios como uno de ellos.</p> <p>En particular, la limitación a las entidades territoriales para establecer tratamientos preferenciales en tributos que son propiedad de la nación quedó advertida en Sentencia del Consejo de Estado Consejo de Estado, Sección Cuarta E. No. 18823 de 2014 donde se señaló que: "Las entidades territoriales, en ejercicio de la autonomía que la Constitución les reconoce, solo tienen la potestad plena para conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad, así como para regular los sujetos que gozan del régimen exceptivo, las condiciones en que se puede gozar de ese régimen y las obligaciones que se les asigna a los beneficiarios para probar que, en efecto, tienen derecho al mismo". En el caso de impuestos nacionales esta facultad corresponde al Congreso.</p>	
<p><b>Artículo 24. Zonas de tratamientos especiales.</b> El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, previo cumplimiento de los requisitos de ley y con concepto sobre su viabilidad fiscal, podrá crear zonas de innovación y tecnología que tendrán como objetivo fortalecer a través de los laboratorios de innovación, la demostración de tecnologías emergentes, asesoría y consultoría especializada, servicios de investigación y prospectiva en Ciencia, Tecnología e Innovación para el Distrito.</p> <p>Parágrafo 1. El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Distrital, en un plazo de doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los requisitos y trámites de constitución, declaratoria y pérdida de existencia de estas zonas según lo previsto en el Decreto 2147 de 2016 y las normas que lo modifican, adicionen y sustituyan.</p>	<p>Es recomendable considerar las implicaciones de creación de estas zonas en los procesos de ordenamiento territorial, debido a la coordinación con temas de movilidad, espacio público etc.</p>	<p><b>Artículo 24. Zonas de tratamientos especiales</b> (...) podrá crear zonas francas de innovación y tecnología que tendrán como objetivo fortalecer a través de los laboratorios de innovación, la demostración de tecnologías emergentes, asesoría y consultoría especializada, servicios de investigación y prospectiva en Ciencia, Tecnología e Innovación para el Distrito.</p>
<p><b>Artículo 25°. Fondo Distrital para la Financiación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.</b> El Concejo Distrital de Medellín, a iniciativa del Alcalde Distrital, creará, en los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Fondo Distrital para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín que tendrá por objeto destinación exclusiva la financiación de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación.</p> <p>Para eso, el Distrito Especial destinará por lo menos el 1% del presupuesto de inversión para su cumplimiento y un 5% adicional del impuesto de industria y comercio para financiar proyectos y programas en el marco de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación.</p>	<p>No se considera procedente imponer destinaciones específicas adicionales a las ya existentes a los recursos de las entidades territoriales. Este tipo de imposiciones generan inflexibilidades presupuestales que limitan la autonomía de la entidad territorial en el manejo de sus presupuesto y de sus necesidades. Por lo tanto, se recomienda que se permita a la entidad territorial de forma automática y con base en el comportamiento de sus finanzas durante cada vigencia, determinar el monto destinado a este fondo, de tal forma que esté acorde con las determinaciones de su Plan de Desarrollo en este sector.</p> <p>La anterior apreciación es respaldada por la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, que indica que los impuestos de destinación específica reducen la autonomía territorial. Esta figura es contraria a los fondos de desarrollo local previstos en la Ley 1617 de 2013, lo cual no permitiría generar recursos a las distintas localidades en el distrito y generaría la no posibilidad de generar presupuestos participativos.</p>	<p>Se considera que debe ser eliminado.</p>
<p><b>Artículo 27°. Ecosistema del Distrito.</b> El Gobierno Nacional garantizará que el Ministerio del Interior, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCTI), Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones (MinTIC), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), Ministerio de Educación (MEN), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), y sus entidades adscritas, tengan sedes administrativas en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín para que se articulen con el gobierno distrital y el ecosistema local de CTI.</p>	<p>Revisar la viabilidad de este artículo a la luz del contexto fiscal actual para asumir este tipo de compromisos. Se considera que el artículo requiere revisión específica de MinHacienda y Función Pública. Descentralizar ministerios al trasladarlos a Medellín podría generar inconvenientes de gran magnitud al quitarle a Bogotá esa opción de ser la capital del País y ha sido un tema que se ha tratado desde gobiernos anteriores, como el del presidente Alfonso Michelsen, pero que no ha sido nada fácil ejecutar.</p> <p>Aunado a lo anterior la creación de estas sedes administrativas, generarían gastos de arrendamientos, contratación de personal, etc., lo cual va en contra del principio de austeridad y de la situación económica por la cual atraviesa el país.</p>	<p>Suprimir el artículo</p>
<p><b>Artículo 31°. Estampilla Pro-Innovación.</b> Autorícese al Concejo Distrital, por iniciativa del Alcalde Distrital, para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Innovación para financiar el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital. El hecho generador de la Estampilla Pro-Innovación corresponderá a los contratos directos y las adiciones a los mismos del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, excluyendo los contratos de prestación de servicios cuyo pago de honorarios mensual sea inferior a veinte (20) smmlv. La base gravable es el valor bruto de los contratos, entendido como el valor a girar por cada orden de pago o anticipo sin incluir el impuesto al valor agregado IVA. La tarifa es del 1% del valor del pago anticipado si lo hubiere, y de cada cuenta que se le pague al contratista.</p>	<p>De acuerdo con el informe de la Comisión del Sistema Tributario Territorial las estampillas se consideran como una fuente de ineficiencia tributaria y de distorsiones de mercado. De hecho la Comisión recomienda su eliminación completa en el largo plazo y de hecho indica que se deberían eliminar primero aquellas que recaen sobre la contratación pública. En ese sentido, la inclusión de esta estampilla va en contra de la evidencia presentada por la Comisión de Expertos y de sus recomendaciones.</p> <p>Adicionalmente, se considera que va en contra de la autonomía territorial, toda vez que se definen elementos estructurales del tributo como la tarifa, lo cual debería ser determinado por el Concejo con base en unos rangos definidos por el legislador.</p>	
<p><b>Artículo 34°. Extensión de beneficios a los Municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá:</b> Los beneficios y las facultades establecidas en la presente ley en materia tributaria, de creación de zonas de tratamiento especial y de acceso a recursos al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, podrán extenderse a los municipios que forman parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.</p> <p>Estos municipios deberán realizar su manifestación mediante la expedición de un acuerdo municipal presentado por iniciativa del Alcalde municipal, en que se plasmarán los acuerdos con el Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital respecto a los mecanismos de aporte, vinculación y beneficios de lo establecido en la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Los municipios a los que hace referencia el presente artículo podrán adoptar la Estampilla Pro-Innovación a la que hace referencia el artículo 30 de la presente ley, con los mismos requisitos que se establecen en este.</p>	<p>Se reiteran las observaciones realizadas frente a la creación de estampillas realizadas frente al artículo 31. Este artículo se extiende a no solo el Distrito, por lo que carece de unidad de materia al incorporar exenciones tributarias a todo el área metropolitana</p>	<p>Suprimir el artículo</p>

## CARTA DE COMENTARIOS DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 075 DE 2021 CÁMARA

*mediante la cual se implementa el Programa Nacional de Nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria Gestacional.*

<p>Bogotá D.C., martes, 08 de febrero de 2022</p> <p>DG</p> <p>Doctor <b>JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO</b> Secretario General Cámara de Representantes Carrera 7 # 8-68 Piso 5. Edificio Nuevo del Congreso, Código Postal 111711 Congreso de la República <a href="mailto:secretaria_general@camara.gov.co">secretaria_general@camara.gov.co</a> Bogotá D.C.</p> <p><b>Asunto:</b> Concepto Proyecto de Ley No. 075 de 2021 Cámara. Radicados DNP No. 20216630963992 y 20216630964102.</p> <p>Respetado Secretario,</p> <p>En atención a la solicitud de concepto presentada a este Departamento Administrativo, relacionada con el Proyecto de Ley No. 075 de 2021 Cámara <i>"Mediante la cual se implementa el Programa Nacional de Nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria Gestacional"</i>, de manera respetuosa, se presentan los comentarios técnicos y jurídicos en el marco de lo dispuesto en el Decreto 2189 de 2017<sup>1</sup>, relacionados con la viabilidad de la iniciativa legislativa:</p> <p><b>(i) Antecedentes.</b></p> <p>El Gobierno nacional, a través de varios mecanismos, estrategias y acciones ha venido trabajando para proteger y garantizarle a la población colombiana el acceso a los alimentos en forma oportuna, adecuada y de calidad. En este sentido, a través del Documento CONPES SOCIAL 113 de 2007 se adoptó la <i>"Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)"</i> con el objetivo de garantizar a toda la población colombiana la disposición, acceso y consumo de alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad.</p> <p>Así mismo, mediante el <i>Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional</i>, concebido para ser ejecutado dentro del periodo 2012-2019 y cuyo objetivo principal se orientó a <i>"contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de toda la población colombiana, en especial, de la más pobre y vulnerable"</i><sup>2</sup>, se desarrollaron acciones relativas a la prevención y reducción de la desnutrición, las deficiencias de micronutrientes y la anemia nutricional, con énfasis en la primera infancia, comprendida desde la gestación hasta los cinco (5) años de vida.</p>	<p>Adicionalmente, por medio de la Ley 1804 de 2016<sup>3</sup> se estableció la <i>Política Pública de Cero a Siempre</i> que está orientada al desarrollo integral de la primera infancia del país y pretende prestar una verdadera atención integral que haga efectivo el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas entre cero (0) y cinco (5) años de edad.</p> <p>Sin embargo, a pesar de que los programas, proyectos, acciones y servicios que se han desarrollado en el marco de la política de Cero a Siempre han contribuido a la nutrición y cuidado de la niñez en el territorio colombiano, a consideración del ponente del Proyecto de Ley objeto de estudio, aún no se ha logrado consolidar una estrategia integral que erradique la desnutrición y malnutrición prenatal.</p> <p>La desnutrición y malnutrición en la etapa gestacional, como lo menciona la exposición de motivos del Proyecto de Ley, han sido ejes centrales de diversos estudios científicos que han alertado sobre las consecuencias negativas en el desarrollo y crecimiento de los niños, así como de ser causantes de la aparición de enfermedades en la etapa adulta. En concordancia con lo anterior, y según lo señalado por el ponente del Proyecto de Ley, problemas en el desarrollo cerebral, riesgo de enfermedades coronarias, cardiovasculares, entre otras, se ha demostrado que tienen relación directa en muchos casos con malnutrición o desnutrición en la etapa de gestación.</p> <p>Conforme a lo desarrollado y según lo señalado en la exposición de motivos, a través del Proyecto de Ley 075 de 2021 se busca llenar el vacío en atención que tiene la nutrición prenatal, fortalecer el enfoque de prevención en la salud y contribuir al cierre de las brechas sociales.</p> <p>Expuesto lo anterior, nos permitimos presentar las siguientes consideraciones frente al Proyecto de Ley objeto de estudio.</p> <p><b>(ii) Comentarios Generales.</b></p> <p>Tomando en consideración que el Proyecto de Ley tiene como objetivo <i>"(...) dotar al Estado colombiano de una estrategia integral que erradique la desnutrición y malnutrición prenatal conforme al diagnóstico nutricional de las mujeres gestantes, de acuerdo con la Resolución 2465 de 2016 o las demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con el fin de eliminar una de las primeras barreras de desigualdad que existen en la vida y desarrollo humano"</i>, se considera oportuno señalar que en el marco jurídico vigente existen instrumentos orientados a promover la seguridad alimentaria y la nutrición prenatal, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Ley 1098 de 2006<sup>4</sup> a través de su artículo 29 establece que <i>"(...) Son derechos imposterables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial"</i>. Así mismo, conforme al numeral 15 del artículo 41 de la mencionada ley, el Estado en cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá <i>"(...) asegurar los servicios de salud y subsidio alimentario definidos en la legislación del sistema de seguridad social en salud para mujeres gestantes y lactantes, familias en situación de debilidad manifiesta y niños, niñas y adolescentes"</i>.</li> </ol>
--	---

<sup>1</sup> Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.  
<sup>2</sup> Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) 2012-2019. Documento disponible en: <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/psan.pdf>

<sup>3</sup> Por la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones.  
<sup>4</sup> Por la cual expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, quien en el artículo 29 establece el Derecho al Desarrollo Integral en la Primera Infancia.

<p>2. La Ley 1804 de 2016 estableció la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, atendiendo los principios consagrados en la Constitución Política, así como en la Ley 1098 de 2006. Dicha política representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad.</p> <p>3. En el marco de la "Línea D. Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos" del Pacto III<sup>5</sup> "Pacto por la equidad. Política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados" de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", expedido mediante la Ley 1955 de 2019<sup>6</sup>, se plantean cuatro (4) objetivos, que cuentan con una serie de estrategias en materia de seguridad alimentaria y nutricional, a saber:</p> <p>I. <b>Objetivo 1.</b> Incrementar la producción de alimentos mediante el uso eficiente del suelo, para generar una provisión estable y suficiente de alimentos que permitan cubrir las necesidades nutricionales de la población colombiana. A fin de materializar este objetivo se adelantará la siguiente estrategia:</p> <p>a. Generar una provisión estable y suficiente de alimentos para cubrir las necesidades nutricionales de la población colombiana en un marco del ordenamiento social, rural y productivo-agropecuario, descrito dentro del Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad.</p> <p>II. <b>Objetivo 2.</b> Mejorar la capacidad de los hogares para acceder de forma física y económicamente estable a alimentos, herramientas y mecanismos para la producción o adquisición de alimentos, acceso al mercado y generación de ingresos. Para ello se propone:</p> <p>a. Fortalecer los hogares para la producción, acceso al mercado y generación de ingresos.</p> <p>III. <b>Objetivo 3.</b> Lograr una alimentación adecuada y mejorar el estado nutricional de la población, con especial énfasis en La Guajira, Chocó y zonas dispersas<sup>7</sup>. Con el propósito de garantizar una alimentación adecuada para satisfacer las</p> <p><small><sup>5</sup> Ley 1955 de 2019 "(...) Artículo 3. Pactos del Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, concepto que refleja la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa. (...)".</small></p> <p><small><sup>6</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad".</small></p> <p><small><sup>7</sup> Frente al particular es importante resaltar que actualmente el Gobierno Nacional se encuentra adelantando acciones conducentes a lograr la declaratoria de importancia estratégica del Proyecto de Inversión - (Desarrollar acciones de promoción y prevención en el marco de la política de seguridad alimentaria y nutricional en el territorio nacional), el cual se encuentra en línea con lo contemplado en el precitado objetivo del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018–2022 Pacto por Colombia Pacto por la Equidad.</small></p>	<p>necesidades nutricionales de los colombianos, se proponen las siguientes estrategias:</p> <p>a. Promoción, protección y apoyo de la lactancia materna.</p> <p>b. Creación de entornos alimentarios saludables y sostenibles.</p> <p>c. Organización de intervenciones y oferta institucional en torno a la nutrición.</p> <p>IV. <b>Objetivo 4.</b> Establecer un mecanismo de articulación y gobernanza multinivel en torno a la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Para esto se propone:</p> <p>a. Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional<sup>8</sup>.</p> <p>Así las cosas, y en virtud de lo expuesto, este Departamento Administrativo respetuosamente sugiere validar si a través de la normativa e instrumentos anteriormente descritos se materializan los fines y el objetivo del Proyecto de Ley en comento.</p> <p><b>(iii) Comentarios al Articulado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>"Artículo 1. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es dotar al Estado colombiano de una estrategia integral que erradique la desnutrición y malnutrición prenatal conforme al diagnóstico nutricional de las mujeres gestantes, de acuerdo con la Resolución 2465 de 2016 o las demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con el fin de eliminar una de las primeras barreras de desigualdad que existen en la vida y desarrollo humano".</li> </ul> <p>Respecto del objeto del Proyecto de Ley y en concordancia con lo señalado en la sección "(ii) Comentarios generales" del presente concepto, el país cuenta con una serie de instrumentos de atención integral a la primera infancia que involucra a las madres gestantes. Así mismo, es pertinente tomar en consideración que actualmente existen instancias de concertación articuladas, que desde sus competencias y facultades tratan temas relacionados con la erradicación de la desnutrición y malnutrición prenatal, como lo son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia creada a través del Decreto 4875 de 2011<sup>9</sup>, modificado mediante el Decreto 1416 de 2018<sup>10</sup>, que tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia.</li> <li>2. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional creada mediante el Decreto 2055 de 2009<sup>11</sup>, que tiene a cargo la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN).</li> </ol> <p><small><sup>8</sup> Conforme lo señalado en el referido objetivo, en el marco de esta estrategia se adelantarán entre otras acciones, la formulación del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que permita analizar la seguridad alimentaria como un todo, considerando sus elementos dentro de una estructura lógica y enfocada en las interacciones entre sus actores y funciones.</small></p> <p><small><sup>9</sup> Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia - AIPI - y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia.</small></p> <p><small><sup>10</sup> Por medio del cual se modifica el Decreto número 4875 de 2011 y se dictan otras disposiciones.</small></p> <p><small><sup>11</sup> Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN.</small></p>
<p>Por lo anterior, se estima que la formulación de estrategias orientadas a la prevención y tratamiento de la desnutrición y malnutrición prenatal deben articularse con las herramientas ya existentes de política y arquitectura institucional, que han estado orientadas hacia el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes del país.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>"Artículo 2. Política pública de Nutrición Prenatal y Seguridad alimentaria gestacional.</b> Política pública de Nutrición Prenatal y Seguridad alimentaria gestacional. El Gobierno nacional contará con un plazo de con doce (12) meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley, para crear la Política Pública de nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria con meta al 2030, la cual deberá articularse con los programas ya existentes y contener por lo menos los siguientes ejes:</li> </ul> <p>a) Enfoque diferencial para la nutrición rural y urbana.</p> <p>b) Enfoques especiales para comunidades indígenas y afrocolombianas.</p> <p>c) Sistema público de monitoreo y evaluación de los indicadores de desnutrición y malnutrición prenatal.</p> <p>d) Estrategias integrales de nutrición a mujeres gestantes en todo el territorio nacional de forma sostenida en el tiempo.</p> <p>e) Seguridad Alimentaria Prenatal.</p> <p>f) Las demás que se consideren necesarias, acorde con la evidencia técnico-científica.</p> <p><i>Parágrafo: La creación de Política pública Nutrición Prenatal y Seguridad alimentaria gestacional estará en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento para la Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, La Comisión Legal de la Equidad de la Mujer del Congreso de la República, sociedades médicas reconocidas especializadas en nutrición prenatal y gestacional y organizaciones de la sociedad civil que demuestren trayectoria académica, investigativa o acompañamiento a la población objeto de la presente ley en asuntos relacionados con la nutrición prenatal".</i></p> <p>En el marco de lo anteriormente expuesto, y en el entendido que por medio de la precitada disposición se busca que el Gobierno nacional cree la Política pública de Nutrición Prenatal y Seguridad alimentaria gestacional, es pertinente mencionar que mediante la Ley 1804 de 2016 se elevó la Estrategia de Cero a Siempre a Política de Estado, y, en consecuencia, se adoptaron medidas para la priorización de acciones, planes y programas relacionados con los niños y niñas de cero (0) a seis (6). En tal sentido, el artículo 2 de la referenciada ley establece lo siguiente:</p> <p><b>"Artículo 2°. Política de Cero a Siempre.</b> La política de "cero a siempre", en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad.</p> <p>Se desarrolla a través de un trabajo articulado e intersectorial que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque de gestión basado en resultados, articula y promueve el conjunto de acciones intencionadas y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en</p>	<p><i>los que transcurre la vida de las niñas y los niños existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Lo anterior a través de la atención integral que debe asegurarse a cada individuo de acuerdo con su edad, contexto y condición.</i> (Negrilla fuera del texto original).</p> <p>Así las cosas y en concordancia con lo señalado en la sección "(ii) Comentarios generales", respetuosamente, se sugiere revisar si a través de la precitada norma se surte el objetivo pretendido en el Proyecto de Ley objeto de estudio.</p> <p>Por otra parte, y respecto a las entidades que deberán desarrollar el mandato anteriormente referido, esto es, crear la Política pública Nutrición Prenatal y Seguridad alimentaria gestacional, en concordancia con lo indicado frente al artículo 1 del Proyecto de Ley, este Departamento Administrativo se permite informar que a través del artículo 11<sup>12</sup> de la Ley 1804 de 2016 se integró la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, organismo encargado de coordinar, ejecutar y establecer los lineamientos técnicos que deberán aplicarse para la implementación nacional y territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, razón por la cual respetuosamente se sugiere validar la conveniencia de conformar una instancia de formulación de política pública que desarrolle funciones que actualmente se encuentran en cabeza de la referida comisión.</p> <p>De igual forma, se sugiere aclarar el número de sociedades médicas especializadas en nutrición prenatal y gestacional, así como de organizaciones de la sociedad civil que participarían en la elaboración de la Política Pública Nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria Gestacional. Asimismo, frente a las sociedades médicas especializadas se estima conveniente establecer los criterios de idoneidad y experiencia que deben demostrar estas, dado que, si bien se menciona que deberán ser reconocidas, no se establecen los criterios que permitirían determinar este aspecto a efectos de hacerlas partícipes de la elaboración de la referida política pública.</p> <p>De otro lado, en relación con el término para formular la Política Pública Nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria Gestacional, se debe tener en cuenta que conforme al numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa "(...) ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes".</p> <p>En este sentido, si bien el Congreso de la República en ejercicio de la función legislativa puede fijar un término específico para que el presidente de la República expida la reglamentación</p> <p><small><sup>12</sup> "(...) Artículo 11. Integración. La Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia estará integrada por: 1. Un delegado del Presidente de la República; 2. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo; 3. El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado que deberá ser un Viceministro; 4. El Ministro de Educación Nacional o su delegado que deberá ser un Viceministro; 5. El Ministro de Cultura o su delegado que será el Viceministro; 6. El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado, que deberá ser el Viceministro de Agua y Saneamiento; 7. El Director General del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo de la entidad; 8. El Director del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social o su delegado que deberá pertenecer al nivel directivo; 9. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo; 10. El Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o su delegado que deberá pertenecer al nivel directivo; 11. El Director del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo. La Presidencia de la República presidirá y coordinará la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia. Parágrafo transitorio. La entidad que ejerza la rectoría de la seguridad alimentaria en el país, también hará parte de esta Comisión Intersectorial".</small></p>

<p>establecida en la ley, de acuerdo con la Corte Constitucional "(...) <b>este tiene carácter meramente "impulsor"</b>, pues no impide que la autoridad administrativa emita la reglamentación antes del término previsto ni que pierda competencia para hacerlo una vez vencido el mismo. En otras palabras, la fijación de un plazo de esas características, de ninguna manera afecta el ejercicio ni implica una caducidad del poder reglamentario que la Constitución ha conferido al Presidente".<sup>13</sup>(Negrilla fuera de texto original).</p> <p>Debido a lo anterior y dado que la potestad reglamentaria del Presidente es una atribución constitucional inalienable, intransferible e irrenunciable, que puede ser ejercida en cualquier tiempo, se considera necesario revisar la conveniencia de establecer el plazo señalado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>"Artículo 3. Acompañamiento nutricional prenatal.</b> Las Entidades Promotoras de Salud de los regímenes contributivo, subsidiado e indígena garantizarán el acompañamiento nutricional permanente a las mujeres gestantes y realizarán campañas de nutrición prenatal durante el año de forma pública, visible y masiva.</li> </ul> <p><i>El acompañamiento de nutrición prenatal deberá entregar a la mujer gestante información clara, simple, completa, veraz y oportuna sobre el plan de nutrición y cuidados durante el embarazo. Además, deberá informarse sobre los riesgos y beneficios de la nutrición como parte del cuidado del feto o embrión y las consecuencias a largo plazo".</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>"Artículo 4. Acompañamiento psicológico prenatal.</b> Las Empresas Promotoras de Salud garantizarán el acompañamiento psicológico oportuno para las mujeres gestantes durante el embarazo y posterior a este, de llegar a ser requerido según criterio médico".</li> </ul> <p>En atención a lo señalado en las precitadas disposiciones, respetuosamente, se sugiere tomar en consideración que en el marco del Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC) definido a través de la Resolución 2481 de 2020<sup>14</sup> del Ministerio de Salud y Protección Social, se establecen los servicios y tecnologías que se requieren para cualquier atención de salud ambulatoria o con internación, por la especialidad médica que sea necesaria, durante el proceso de gestación, parto y puerperio, en las fases de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paleación de la enfermedad.</p> <p>Frente a este punto se precisa que conforme al artículo 73 de la mencionada Resolución, lo enunciado anteriormente incluye las afecciones relacionadas, las complicaciones y las enfermedades que pongan en riesgo el desarrollo y culminación normal de la gestación y parto, o que signifiquen un riesgo para la viabilidad o supervivencia y salud del recién nacido, articulado con los lineamientos vigentes de política pública. En este sentido, se considera que el acompañamiento nutricional y psicológico prenatal son aspectos ya contenidos en la cobertura del Plan de Beneficios en Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>"Artículo 5. Caja familia.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las EPS, diseñará una estrategia para la entrega de suplementos alimentarios y alimentos completos que cumplan con los requerimientos nutricionales prescritos por los nutricionistas para las mujeres gestantes que por circunstancias socioeconómicas no</li> </ul>	<p><i> puedan sufragar por sus propios medios económicos el plan nutricional prenatal denominado caja familia.</i></p> <p><i>La entrega de la caja familia se debe hacer de forma periódica durante el embarazo con el seguimiento que permita garantizar el estado de salud general de la mujer gestante y del embrión o feto hasta el término del embarazo".</i></p> <p>Tomando en consideración que mediante la precitada disposición se asignan funciones en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, respetuosamente, se sugiere someter a conocimiento de esa entidad el contenido de la presente iniciativa para que en el marco de sus competencias se pronuncie frente al particular.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior y tomando en consideración lo señalado en la disposición en comentario respecto de la entrega de suplementos alimentarios y alimentos completos para las mujeres gestantes, que por circunstancias socioeconómicas no puedan sufragar por sus propios medios económicos el plan nutricional prenatal denominado caja familia, es pertinente mencionar que el país actualmente cuenta con los siguientes instrumentos de política que guardan plena relación con lo expuesto por el artículo aquí analizado, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estrategia Nacional para la prevención y control de las deficiencias de micronutrientes en Colombia 2014 – 2021<sup>15</sup>. Esta estrategia establece una serie de líneas de acción dirigidas a la población en general con énfasis a grupos de población de mayor vulnerabilidad como son los niños y niñas hasta 12 años, mujeres gestantes y en edad fértil, con el objetivo de prevenir y reducir las deficiencias de micronutrientes. Estas líneas de acción son:             <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Diversificación de la alimentación.</li> <li>II. Fortalecimiento de acciones prioritarias.                     <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pinzamiento del cordón umbilical cuando deje de latir.</li> <li>b. Lactancia materna y alimentación complementaria.</li> <li>c. Desparasitación.</li> </ol> </li> <li>III. Fortificación.                     <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Fortificación de alimentos de consumo masivo.</li> <li>b. Fortificación de alimentos específicos.</li> <li>c. Fortificación casera con micronutrientes en polvo.</li> </ol> </li> <li>IV. Biofortificación o fortificación biológica de los alimentos.</li> <li>V. Suplementación con Micronutrientes.</li> </ol> </li> </ol> <p>La mencionada estrategia es liderada por el Ministerio de Salud y Protección Social y cuenta con el apoyo técnico del Comité Nacional para la Prevención y Control de Deficiencias de Micronutrientes (CODEMI), que está conformado por representantes de</p>
<p>la precitada Cartera así como por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), Instituto Nacional de Salud (INS), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e invitados permanentes de Agencias de Cooperación Internacional como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización Mundial de Salud (OMS) y representantes de la academia como la Asociación Colombiana de Dietistas - Nutricionistas - ACODIN y la Universidad Nacional de Colombia.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Estrategia Ni 1+: atendiendo lo establecido en la estrategia C "Organización de intervenciones y oferta institucional en torno a la nutrición" del Objetivo 3 "Lograr una alimentación adecuada y mejorar el estado nutricional de la población, con énfasis en La Guajira, Chocó y zonas dispersas", de la Línea D "Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos" del Pacto III "Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados", de las Bases del PND 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", se desarrolló la Estrategia Ni 1+, que tiene por objetivo combatir la desnutrición gestacional y de la primera infancia con énfasis en la población con desnutrición, en departamentos priorizados por sus condiciones de mortalidad infantil, prevalencia de desnutrición y población étnica en zonas alejadas.</li> </ol> <p>En esta estrategia trabajan conjuntamente el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento para la Prosperidad Social, el ICBF, el Instituto Nacional de Salud (INS) y la Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia en el marco de la Comisión Intersectorial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), creada mediante el Decreto 2255 de 2009<sup>16</sup> y cuenta con los siguientes objetivos específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Fortalecer la identificación y captación de niños y niñas con desnutrición aguda.</li> <li>II. Fortalecer la atención oportuna de niños y niñas con desnutrición aguda.</li> <li>III. Acompañar el seguimiento a casos, apoyar la recuperación y evitar recaídas.</li> <li>IV. Apoyar y fomentar el desarrollo de capacidades en la identificación, atención y seguimiento de niños y niñas con desnutrición aguda.</li> <li>V. Realizar acuerdos intersectoriales y de cooperación con el fin de fortalecer las acciones propuestas e incidir en otros determinantes de la situación nutricional.</li> </ol> <p>Ahora bien, en atención a la posible entrega de la "Caja Familia" planteada en el presente artículo, se recomienda revisar lo concerniente al plazo y tiempo en que se deberá hacer la entrega de la misma. Si bien el artículo objeto de estudio establece que los suplementos alimentarios y alimentos completos se otorgarán de forma periódica a la mujer gestante, no determina de manera específica, en que intervalo de tiempo se harán las respectivas entregas. Así mismo, dado que la disposición en comentario asigna funciones a las Entidades Promotoras</p>	<p>de Salud (EPS) y al Ministerio de Salud y Protección Social se estima conveniente realizar un análisis del impacto económico de la medida y la forma en que los gastos asociados a la entrega de la "Caja Familia" serán asumidos<sup>17</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>"Artículo 6. Promoción de afiliación y atención.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social, junto a las Empresas Promotoras de Salud y los entes territoriales, deberá realizar campañas de promoción de afiliación al sistema de salud con especial énfasis a las mujeres en estado de embarazo, en proceso de quedar embarazadas y con hijos menores, a fin de evitar falta de atención médica adecuada, en especial, en las primeras etapas del embarazo".</li> </ul> <p>Respecto de las campañas de promoción para la afiliación al SGSSS de las mujeres en estado de embarazo, en proceso de quedar embarazadas y con hijos menores, es pertinente mencionar que mediante el Decreto 064 de 2020<sup>18</sup> que modificó el Decreto 780 de 2016<sup>19</sup>, el Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentó la afiliación de oficio de los recién nacidos, menores de edad y su grupo familiar, pudiendo acceder a la afiliación al SGSSS de manera inmediata, bajo la condición de verificar en un plazo no mayor a cuatro (4) meses su condición para pertenecer al régimen subsidiado. En este sentido, respetuosamente, se sugiere validar la conveniencia de formular la propuesta anteriormente enunciada en los términos planteados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>"Artículo 7. Vigencia.</b> La presente ley entrará en vigor a partir de su sanción".</li> </ul> <p>El establecimiento de una estrategia integral que propenda por erradicar la desnutrición y malnutrición prenatal incide en los instrumentos normativos, así como en la arquitectura institucional que han estado orientados hacia el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes del país. Por lo que, se sugiere realizar un análisis de los impactos normativos y de estructura de los sectores que generaría la implementación de dicha medida. Así, por ejemplo, sería pertinente señalar expresamente las normas que se derogarían o modificarían con la expedición de la presente iniciativa legislativa. De aprobarse tal como se encuentra planteado el artículo 7, podría generar inseguridad jurídica respecto de las demás normas vigentes que regulan la materia.</p> <p>De otra parte, este Departamento Administrativo sugiere no perder de vista que conforme lo establecido en el artículo 165 de la Constitución Política "(...) aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley". Frente a este punto se precisa que la Corte Constitucional vía jurisprudencia ha indicado lo siguiente:</p> <p><i>"(...) En el ordenamiento jurídico colombiano la promulgación de la ley equivale a su publicación, y que si bien no es un requisito para la validez de la misma, si lo es para su vigencia y obligatoriedad, es decir, para que ésta vincule a los asociados. En esa</i></p>

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 189/17, M.P. (e): José Antonio Cepeda Emarías.

<sup>14</sup> Por la cual se actualiza integralmente los servicios y tecnologías en salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC).

<sup>15</sup> El documento se encuentra disponible para consulta en el siguiente enlace: <https://www.minsalud.gov.co/sites/est/Lista/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/Estrategia-nacional-prevencion-control-deficiencia-micronutrientes.pdf>

<sup>16</sup> Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN.

<sup>17</sup> Frente a este punto es pertinente reiterar que a través de la Resolución 2481 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social se establecieron los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la UPC que deberán ser garantizados por las EPS o por las entidades que hagan sus veces.

<sup>18</sup> Por el cual se modifican los artículos 2.1.3.11, 2.1.3.13, 2.1.5.1, 2.1.7.7., 2.1.7.8. y 2.1.3.17, y se adicionan los artículos 2.1.5.4 y 2.1.5.5 del Decreto 780 de 2016, en relación con los afiliados al régimen subsidiado, la afiliación de oficio y se dictan otras disposiciones.

<sup>19</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

*medida la jurisprudencia constitucional ha relacionado los conceptos de promulgación de la ley—que se materializa mediante su publicación en el Diario Oficial— y de eficacia jurídica o vigencia de la misma, entendidas estas últimas como fuerza o capacidad para producir efectos jurídicos de una norma, pues (...) los mandatos legales sólo serán oponibles a los asociados -y por ende éstos sólo resultarán afectados por sus consecuencias jurídicas- a partir de su publicación, por lo tanto una ley mientras no haya sido publicada es inoponible y no produce efectos jurídicos”<sup>20</sup>.* (Negrilla fuera de texto original).

Así las cosas, respetuosamente, se sugiere ajustar la redacción de la presente disposición indicando que esta entrará en vigencia a partir de su sanción y publicación en el diario oficial.

**(iv) Conclusiones**

Teniendo en cuenta lo planteado en la exposición de motivos así como en el articulado del Proyecto de Ley, se estima conveniente no perder de vista los últimos desarrollos de política y arquitectura institucional que han estado orientados hacia el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes del país, razón por la cual respetuosamente se sugiere armonizar la iniciativa con el marco de la política de desarrollo y atención integral en la primera infancia, atendiendo la normativa vigente, así como las diferentes estrategias que se vienen adelantando en el país en materia de superación de la desnutrición en madres gestantes, lactantes y niños y niñas de cero (0) a seis (6) años.

Adicionalmente, es importante resaltar que actualmente cursa trámite en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 301 de 2021 Cámara *“Por el cual se crea el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y se dictan otras disposiciones.”*<sup>21</sup> el cual tiene como objeto *“Establecer mecanismos de articulación, coordinación y gestión entre los actores que intervienen en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas, para propender por la garantía progresiva al derecho a la alimentación adecuada, sostenible y culturalmente apropiada”*. Por lo que se sugiere respetuosamente revisar y armonizar el proyecto de ley objeto de estudio a la luz de los objetivos perseguidos a través de la precitada iniciativa.

De igual manera, resulta necesario que el Proyecto de Ley sea analizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que en el marco de sus competencias, verifique el impacto fiscal de la propuesta y determine (de ser el caso), si generan mayores gastos a cargo de la Nación que no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo; así mismo, para que sea revisado el impacto presupuestal que genera esta iniciativa, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>22</sup>, el cual dispone que *“(…) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. (...) Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”*.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-932/06, M.P.: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>21</sup> Ver Gaceta del Congreso 1141 del 2 de septiembre de 2021.

<sup>22</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Así mismo, se recomienda someter la presente iniciativa a conocimiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)<sup>23</sup> así como de la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia,<sup>24</sup> para que en el marco de sus competencias se pronuncien frente al particular.

En los anteriores términos se emite concepto sobre el asunto, no sin antes reiterar el compromiso de este Departamento Administrativo como entidad de carácter técnico, para apoyar y fortalecer las iniciativas del Honorable Congreso de la República en ejercicio de la función legislativa.

Cordialmente,

**Laura Milena Pabón Alvarado**  
Subdirectora General de Prospectiva y Desarrollo Nacional

Proyecto: Carlos Enrique Díaz Díaz, Asesor Dirección de Desarrollo Social; Germán Ramírez Ramírez, Contratista Dirección de Desarrollo Social.

Consolidó: Jhon Faber Rivera Jerez, Abogado Oficina Asesora Jurídica.  
Revisó: David David Arenas M., Abogado Oficina Asesora Jurídica.  
Carolina Suárez Vargas, Subdirectora de Salud DNP.  
Lina María Moncayo, Contratista Dirección de Desarrollo Social.

Aprobó: Julián Aguilar Ariza, Jefe Oficina Asesora Jurídica.  
Milton Mier Santander – Asesor Subdirección General de Prospectiva y Desarrollo Nacional  
Sebastián Ramírez Flechas – Asesor Dirección General.

Con Copia: Honorable Representante Edward David Rodríguez Rodríguez  
[edward.rodriguez@camara.gov.co](mailto:edward.rodriguez@camara.gov.co)

<sup>23</sup> Ley 7 de 1979 *“Por la cual se dictan normas para la protección de la Niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones”*.

<sup>24</sup> Decreto 1784 de 2019 *“Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”*.

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 081 DE 2021 CÁMARA *por medio del cual se reducen las semanas de cotización de la pensión de invalidez causada por enfermedad a las personas que padecen enfermedades terminales y se dictan otras disposiciones.*

**3. Despacho del Viceministro Técnico**

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



Radicado: 2-2022-001590

Bogotá D.C., 14 de enero de 2022 15:07

Radicado entrada  
No. Expediente 952/2022/OF

**Asunto:** Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 081 de 2021 Cámara: *“Por medio del cual se reducen las semanas de cotización de la pensión de invalidez causada por enfermedad a las personas que padecen enfermedades terminales y se dictan otras disposiciones”*.

Respetada Presidente:

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

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto *“Reducir las semanas de cotización para que las personas que padecen enfermedades terminales puedan acceder en menor tiempo a la pensión de invalidez”*. Lo anterior, con el fin de *“garantizar ingresos a las personas que padecen una enfermedad terminal por medio de la pensión de invalidez” y “flexibilizar las condiciones de acceso para los pacientes que deseen acceder a esta modalidad de pensión”*.

Particularmente, el artículo 2 propone la adición de un inciso al numeral primero y un párrafo 3 al artículo 39 de la Ley 100 de 1993<sup>1</sup> con el fin de permitir que la persona declarada inválida y que padezca una enfermedad terminal, solo acredite 40 semanas de cotización dentro de los 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración.

También dispone que el afiliado que acredite la pérdida de la capacidad laboral y que en razón de su capacidad laboral residual haya continuado aportando al sistema tenga derecho a que el fondo de pensiones le reconozca los aportes que realizaron con posterioridad a la fecha de estructuración de la invalidez.

**1. Consideraciones de índole constitucional**

**1.1. Vulneración de la iniciativa legislativa privativa del Ejecutivo**

Al respecto, resulta oportuno precisar que los aportes al Sistema General de Pensiones son una contribución parafiscal cuya naturaleza jurídica ha sido objeto de reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional<sup>2</sup>. Particularmente, el Alto Tribunal ha precisado que estas contribuciones son una especie de tributo como resultado de la soberanía fiscal del Estado,

<sup>1</sup> Gaceta 1886 de 2021.

<sup>2</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Sentencias C-152 de 1997, C-577 de 1995, C-711 de 2001, C-1067 de 2002 y C-800 de 2003, C-178 de 2016, entre otras.

de carácter obligatorio que se cobra a un grupo determinado y se invierte en beneficio del mismo<sup>4</sup>. Al respecto, ha señalado la Corte Constitucional:

*“...Respecto al carácter de contribuciones parafiscales de destinación específica que tienen los recursos del sistema de seguridad social en pensiones, la sentencia C-178 de 2016 rememoró que la jurisprudencia constitucional se ha ocupado de definir el alcance y explicar la validez constitucional de las contribuciones parafiscales, las cuales se basan en los principios de solidaridad e igualdad, y en los mandatos que ordenan la promoción de ciertas actividades o sectores de la economía. Se trata de pagos obligatorios al surgir de la potestad fiscal del Estado, además que solo obligan a un grupo y se invierten en el mismo. También deben respetar el principio de legalidad, es decir, la definición precisa de los sujetos activos y pasivos, hechos generadores, bases gravables y tarifas...”<sup>5</sup>.* (Subrayado fuera de texto)

Así, es claro que toda contribución parafiscal, por su naturaleza tributaria, se encuentra sometida a las reglas y principios aplicables a cualquier tipo de norma que ostente este carácter y específicamente a aquellas que rigen el procedimiento legislativo.

Ahora bien, es relevante considerar que la propuesta que hace la iniciativa de disminuir el número de semanas cotizadas para acceder a la pensión de invalidez, cuando se trate de una persona que padece una enfermedad terminal, representa una *exención o beneficio tributario*.

En esta materia, la Corte Constitucional ha señalado que las exenciones *“impiden el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o disminuye la cuantía de la misma, por consideraciones de política fiscal. Así, si bien en principio, respecto del contribuyente, se concreta el hecho generador del tributo, éste se excluye de forma anticipada de la obligación tributaria, por disposición legal, mediante una técnica de desgravación que le permite al legislador ajustar la carga tributaria (...)”* (Subrayas por fuera del texto original)<sup>6</sup>.

De otra parte, es preciso resaltar que la iniciativa legislativa para estos asuntos es privativa del Gobierno Nacional de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política que establece:

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

*No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”* (Subrayas fuera de texto original).

Ahora bien, es claro para este Ministerio que bien podría el Congreso de la República tramitar proyectos de ley con propuestas que involucren la iniciativa privativa del Ejecutivo, sin embargo, deberán contar con el aval del Gobierno Nacional representado por la respectiva Cartera Ministerial, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Así, por ejemplo, ha quedado claro en la sentencia C-821 de 2011, en la cual la Corte Constitucional señala lo siguiente:

*“...No obstante, este Alto Tribunal ha sostenido, en diferentes oportunidades, que esta iniciativa privativa otorgada al Ejecutivo no debe entenderse como la simple facultad de la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de éste, respecto a los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Gobierno.*

<sup>4</sup> “... Los tributos o contribuciones parafiscales constituyen una categoría tributaria específica distinta de las tasas y los impuestos...” Sentencia C-577 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>5</sup> Sentencia C-422 de 2016.

<sup>6</sup> Véase la Sentencia C-748 de 2009. La cual sigue lo establecido en la Sentencia C-511 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

(...)

Así las cosas, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de éste en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado "aval del Gobierno o coadyuvancia".

(...)

Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de éste en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad.<sup>7</sup> (Negrilla fuera de texto).

Dicho lo anterior, y teniendo en cuenta que el proyecto de ley bajo estudio incluye beneficios tributarios, esto es un asunto de la iniciativa legislativa del Ejecutivo que no cuenta con el aval del Gobierno Nacional, representado en este Ministerio en materia fiscal y tributaria, en caso de insistirse en su trámite legislativo corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

### 1.2. Vulneración del derecho a la igualdad

Resulta necesario considerar si esta propuesta legislativa contraviene principios constitucionales como el de igualdad. En este sentido, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha entendido que para ponderar si una determinada medida del órgano legislativo lacera el principio de igualdad cuando opta, por ejemplo, por cambiar la forma de liquidar una pensión para un grupo poblacional determinado, debe aplicarse el test leve de igualdad.<sup>8</sup>

Como se sabe, el test leve en el juicio de igualdad limita su indagación a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, establecer si el medio escogido es el adecuado, es decir, si es el idóneo para alcanzar el fin propuesto. En otras palabras, es necesario constatar que el trato diferente que se propone para acceder a la pensión de invalidez por parte de los afiliados que padecen una enfermedad terminal: (i) atiende a un fin u objetivo legítimo, (ii) no es una distinción constitucionalmente prohibida, y (iii) la medida es adecuada para la consecución de la finalidad identificada, parámetros apoyados en consistente jurisprudencia constitucional.

Determinado el grado de intensidad del escrutinio a realizar, resulta preciso enfocar el ejercicio de análisis de la siguiente manera: (i) si la medida de trato diferenciado implementada (pensión de invalidez con un número inferior de semanas al padecer una enfermedad terminal) persigue un fin constitucionalmente válido; (ii) si la distinción no es constitucionalmente prohibida y, finalmente, (iii) si el medio escogido (disminución semanas cotizadas y exigencia de fidelidad) es el idóneo para materializar el fin constitucionalmente propuesto (el reconocimiento de una pensión de invalidez a quien padece una enfermedad terminal).

En relación con la finalidad que persigue la norma sometida al test, no tiene en estricto orden una protección específica constitucional. Tampoco el Proyecto de Ley arroja luces acerca de la relación que tiene la predicha finalidad y el orden constitucional establecido en el texto de 1991.

En efecto, la desigualdad propuesta no está ni siquiera justificada constitucionalmente frente a otros grupos vulnerables – llamadas pensiones especiales de vejez del artículo 33 de la ley 100 de 1993 - que han venido siendo protegidos por la

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Ver entre otras: Sentencias C – 015 de 2014, C – 104 de 2016, C – 520 de 2016, C – 220 de 2017.

personas que pueden pensionarse con edades y tiempos de servicios menores, terminan recibiendo pensiones superiores a las del resto de los colombianos, con montos mayores a los 25 salarios mínimos que es el topé de pensión que señala la ley, sin que en la mayoría de los casos hayan realizado cotización alguna, lo que implica cuantiosos subsidios.<sup>9</sup> (Negrilla fuera de texto)

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

Por todo lo anterior, la reducción de las semanas mínimas que deben ser acreditadas para acceder a la pensión de invalidez cuando se trata de una persona con una enfermedad terminal equivale a crear un régimen especial de pensiones lo que es contrario a lo dispuesto por el artículo 48 Superior. Bien lo expresa la exposición de motivos del proyecto de ley que se trata de una "modalidad de pensión"<sup>10</sup>, lo que lo hace un régimen de pensión especial.

Dicho lo anterior, el proyecto crea una pensión especial a pesar de lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2005, lo cual deviene en inconstitucional.

### 1.4. Vulneración del principio de sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones (SGP)

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

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

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

Una segunda faceta de la sostenibilidad financiera del SGP supone la adecuada correlación entre los recursos y los derechos pensionales en sí mismos. La Corte Constitucional ha conducido por esta vía la correspondencia entre los recursos que ingresan al SGP y los recursos que deben destinarse a la satisfacción del derecho de las personas que han asegurado su contingencia de vejez, para expresar que "es relevante a la luz de tal exigencia, el modo en que se arbitran recursos provenientes de aportes parafiscales para el financiamiento de prestaciones asistenciales, tal y como ocurre con aquellas que se cubren con cargo a la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional establecido en la Ley 797 de 2003"<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Gaceta del Congreso No. 385 de 2004. Proyecto de Acto Legislativo 34 de 2004 Cámara. "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política"

<sup>10</sup> Gaceta del Congreso 1889 de 2021

<sup>11</sup> Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

Corte Constitucional, como sucede con las madres/padres con hijos inválidos o las personas que padecen deficiencias físicas, síquicas o sensoriales donde claramente se exigen las semanas cotizadas del sistema y edades fijas. No debe perderse de vista que, aunque esté en el acápite que esta prestación propuesta corresponde a la de invalidez, es claro que se trata de una prestación especial de vejez para unas personas especiales, dentro de unas prestaciones ya especiales per se. Por lo anterior, no debe confundirse su interpretación, ni tratar de darle otro significado.

Respecto a la ponderación sobre la idoneidad de la medida, se estima que la misma tampoco cumple el requisito de idoneidad, toda vez que disminuir las semanas de cotización para que una persona con enfermedad terminal pueda acceder más fácilmente a la pensión de invalidez podría ocasionar un costo adicional para la Nación, que, en todo caso no se encuentra contemplado en las proyecciones de gasto de mediano plazo.

En este sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que cuando se ignoran aspectos notables al momento de adoptar medidas que busquen imponer cargas o establecer beneficios en escenarios de escasez, se podría estar frente a una falla en la distribución de las cargas<sup>12</sup>. Si bien las acciones afirmativas pueden ser una realización del principio constitucional de igualdad, el reparto de los costos que estas implican debe atender también a criterios de justicia y eficiencia de tal forma que el beneficio de un grupo no se convierta en una carga insostenible para otro. Así pues, la reducción en el número de semanas cotizadas para el reconocimiento de la pensión de invalidez a una persona que padece una enfermedad terminal constituye una situación que desconoce principios constitucionales como el de la distribución correcta de las cargas públicas.

Así las cosas, a juicio de este Ministerio la medida adoptada por el Proyecto de Ley no logra superar el juicio integrado de idoneidad, y, en consecuencia, resulta contraria a los mandatos derivados del principio de igualdad, motivo por el cual se considera inconstitucional.

### 1.3. Creación de un nuevo régimen pensional

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

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

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

"La eliminación de regímenes exceptuados o especiales

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

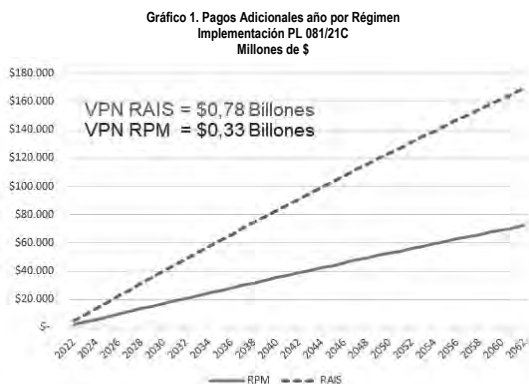
Dicha situación tiene un impacto profundo desde el punto de vista de la equidad, de la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, de muchas empresas públicas y de la posibilidad para la Nación de atender sus deberes en otras materias. **En efecto, no es justo que los colombianos con el pago de impuestos crecientes y/o con sus cotizaciones financien el que algunas personas puedan pensionarse con edades y tiempos de cotización inferiores. A lo anterior se agrega que las**

<sup>12</sup> Ver entre otras: Sentencias C – 197 de 1993 y Auto 220 de 2013.

En ese orden de ideas, esa correlación estrecha enunciada en precedencia, la cual impide dictar leyes de contenido pensional que no identifiquen en forma explícita cómo se financiarán tales prestaciones o que desconozcan la relación entre el derecho pensional y su fuente de financiación, se erige en núcleo para la sostenibilidad financiera de la prestación. Por ello, propuestas legislativas como la presentada en este Proyecto de Ley que persigue el reconocimiento de una pensión de invalidez con base en la reducción de las semanas que deben ser acreditadas, como consecuencia de una enfermedad terminal, vulnera el principio de sostenibilidad financiera de las pensiones, lo cual resulta contrario a la Constitución Política.

### 2. Consideraciones fiscales y económicas al Proyecto de Ley

Respecto de los pagos por pensiones de invalidez, se estima un impacto inicial en la frecuencia de reclamación cercano al 8% (de los casos actuales). De esta forma, en el primer año se otorgarían 150 pensiones a enfermos terminales en RPM y 351 pensiones en RAIS, con un costo anual adicional en pesos de 2022 de \$1.950 millones y \$4.563 millones, respectivamente<sup>12</sup>. Con una dinámica similar, la gráfica 1, muestra el crecimiento exponencial de los costos adicionales:



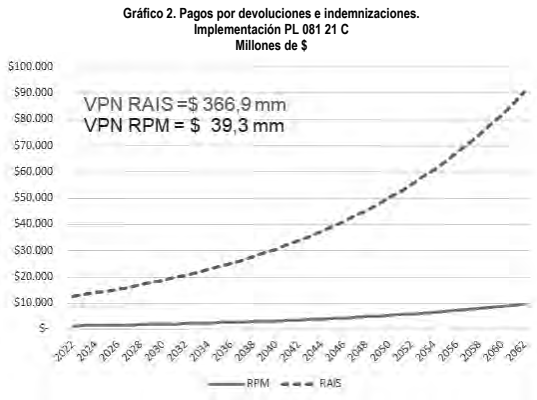
Elaboración: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El valor presente neto de los costos en los próximos 40 años, se estima en \$1,11 Billones<sup>13</sup> (sumados los dos regímenes), con la consiguiente afectación por incremento en la tasa de riesgo en el RAIS.

<sup>12</sup> Cifras a 2022.  
<sup>13</sup> Cifras a 2022.

En cuanto a las devoluciones de saldos e "indemnizaciones" sustitutivas, se estima una afectación en los próximos 40 años cuyo VPN, sería de \$0,41 billones<sup>14</sup>. La dinámica de pagos se muestra en el gráfico 2.

En total, incluyendo los dos regímenes, la afectación total por la implementación del proyecto de Ley se acerca a \$1,52 Billones<sup>15</sup>, para los próximos 40 años:



Así las cosas, ante un posible aumento del gasto la iniciativa afectaría las finanzas de la Nación, pues generaría costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores involucrados, de manera que este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al respecto desde el punto de vista presupuestal. Además, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>16</sup>, el proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Sin embargo, no se observa el cumplimiento de estos requisitos.

<sup>14</sup> Cifras a 2022.  
<sup>15</sup> Cifras a 2022.  
<sup>16</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

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

Atentamente,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS  
Viceministro Técnico  
DGPNDGREGSIOAJ

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DEL TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 095 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se ordena el anticipo de pensiones, adicionando un parágrafo al artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

Doctor  
**ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA**  
Secretario General  
COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
CONGRESO DE LA REPUBLICA  
Ciudad



Para verificar la validez de este documento consulte el código QR, el cual lo redireccionará al repositorio de evidencia digital de Mintrabajo.

**ASUNTO:** Su comunicación 3.7 – 633 – 21 Concepto técnico al Proyecto de Ley 095 de 2021 "Por medio de la cual se ordena el anticipo de pensiones, adicionando un parágrafo al artículo 33 de la Ley 100 de 1993"

Respetado Doctor Orlando Anibal Guerra de la Rosa:

En atención a su solicitud, de manera atenta emitimos concepto de acuerdo con los asuntos de competencia de este Ministerio, respecto al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

**DESCRIPCIÓN**

El proyecto de ley pretende el anticipo de pensiones, adicionando un parágrafo al artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

**COMENTARIOS AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY**

Como observación general, se encuentra que el proyecto de ley no establece un análisis respecto del impacto fiscal que se generaría en caso de aprobarse la iniciativa, así como la fuente de donde se obtendrán los recursos que cubrirán los periodos a reconocer, razón por la cual el anticipo de pensiones propuesto no está en consonancia con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y el Acto Legislativo No. 01 de 2005.

**ANÁLISIS DEL ARTICULADO**

Artículo	TEXTO	OBSERVACIÓN
Artículo 1	<p><b>ARTICULO 33. REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSIÓN DE VEJEZ.</b> Para tener el derecho a la Pensión de Vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones:</p> <p>1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre.</p> <p>A partir del 1o. de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre.</p>	<p>Frente al parágrafo transitorio propuesto en el proyecto de ley, consideramos que ser aprobado el proyecto de ley afectará la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, por las razones que se exponen a continuación:</p> <p>a) El propósito de la iniciativa es el de ofrecer un beneficio anticipado, lo que implica el pago de unos periodos que dentro de la actual regulación no se deberían cubrir por falta del requisito de edad.</p>

2. Haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo.

A partir del 1o. de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1o. de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.

**PARÁGRAFO 1o.** Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta:

a) El número de semanas cotizadas en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones;

b) El tiempo de servicio como servidores públicos remunerados, incluyendo los tiempos servidos en regímenes exceptuados;

c) El tiempo de servicio como trabajadores vinculados con empleadores que antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993 tenían a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión, siempre y cuando la vinculación laboral se encontrara vigente o se haya iniciado con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993.

d) El tiempo de servicios como trabajadores vinculados con aquellos empleadores que por omisión no hubieren afiliado al trabajador.

e) El número de semanas cotizadas a cajas previsionales del sector privado que antes de la Ley 100 de 1993 tuviesen a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión.

En los casos previstos en los literales b), c), d) y e), el cómputo será procedente siempre y cuando el empleador o la caja, según el caso, trasladen, con base en el cálculo actuarial, la suma correspondiente del trabajador que se afilie, a satisfacción de la entidad administradora, el cual estará representado por un bono o título pensional.


b) El proyecto no establece un mecanismo para obtener los recursos que respalden y aseguren el equilibrio económico para financiar la pensión en los periodos en los que este derecho se anticipa, menos cuando se busca beneficiar a personas cesantes, es decir, que no contribuyen al Sistema.

Respecto de la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, en la exposición de motivos del Acto Legislativo 2005, se indicó:

*"(...) El presente proyecto de acto legislativo es perfectamente armónico con lo que dispuso el artículo 48 de la Constitución Política e introduce dos nuevos criterios, el de equidad y el de sostenibilidad financiera del sistema, los cuales, es necesario incluir por cuanto se dispone de recursos limitados que deber ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población, para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren su suficiencia con el fin de que realmente se de la efectividad del derecho." (Se subraya fuera de texto).*

Con fundamento en lo expuesto, conviene señalar que los recursos requeridos para la financiación de esta iniciativa legislativa no se encuentran incluidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo; e igualmente desconoce el propósito de lo dispuesto en el Acto Legislativo No. 01 de 2005, en que el que se deja claro que las leyes que se expiden en materia pensional con posterioridad al 25 de julio de 2005, deberán asegurar su financiación.

En ese sentido la propuesta impacta la sostenibilidad del sistema pensional y se traduce en una mayor presión del gasto para el sistema, focalizado en la financiación de la población a la que está dirigido el beneficio, en la medida en que se deberán cubrir pensiones en periodos en los que, dentro del actual esquema, no hay derecho a percibir la pensión, pues se adelantaría en 7 años el pago de la prestación y por ende se aumenta el gasto público.

<p>Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los Fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2o.</b> Para los efectos de las disposiciones contenidas en la presente ley, se entiende por semana cotizada el periodo de siete (7) días calendario. La facturación y el cobro de los aportes se harán sobre el número de días cotizados en cada periodo.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3o.</b> Se considera justa causa para dar por terminado el contrato de trabajo o la relación legal o reglamentaria, que el trabajador del sector privado o servidor público cumpla con los requisitos establecidos en este artículo para tener derecho a la pensión. El empleador podrá dar por terminado el contrato de trabajo o la relación legal o reglamentaria, cuando sea reconocida o notificada la pensión por parte de las administradoras del sistema general de pensiones.</p> <p>Transcurridos treinta (30) días después de que el trabajador o servidor público cumpla con los requisitos establecidos en este artículo para tener derecho a la pensión, si este no la solicita, el empleador podrá solicitar el reconocimiento de la misma en nombre de aquel.</p> <p>Lo dispuesto en este artículo rige para todos los trabajadores o servidores públicos afiliados al sistema general de pensiones.</p> <p><b>PARÁGRAFO 4o.</b> Se exceptúan de los requisitos establecidos en los numerales 1 y 2 del presente artículo, las personas que padezcan una deficiencia física, síquica o sensorial del 50% o más, que cumplan 55 años de edad y que hayan cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al</p>	<p>Adicionalmente, al no contemplar una fuente de la cual emanen los recursos para financiar los periodos anticipados, se afectaría el pasivo pensional.</p> <p>De otra parte, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, exige incluir en toda iniciativa de ley las fuentes que financiarán los gastos que esta genere y que deberán ser compatibles con el marco fiscal de mediano plazo y a cuyo tenor:</p> <p><i>"... el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".</i></p> <p>Finalmente, resulta necesario conocer el concepto que sobre la materia haga el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sobre su viabilidad y preservación del equilibrio y la sostenibilidad financiera del sistema.</p>	<p>régimen de seguridad social establecido en la Ley 100 de 1993.</p> <p>La madre trabajadora cuyo hijo padezca invalidez física o mental, debidamente calificada y hasta tanto permanezca en este estado y continúe como dependiente de la madre, tendrá derecho a recibir la pensión especial de vejez a cualquier edad, siempre que haya cotizado al Sistema General de Pensiones cuando menos el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez. Este beneficio se suspenderá si la trabajadora se reincorpora a la fuerza laboral. Si la madre ha fallecido y el padre tiene la patria potestad del menor inválido, podrá pensionarse con los requisitos y en las condiciones establecidas en este artículo.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> Dentro de los dos años siguientes a la promulgación de la presente ley, tendrán derecho al reconocimiento de su pensión de vejez anticipada, quienes con ocasión a la crisis económica generada por la pandemia Covid - 19, se encuentren cesantes, hayan cotizado el número de semanas requeridas para el reconocimiento de su pensión de vejez y tuvieren como mínimo 50 años de edad si es mujer y 55 años de edad si es hombre, pero le faltare cumplir el requisito de la edad.</p>
<p><b>CONCEPTO</b></p> <p>El Ministerio del Trabajo encuentra inconveniente el proyecto de Ley N° 095 de 2021 Cámara, 'Por medio de la cual se ordena el anticipo de pensiones, adicionando un parágrafo al artículo 33 de la Ley 100 de 1993'.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>ANDRÉS FELIPE URIBE MEDINA</b> Viceministro de Empleo y Pensiones</p>		

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

## CARTA DE COMENTARIOS DEL SINDICATO DE DEFENSORES DE FAMILIA PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2020 CÁMARA

*por el cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones.*

<p>Medellin, abril 20 de 2021</p> <p>Doctor <b>ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA</b> Presidente Comisión Primera Constitucional Cámara de Representantes Bogotá D.C.</p> <p>REF: Proyecto de Ley No. 133 de 2020 Cámara "Por el cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Inobservancia del artículo 3º de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño de la ONU de 1989 "Interés Superior del Niño"</p> <p><b>Solicitud de Audiencia.</b></p> <p>Cordial Saludo:</p> <p>El artículo 3º de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, en su párrafo 1 a la letra prescribe:</p> <p><b>"En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño."</b> (Negritas fuera de texto).</p> <p>El proyecto de ley en referencia, dispone la asignación a los Defensores de Familia del conocimiento de los hechos de violencia sexual y otros hechos de violencia intrafamiliar relacionados con los mismos que tengan ocurrencia dentro de la familia, cuando en un mismo municipio concurren Defensoría de Familia y Comisaría de Familia, competencia cuyo conocimiento lo ostenta actualmente el Comisario de Familia en virtud de los desarrollos legales para integral atención de la violencia intrafamiliar.</p> <p>El trámite del proyecto de ley se constituye; en los términos en los que está planteado, en una verdadera amenaza a los fundamentales derechos de los niños, niñas y adolescentes potenciales sujetos de acciones de prevención, garantía, restablecimiento, restauración y reparación de derechos por parte de las autoridades administrativas, inobservando el principio del Interés Superior del Niño.</p> <p>Las Defensorías de Familia, como se evidenciará con información producida, publicada y publicitada por la institución icono de la defensa y garantía del orden jurídico nacional, no se encuentran en capacidad de prevenir, garantizar, restablecer y mucho menos, restaurar y reparar los fundamentales derechos de los NNA por hechos constitutivos de violencia o abuso sexual sobre NNA y hechos de violencia intrafamiliar relacionados con los mismos, sucedidos dentro del contexto de la violencia intrafamiliar.</p>	<p>El insuficiente número de Defensorías de Familia en el país para atender la masiva y generalizada vulneración de derechos en la que se encuentran nuestros niños, niñas y adolescentes (situación que se ha visto más agravada aún dentro del contexto de pandemia en el que nos hallamos inmersos), así como, la no provisión a las escasas Defensorías de Familia existentes de los equipos interdisciplinarios mínimos de ley para la garantía del fundamental derecho al debido proceso dentro de los trámites administrativos a su cargo; la carencia de recursos logísticos y de infraestructura física y de personal ha conllevado a que asuntos por presunta vulneración de derechos que datan del año 2008 no hayan podido ser siquiera verificados (primer paso dentro del debido proceso de los trámites administrativos a cargo de las Defensorías de Familia, ordenado por el artículo 52 del Código de la Infancia y la Adolescencia).</p> <p>Las procuraduría a través de sus pronunciamientos e informes, igualmente, ha dejado en evidencia, la violación al artículo 3º de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, en la que incurrió el H. Congreso de la República con la expedición de la Ley 1878 de 2018, normativa en la que el legislador no previó la creación de las nuevas Defensorías de Familia necesarias para el desarrollo de tal normatividad en función del deber estatal de debida prestación del servicio público de prevención, garantía y restablecimiento de los fundamentales derechos de los niños, niñas y adolescentes, igualmente, no señaló la fuente presupuestal específica que para la implementación de tal normativa se requiera para dotar a las Defensorías de Familia existentes, y las que se debían crear de conformidad con la necesidad en la prestación del servicio, de instalaciones; requerimientos logísticos y de todo orden para una digna atención de tan vulnerable sector de la población y viabilizar así la material y efectiva prevención, garantía y restablecimiento de sus derechos.</p> <p><b>SINDICATO DE DEFENSORES DE FAMILIA (C.B.F.)</b></p> <p>Los miembros de la Junta Directiva Nacional del Sindicato de Defensores de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ante las consecuencias que se preveía produciría la expedición de la Ley 1878 de 2018 en los términos en que finalmente se promulgo (cuando el proyecto de ley se encontraba en sesiones de debate en el H. Senado de la República), nos desplazamos a las instalaciones del H. Congreso de la República, procurando establecer dialogo directo con los señores Senadores que tenían en sus manos la suerte de tal normativa, sin embargo, los mismos prestaron oídos sordos a nuestras observaciones, observaciones que alertaban el agravamiento de la ya crítica situación de masiva vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en nuestro país que comportaría la expedición de la Ley 1878 de 2018, sin la destinación presupuestal requerida para la puesta en operación y realización de los objetivos de tal normativa.</p> <p>"Aquel que no conoce su historia está condenado a repetirla"</p> <p>Más que como gremio, como ciudadanos del común y fundamentalmente como Defensores de Familia, comedidamente, solicitamos, H. Representantes a la Cámara, que no repitamos el error de expedir una nueva normativa, omitiendo la observancia del artículo 3º de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño de la ONU, tenemos los ojos de la comunidad internacional puestos sobre</p>
---	--



<p>nosotros, por favor, como Estado no incurramos en un nuevo acto institucional de vulneración de derechos de nuestros niños, niñas y adolescentes.</p> <p>La Procuraduría General de la Nación, en los últimos días de diciembre del año pasado, presentó al país el documento producido por tal ente de control: "VIGILANCIA SUPERIOR A LAS DEFENSORIAS DE FAMILIA Y A LA GARANTIA Y RESTABLECIMIENTO EFECTIVO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DEL ESTADO"</p> <p>En la parte introductoria del citado documento a la letra se consigna:</p> <p><b>"Los Defensores de Familia, sus sindicatos y organizaciones gremiales han manifestado a esta Delegada sobrecarga laboral, falta de recurso humano, técnico y logístico, debido a que no cuentan con los recursos suficientes para su contratación y para la implementación de estrategias que permitan dar atención oportuna a la creciente demanda que por hechos de maltrato y diversas formas de violencia atentan contra la humanidad de los NNA objeto de su atención. Igualmente se evidencia falta de estabilidad laboral de los equipos psicosociales que vienen siendo contratados bajo la figura de prestación de servicios."</b> (Negrillas fuera de texto).</p> <p>En el numeral 5.3. <b>Conclusiones y recomendaciones</b> del citado documento de la Procuraduría General de la Nación, punto 11, a la letra se señala:</p> <p><b>"Asignar los recursos técnicos y logísticos requeridos por las Defensorías de Familia con la finalidad de tener todas las condiciones mínimas para que puedan cumplir con sus funciones."</b> (Negrillas fuera de texto).</p> <p>Igualmente, en el punto 5.1. Antecedentes, del documento de la Procuraduría General de la Nación al que hemos venido haciendo relación, a la letra se indica:</p> <p><b>"La transformación del marco legal y en específico del Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006, ha tenido un impacto directo sobre la labor del defensor de familia y su equipo interdisciplinario, quienes con la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018, sin recursos adicionales enfrentan grandes desafíos para dar cumplimiento a los términos allí impuestos, dada la demanda diaria de la sociedad en relación con el alto número de NNA en condición de vulneración de sus derechos, los cuales requieren de su atención e intervención inmediata..."</b> (Negrillas fuera de texto).</p> <p>Más adelante, en la página 100 del mismo documento que hemos venido citando, la Procuraduría General de la Nación, literalmente, señala:</p> <p><b>"Como se mencionó en la sección anterior, la Ley 1878 de 2018 modificó los plazos estipulados para definir la situación jurídica de los NNA a través de los PARD, contemplando en plazo total de 18 meses para el restablecimiento efectivo de sus derechos. La limitación en el tiempo tiene como propósito velar por el interés superior del NNA y garantizar su derecho a tener una familia. Sin embargo, esta ley no reconoce una fuente de financiación o recursos adicionales para su implementación, lo que viene generando que las Defensorías de Familia no puedan atender la demanda que desborda la</b></p>	<p><b>protección de los derechos de los NNA (casos y denuncias que se reciben diariamente por los diversos medios de atención que tiene el instituto)..."</b></p> <p>Así mismo, el medio de comunicación "EL NUEVO SIGLO", en fecha 18 de diciembre de 2020, en el artículo <b>"Si no se fortalecen, Defensorías de Familia perderán competencia"</b>, publica declaraciones dadas por la Viceprocuradora General, Doctora Adriana Herrera Beltrán, quien responde a los interrogantes del medio de comunicación así:</p> <p>Pregunta:</p> <p><b>"¿Las Defensorías de Familia tienen suficiente personal?"</b></p> <p>Responde:</p> <p><b>"En la encuesta realizada se evidenció que 59% de ellas no tienen equipos interdisciplinarios completos para el ejercicio de sus funciones, afectando los derechos de los niños, niñas y adolescentes bajo su competencia. Tampoco cuentan con secretario, sustanciador y notificador, funciones que son desempeñadas por ellos mismos."</b> (Negrillas fuera de texto).</p> <p>Más adelante en la publicación citada, la Viceprocuradora, haciendo relación al documento: "VIGILANCIA SUPERIOR A LAS DEFENSORIAS DE FAMILIA Y A LA GARANTIA Y RESTABLECIMIENTO EFECTIVO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DEL ESTADO", a la letra señala:</p> <p><b>"De no adoptarse medidas urgentes, las Defensorías de Familia podrían colapsar y perder competencia administrativa de sus procesos, advierte la viceprocuradora general Adriana Herrera Beltrán."</b> (Negrillas fuera de texto).</p> <p>Y frente a la pregunta:</p> <p><b>"¿Las denuncias que se han presentado ante el ICBF se verifican de manera oportuna?"</b></p> <p>Responde: <b>En esta vigilancia se evidenció que el ICBF no está dando oportuna verificación a las denuncias que interpone la ciudadanía por diferentes canales de comunicación, en los términos que establece la Ley 1098 de 2006 que son diez días a partir de la recepción, pues aún se están verificando denuncias de los años 2008 al 2019."</b> (Negrillas fuera de texto).</p> <p>El gremio que reúne a los Defensores de Familia del país, quiere dejar constancia expresa que comparte plenamente el reclamo de los señores Comisarios de Familia, quienes por la especial dignidad de su labor en pro de la prevención, garantía, restablecimiento y reparación de los derechos de los miembros de la familia dentro del contexto de la violencia intrafamiliar, merecen que se les dote de los equipos interdisciplinarios completos, instalaciones dignas y salarios acordes con su loable trabajo, así como, la suficiente cantidad de despachos Comisarias de Familia para el cabal desarrollo de sus misión.</p>
--	--

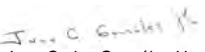
Sin embargo, la solución a la precaria situación de las Comisarias del país no puede, y mucho menos debe, realizarse a través de la precarización en la prevención, garantía, restablecimiento, restauración y reparación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en nuestro país.

Las Defensorías de Familia, como lo evidencian los informes, estudios y publicaciones de la Procuraduría General de la Nación, actualmente, carecen de los recursos mínimos requeridos para la prestación del servicio público de prevención, garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes por hechos ocurridos fuera del contexto de la violencia intrafamiliar (competencia de las Defensorías de Familia), lo que ha degenerado en una masiva y generalizada vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en nuestro país, por lo que asignar también la competencia a las Defensorías de Familia, mediante ley de la república, para conocer de los hechos por violencia o abuso sexual dentro del contexto de la violencia intrafamiliar, así como los hechos de vulneración o amenaza de derechos de NNA relacionados, en el actual estado de cosas, no haría más que profundizar el inconstitucional estado de cosas en el que se encuentran los niños, niñas y adolescentes a cargo de las más que escasas Defensorías de Familia de nuestra nación.

Con el fin de no profundizar la situación de masiva vulneración de derechos en la que se encuentran nuestros niños, niñas y adolescentes, lo procedente sería archivar el proyecto de ley y estudiar la presentación de un nuevo proyecto de ley que satisfaga las necesidades de las Comisarias de Familia sin amenazar la prevención, garantía, restablecimiento, restauración y reparación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y en consecuencia, la garantía del principio del Interés Superior del Niño prescrito por la ONU en su Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, norma incorporada al orden interno mediante la ley 12 de 1991 y que, por tanto, debe ser privilegiada en su aplicación de conformidad con lo dispuesto por el Constituyente Primario Colombiano en el artículo 93 de nuestra carta de navegación.

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, en razón de nuestro lugar de Defensores de Familia y en cumplimiento de la función contenida en el numeral 1º del artículo 82 del Código de la Infancia y la Adolescencia, en procura de la prevención y garantía de los fundamentales derechos de los niños, niñas y adolescentes, comedidamente, les solicitamos, H. Representantes a la Cámara, se sirvan programar audiencia en la que se posibilite ampliar y abundar en los argumentos esbozados en la presente comunicación.

Solidario, preventivo, garante y restablecedor saludo,

  
Juan Carlos González Hoyos  
Presidente SIDEFAM

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se regulan los derechos de grado de las instituciones de educación superior y se dictan otras disposiciones.*

<p><b>Concepto al Proyecto de Ley 148 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se regulan los derechos de grado de las instituciones de educación superior y se dictan otras disposiciones”.</b></p> <p><b>I. CONSIDERACIONES GENERALES</b></p> <p><b>Objetivo</b></p> <p>La iniciativa tiene por objeto regular los costos de los derechos de grado que deben pagar los estudiantes para poder finalizar los estudios académicos de las instituciones universitarias. Con lo cual, señalan los autores, se eliminan las barreras económicas existentes para la finalización de los estudios universitarios y se logra que esta población pueda contribuir a la dinámica del mercado laboral, a saber, una mejor capacitación que permita mejorar la competitividad de los profesionales del país.</p> <p><b>Motivación</b></p> <p>La exposición de motivos señala que el derecho de grado en las Instituciones de Educación Superior (IES), se ha convertido en un tema objeto de significativos debates entre estamentos universitarios y de decisiones de la Corte Constitucional, debido a que el contenido normativo no precisa con claridad el máximo valor que se debería cobrar por estos, teniendo esto como consecuencia que en la mayoría de situaciones, el cobro por estos derechos se ha convertido en una exigencia desproporcionada, a pesar de que el derecho de grado es un derecho de los estudiantes que se adquiere una vez se superan una serie de requisitos académicos.</p> <p>Aducen los autores de la iniciativa que los costos de realización de ceremonia de grado, ya sean públicas o privadas solemnes o no, deben guardar justas proporciones entre su costo y el número de estudiantes a graduar y a continuación presentan una cita de la sentencia C-654/07, en la que la Corte Constitucional evaluó la constitucionalidad del artículo 122 de la Ley 30 de 1992, norma objeto de la modificación propuesta, declarándola exequible.</p> <p>El aparte jurisprudencial citado, establece:</p> <p><i>“DERECHOS DE GRADO EN INSTITUCIÓN DE EDUCACION SUPERIOR-No pago por quienes carecen de capacidad económica</i></p> <p><i>El actor cuestiona el cobro de derechos de grado, porque cree que la Carta impone su gratuidad, la cual deduce de lo que él denomina “derecho fundamental el título de grado” (sic), que en su parecer es preeminente en relación con el cobro de emolumentos por ese concepto. Para la Corte los cargos así formulados en la demanda no tienen prosperidad, toda vez que, de acuerdo con las consideraciones expuestas, las universidades sí están autorizadas constitucionalmente para establecer estipendios como contraprestación del servicio educativo, bajo control y vigilancia del Estado, de modo que el legislador en ejercicio de su facultad de configuración podía posibilitar que esas instituciones fijen retribución. La Corte considera necesario advertir que cuando proceda el cobro de esos derechos de grado, éstos deben corresponder proporcionalmente a los reales costos administrativos de graduación y, por tanto, deben justificarse, ser razonables y estar previamente aprobados, sin que puedan constituir un prerrequisito para graduarse, frente a quien carece de recursos y ya cumplió con todos los requerimientos académicos para la obtención de un título profesional. De tal manera, queda claro que en ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos</i></p>	<p><i>académicos y sólo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar. En conclusión, es exequible el literal e) del artículo 122 de la Ley 30 de 1992, que consagra el cobro de “derechos de grado” como valores que pueden exigir las universidades, en el entendido de que a quienes carezcan de capacidad económica para sufragarlos, no se les podrá exigir su pago y conservan el derecho a graduarse.”</i></p> <p>Los artículos 144 y 145 de la Ley 5 de 1992 establecen la necesidad de que los proyectos de ley se encuentren debidamente sustentados, para lo cual se prevé que sean presentados y publicados junto con la correspondiente exposición de motivos.</p> <p>Esta herramienta resulta de la mayor importancia para garantizar el principio de publicidad de los proyectos de ley. Sobre el particular, ha señalado la Corte Constitucional que “El principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional (...)</p> <p>Adicionalmente, la exposición de motivos es necesaria para la definición del núcleo temático de los proyectos de ley, de manera que la misma se debe emplear para establecer si una norma cumple o no el precepto constitucional de unidad de materia. Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:</p> <p><i>“La Corte ha señalado que, resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surgidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”.</i></p> <p>En el desarrollo de la exposición de motivos del proyecto, este Ministerio encuentra que los objetivos señalados por los artículos 144 y 145 citados podrían no cumplirse en este proyecto de ley, pues contiene algunas imprecisiones que el Ministerio de Educación Nacional considera importante presentar. En primer lugar, se destaca que en la sentencia citada en la exposición de motivos la Corte Constitucional también señala, en relación con la posibilidad de establecer estos cobros, lo siguiente:</p> <p><i>“Tratándose de entes de educación superior, la Corte entiende que la fijación de derechos académicos corresponde al ámbito de autonomía que les reconoce la Carta Política (art. 69 Const.), que los faculta, entre otros aspectos importantes, para expedir libremente sus propios estatutos y adoptar su régimen interno, determinando al efecto las obligaciones surgidas entre educadores y educandos. Autonomía que, como lo ha precisado la jurisprudencia, es relativa. Valga observar que, dentro de la autonomía instituida y como tales recursos permiten que las universidades puedan financiar el servicio educativo y así alcanzar sus objetivos propuestos, el Estado no puede inmiscuirse en su manejo. En suma, no es cierto que esté prohibido constitucionalmente a las universidades el cobro de</i></p>
<p><i>derechos académicos, ni que éstos deban ser gratuitos, pues la Carta permite que aún en el sector público se pueda exigir pago, pero solamente a quienes tienen capacidad económica; con mayor razón, la retribución está justificada en el sector privado, donde se la considera como debida contraprestación por el servicio educativo desplegado por particulares.”</i></p> <p>Explica en este sentido la Corte, como los derechos pecuniarios, incluidos los derechos de grado, corresponden a una de las prerrogativas derivadas del principio constitucional de autonomía universitaria, establecido en el artículo 69 de la Constitución Política, que les asiste a las instituciones de educación superior, tal como lo establecen los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.</p> <p>Así, la exposición de motivos no tiene en cuenta que efectivamente, en ejercicio de la autonomía universitaria los centros de educación superior pueden manejar su presupuesto, darse su propio reglamento y establecer los valores de los derechos pecuniarios que por ley les son permitidos.</p> <p>Por otra parte, tratándose de universidades privadas, la exposición de motivos omite considerar se han establecido legalmente para los derechos pecuniarios criterios de inspección y vigilancia, como prohibir incrementarlos por encima del índice de inflación, debiendo la universidad rendir un informe a este Ministerio justificando el aumento.</p> <p><b>II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sobre los artículos 2 y 3 de la iniciativa.</b></li> </ul> <p>El artículo 2º establece:</p> <p><b>“Artículo 2º.</b> El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:</p> <p>Artículo 122. Los derechos pecuniarios que pueden exigir las instituciones de Educación Superior como contraprestación al servicio educativo son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Derechos de Inscripción;</li> <li>b) Derechos de Matrícula;</li> <li>c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;</li> <li>d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;</li> <li>e) Derechos de expedición de certificados y constancias;</li> <li>f) Derechos complementarios;</li> <li>g) Derechos de Grado.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Las Instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas, del sector público o privado, aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo.</p> <p><b>En el caso del literal E, esto es, derechos de expedición de certificados y constancias, su costo no podrá superar a un día de Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.</b></p>	<p><b>Para el literal G, esto es, los derechos de grado, el costo se establecerá conforme a los siguientes criterios:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Se exonerará del pago a los estudiantes de los estratos 1, 2 y 3.</b></li> <li>b) <b>Para los estudiantes del estrato 4, 5 y 6 el costo no podrá superar el 18% del salario mínimo legal vigente</b></li> </ol> <p><b>En todo caso, ninguna institución de educación superior podrá negar el grado, dado que este es un derecho inherente al logro académico de los estudiantes en los diferentes programas. De igual manera, aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley. En todo caso, quienes carezcan de capacidad económica para sufragar los gastos de servicio médico asistencial, no se les podrá exigir su pago y podrán acceder a los servicios.</b></p> <p><b>Parágrafo 2.</b> En ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y sólo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores estatales u oficiales, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar</p> <p><b>Parágrafo 3º</b> Las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder medio Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.”</p> <p>El artículo 3º establece:</p> <p><b>“Artículo 3º.</b> Todas las Instituciones de Educación Superior deberán implementar una plataforma para que los estudiantes puedan acceder y descargar, de forma gratuita, a la certificación de las prácticas laborales desarrolladas dentro de su programa académico”.</p> <p>Los derechos de grado son costos en que incurre la institución para formalizar el acto de graduación, y la determinación de esos valores debe estar en consonancia con la finalidad del servicio público educativo. En este sentido, el Ministerio exige a las instituciones de educación superior que los valores que fijan por concepto de derechos pecuniarios estén dentro del marco constitucional y legal, en aplicación de los principios de equidad, solidaridad y justicia social.</p> <p>Bajo este contexto, esta Cartera se permite indicar que la autonomía universitaria que otorga la Constitución Política de Colombia, se resume en las facultades de las IES para: (i) darse y modificar sus estatutos, (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores, (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales, (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos, (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos.</p> <p>Al respecto, la honorable Corte Constitucional en sentencia C-654 de 2007, en la que resolvió una demanda de constitucionalidad contra el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, en el cual se establecen los derechos pecuniarios que pueden cobrar las IES a sus estudiantes, indicó:</p>

*"Desde otro ángulo de análisis, la doctrina constitucional considera que el pago apropiado es un deber académico del estudiante, toda vez que "al lado del derecho de la persona a un servicio educativo en condiciones de calidad, sujeto a la ley y vigilado por el Estado, coexiste la facultad de exigir de los estudiantes el sometimiento a las normas internas que regulan las relaciones académicas y administrativas de la institución, las cuales incluso pueden llegar a ser indispensables para garantizar el ingreso y permanencia en el sistema educativo", concluyendo que en ese contexto, por ejemplo el pago de la matrícula, "no constituye per se una exigencia exorbitante ni arbitraria, pues responde al derecho de la institución educativa privada de lograr una remuneración económica legítima con ocasión del servicio que presta".*

*Tratándose de entes de educación superior, la Corte entiende que la fijación de derechos académicos además corresponde al ámbito de autonomía que les reconoce la Carta Política (art. 69 Const.), que los faculta, entre otros aspectos importantes, para expedir libremente sus propios estatutos y adoptar su régimen interno, determinando al efecto las obligaciones surgidas entre educadores y educandos. Autonomía que, como lo ha precisado la jurisprudencia, es relativa no sólo porque debe respetar los derechos protegidos en la Carta Política, en especial los de quienes aspiran a ingresar al respectivo claustro universitario, "sino porque el legislador regula su actuación y está facultado constitucionalmente para establecer las condiciones para la creación y gestión de dichos entes educativos (art. 68 C.P.), para dictar las disposiciones con arreglo a las cuales se darán sus directivas y sus estatutos (art. 69 C.P.) y para dictar su régimen especial".*

**Valga observar que, dentro de la autonomía instituida y como tales recursos permiten que las universidades puedan financiar el servicio educativo y así alcanzar sus objetivos propuestos, el Estado no puede inmiscuirse en su manejo.**

*En suma, no es cierto que esté prohibido constitucionalmente a las universidades el cobro de derechos académicos, ni que éstos deban ser gratuitos, pues la Carta permite que aún en el sector público se pueda exigir pago, pero solamente a quienes tienen capacidad económica; con mayor razón, la retribución está justificada en el sector privado, donde se la considera como debida contraprestación por el servicio educativo desplegado por particulares."*

Particularmente, en lo que atañe al cobro de derechos pecuniarios, entre ellos el de matrícula, es preciso mencionar que, en el marco del principio constitucional de Autonomía Universitaria, las instituciones de educación superior tienen el derecho y el deber de regular todas sus actividades académicas, determinando con claridad las condiciones en las que ofrecen el servicio educativo; una vez ofrecido este servicio las partes (institución-estudiante) gozan de libertad para asumir los compromisos mediante un acto de matrícula, que es ante todo un contrato o convenio educativo, donde la institución debe previamente informar al educando las condiciones académicas y administrativas bajo las cuales prestará el servicio a quien aspira a contratar dichos servicios, quien a su vez debe conocer previamente las condiciones que regirán su etapa formativa.

Como todo contrato por demás, supone a cada una de las partes el surgimiento de derechos y obligaciones que deben ser cumplidos y garantizados, so pena del incumplimiento del mismo, el cual puede ser exigido para su cumplimiento ante la jurisdicción ordinaria.

Es así, que las relaciones entre el estudiante y las instituciones de educación superior se rigen por lo establecido en el contrato educativo suscrito entre ambas partes y las demás disposiciones que sobre el particular existan, emanadas del órgano competente.

2014 y el Decreto Único Reglamentario 1075 de 2015, las cuales abarcan, actuaciones de carácter preventivo y de vigilancia especial, y actuaciones de carácter administrativo sancionatorio.

De acuerdo con la necesidad y las condiciones particulares de cada Institución, el Ministerio de Educación Nacional puede adoptar, mediante acto administrativo, desde las medidas preventivas señaladas en el artículo 10 de la ley 1740 de 2014, hasta las medidas de vigilancia especial de que trata el artículo 13 y siguientes de la misma norma.

Las actuaciones de carácter preventivo y de vigilancia especial, corresponden a medidas para la protección y garantía del servicio público de educación superior, concretamente orientadas a promover la continuidad del servicio, el restablecimiento de la calidad, el adecuado uso de las rentas o bienes de las instituciones de educación superior de conformidad con las normas constitucionales, legales y reglamentarias, o la superación de situaciones que amenacen o afecten la adecuada prestación del servicio de educación o el cumplimiento de sus objetivos.

Asimismo, en ejercicio de la facultad sancionatoria que ejerce el Ministerio de Educación Nacional, conforme a lo establecido en la Ley 30 de 1992, artículo 51 y la Ley 1740 de 2014, Capítulo V, artículos 17 y siguientes, pueden imponerse sanciones de carácter administrativo y en contra de las instituciones y de las personas que ostenten determinadas dignidades al interior de la IES.

En el ejercicio de la aludida labor el Ministerio de Educación Nacional frente al cobro de derechos pecuniarios por parte de las IES, profirió la Resolución 20434 de 2016, modificada por la Resolución 19591 de 2017, las cuales brindan un marco o campo de acción que debe ser atendido para la fijación o cobro de costos estudiantiles.

De las disposiciones contenidas en tales resoluciones se tienen como reglas esenciales las siguientes:

1. Que las Instituciones de Educación tienen el deber de reportar al MEN los valores de los derechos pecuniarios entre el primero (1°) de noviembre y quince (15°) de diciembre de cada año.
2. Cuando se proponga aumento de derechos de matrículas por el encima del IPC anual deberá justificarse dicha determinación.

Puede inferirse que el límite impuesto por este Ministerio a las IES frente a la facultad de fijar los costos o valores de sus derechos pecuniarios se orienta a establecer el IPC anual como elemento de referencia para el aumento de dichos costos. Ahora bien, cuando el aumento supere al elemento de referencia (IPC anual), ello deberá justificarse en debida forma.

Es así como, la prohibición de incluir dentro del costo educativo de derecho a grado obligaciones pecuniarias para la financiación de actos ceremoniales, establecida el artículo 1 del proyecto de Ley 148/21, y la obligación de implementar una plataforma para que los estudiantes puedan acceder y descargar certificaciones de prácticas laborales desarrolladas dentro de sus programas académicos, dispuesta en el artículo 3 del mismo proyecto de Ley, se aleja de la interpretación de la Corte Constitucional en la sentencia de constitucionalidad antes referida, la cual tiene un carácter *erga omnes*.

Con relación a este aspecto, es importante mencionar la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional contenida en la Sentencia T-137/ 1994, que en su parte pertinente señala: *"El Contrato Educativo: Se trata de un contrato bilateral, que puede ser gratuito u oneroso, cuyo objeto es el de suministrar los elementos necesarios al estudiante para que éste obtenga la formación de grado o nivel correspondiente a la situación en que se encuentre el estudiante, en sus estudios. Este acuerdo impone en consecuencia obligaciones a las partes, que se encuentran enmarcadas en una legislación de derecho público, por el interés superior que es reconocido a la educación en el ordenamiento jurídico".*

En cuanto al cobro de derechos pecuniarios en IES de carácter privado, la Corte Constitucional, en sentencia C-560 de 1997, expuso:

*"Cuando la educación está a cargo de particulares obviamente tiene que ser remunerada, por cuanto las personas naturales o jurídicas que emprenden la empresa educativa necesitan apoyarse en el concurso económico de quienes demandan sus servicios para poder sostener la actividad, que implica altos costos."*

Pero dicha facultad no es absoluta y en razón a ello encuentra límites en el cumplimiento estricto de las normas de educación superior que regulan lo atinente al cobro de derechos pecuniarios, sobre el cual compete la Inspección y Vigilancia que ejerce el Estado a través de esta Cartera Ministerial.

En relación con este principio, la Honorable Corte Constitucional ha señalado: *"... conforme a la Constitución y la Ley, la capacidad de acción de las universidades se resume en las facultades de: (i) darse y modificar sus estatutos, (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores, (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales, (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos, (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos."* (Resaltado fuera de texto) Sentencia C-491 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

En virtud de lo señalado, son las instituciones de educación superior quienes, en primer término, están llamadas a atender y solucionar las situaciones de carácter administrativo, académicos y financiero que se presenten en la prestación del servicio de educación que les es propio, lo que deberán hacer en el marco de sus reglamentos internos (docentes, estudiantiles y reglamentación en general).

Bajo este contexto, es importante señalar que la competencia del Ministerio de Educación Nacional, en materia de Inspección y Vigilancia de la educación superior, se circunscribe a la verificación del cumplimiento efectivo de las normas que regulan la prestación del servicio de educación superior por parte de las instituciones de este nivel formativo y de sus directivos, así como el cumplimiento de sus disposiciones estatutarias y reglamentarias internas, conforme a los dispuesto en el Decreto 5012 de 2009 y las Leyes 30 de 1992 y 1740 de 2014, con el fin de velar por la calidad de este servicio público, su continuidad, la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, el cumplimiento de sus objetivos, el adecuado cubrimiento del servicio y porque las rentas de las instituciones de educación superior se conserven y se apliquen debidamente, garantizando siempre y en todo caso, la autonomía universitaria constitucionalmente establecida.

El Ministerio de Educación Nacional ejerce las facultades de inspección y vigilancia sobre las Instituciones de Educación Superior, conforme a lo dispuesto en las leyes 30 de 1992, 1740 de

No debe perderse de vista que, establecer el cobro de determinados derechos pecuniarios como una facultad legal de las Instituciones de Educación Superior por virtud del artículo 122 de la Ley 30 de 1992, es común que estas incluyan una expectativa de recaudo dentro de su base presupuestal, de forma tal que, al prohibirse el recaudo por determinados derechos pecuniarios e imponerse legalmente un tope sobre otros, dicha expectativa se vería afectada, con la consecuencia lógica de que su presupuesto de ingresos correría la misma suerte.

Ahora bien, los topes establecidos en el artículo 2 del proyecto de Ley, que modificaría el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, como es el caso de los derechos de expedición de certificaciones y constancias, el cual se establece en un salario mínimo legal mensual vigente, y los derechos de grado, cuyo máximo se establece en el 18% del salario mínimo legal vigente (no se especifica si es mensual o diario), exonerando del pago de estos a los estudiantes de estratos 1, 2 y 3, no se encuentran debidamente justificados y explicados en la exposición de motivos del proyecto de ley, se echa de menos una fundamentación desde el punto de vista técnico y económico, acerca de la forma en que se determinará el monto máximo a pagar por los derechos pecuniarios que pretende regular el proyecto de ley.

Conforme al artículo 122 de la Ley 30 de 1992, el valor de los derechos pecuniarios es fijado por las Instituciones de Educación Superior, lo cual no significa que cuenten con absoluta discrecionalidad en esta materia, sino que, por el contrario, deben hacerlo dentro de un régimen de libertad vigilada, debiendo informar al Ministerio de Educación Superior, quien ejerce la función de Inspección y Vigilancia de la educación Superior.

Por lo anterior, la propuesta transformaría el régimen de libertad vigilada existente sobre los derechos pecuniarios que las Instituciones de Educación Superior pueden exigir, a uno de control directo sobre estos, sin embargo, se insiste, el proyecto de ley y la exposición de motivos no informan sobre los criterios técnicos que fundamentan los topes máximos y las prohibiciones de cobro que se pretenden fijar.

En este sentido, para el Ministerio de Educación Nacional es claro que, cuando proceda el cobro de derechos de grado, éstos deben corresponder proporcionalmente a los reales costos administrativos de graduación y, por tanto, deben justificarse, ser razonables y estar previamente aprobados, sin que puedan constituir un prerequisite para graduarse, frente a quien carece de recursos y ya cumplió con todos los requerimientos académicos para la obtención de un título profesional.

De tal manera, en ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y sólo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar, tal como lo advirtió la honorable Corte Constitucional en sentencia C-654 de 2007.

Conforme a los argumentos expuestos esta Cartera recomienda respetuosamente el archivo de la iniciativa, teniendo en cuenta la afectación al principio de la autonomía universitaria de las IES consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política y la afectación a la capacidad financiera de las instituciones de educación superior en torno a su autonomía financiera.

**III. CONSIDERACIONES FISCALES**

Es pertinente mencionar que el Proyecto de Ley en las condiciones en las que está planteado, genera impacto fiscal, toda vez que determina la obligación de implementar una plataforma y

<p>limita los valores de los derechos de grado, además de limitar la autonomía otorgada por la Constitución y la ley, puede generar un déficit de los recursos que ingresan a las Instituciones de Educación Superior públicas por este concepto.</p> <p>Cabe mencionar, que el presupuesto de las universidades públicas proviene casi en su totalidad del Estado, por ello, limitar el cobro de los derechos de grado, implica una reducción de sus recursos y la necesidad de suplir la fuente de financiación de los recursos que se dejarían de percibir, con la finalidad de garantizar la estabilidad financiera de estos entes públicos autónomos.</p> <p>Por otro lado, en ejercicio de la autonomía universitaria, las instituciones de educación superior tienen la facultad de autodeterminarse financieramente, y arbitrar y aplicar sus recursos de acuerdo con su misión social y función institucional.</p> <p>Dicho a lo anterior, es necesario que el proyecto de ley incluya el análisis del impacto fiscal, además de determinar la fuente de ingresos adicional para financiar o compensar los recursos que dejarán de percibir las instituciones de educación superior oficiales por concepto de cobro de grado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.</p> <p>Al respecto, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos en la Sentencia C-502 de 2007:</p> <p><i>«Evidentemente las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual, repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7 analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento».</i></p> <p>En esos términos, es necesario incluir concepto sobre el impacto fiscal, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la iniciativa y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias, así como la fuente de ingresos adicional para financiar dichos costos.</p> <p>Por consiguiente, cabe mencionar que es indispensable contar expresamente con el análisis del impacto fiscal de la iniciativa en la exposición de motivos y en la ponencia del Proyecto, así como con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.</p>	<p><b>IV. RECOMENDACIONES</b></p> <p>El Ministerio de Educación Nacional reconoce la importancia del objeto de la iniciativa; no obstante, de manera respetuosa y conforme a los argumentos presentados en este documento, sugiere el archivo de la iniciativa, teniendo en cuenta la afectación al principio de la autonomía universitaria de las IES consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política y la afectación a la capacidad financiera de las instituciones de educación superior en torno a su autonomía financiera.</p>
--	--

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan medidas para protección del prepensionado y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor <b>JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO</b> Secretario General Cámara de Representantes Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el PL 149/21 (C) "por medio de la cual se dictan medidas para protección del prepensionado y se dictan otras disposiciones". Radicado N° 202142301419762.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social<sup>1</sup>. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>La propuesta dispone: "<b>Artículo 1° Objeto.</b> Esta ley tiene por objeto proteger a las personas que estén próximas a cumplir los requisitos para la pensión de vejez, estableciendo los criterios y derechos de los que gozan"<sup>2</sup>. Bajo esta perspectiva, el proyecto se compone de nueve (9) preceptos adicionales, a saber: pre-pensionado (art. 2°), protección especial para el pre-pensionado (art. 3°), servidores públicos en condición de provisionalidad (art. 4°), servidores públicos en cargos de libre nombramiento y remoción (art. 5°), trabajadores del sector privado (art. 6°); reglas para la continuidad en el pago de los aportes a salud y pensión (art. 7°); cotización solo a pensión para el</p> <p><sup>1</sup> Cfr. <a href="https://www.camara.gov.co/prepensionados-1">https://www.camara.gov.co/prepensionados-1</a> <sup>2</sup> <i>Ibid.</i></p>	<p>independiente pre-pensionado (art. 8°), interpretación de la norma (art. 9°) y, por último, vigencia y derogatorias (art. 10°).</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p>Dentro del marco de disposiciones que recoge la iniciativa, lo previsto en el artículo 8°, resulta objeto de comentarios en cuanto preceptúa:</p> <p><b>Artículo 8. Cotización solo a Pensión para el Independiente Prepensionado.</b> En el caso de personas independientes que se encuentren en condición de pre pensionados, que no acrediten un ingreso mayor a un salario mínimo, que no estén vinculados laboralmente o no cuenten con un contrato de prestación de servicios podrán realizar el pago sólo y exclusivamente al sistema de seguridad social en pensión.</p> <p>El independiente pre pensionado podrá ser beneficiario del sistema de seguridad social en salud ya sea como afiliado o beneficiario del régimen subsidiado en salud o como beneficiario de su cónyuge o compañero o compañera permanente dentro del régimen contributivo o de su hijo si depende económicamente de él siempre y cuando acredite no contar con los recursos necesarios para cotizar al Sistema de Seguridad Social de forma integral.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El independiente pre pensionado perderá tal condición si el ingreso base de cotización a pensión es superior a un salario mínimos legal vigente, por lo que deberá cotizar tanto al sistema de seguridad social en salud como en pensión por el ingreso base de liquidación declarado.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.</p> <p>Sobre el particular, cabe resaltar que el artículo 1° de la Ley 100 de 1993, prevé:</p> <p><b>Artículo 1°. Sistema de Seguridad Social Integral.</b> El sistema de seguridad social integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afectan [...].</p> <p>Dicho Sistema comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios. Adicionalmente, en el artículo 8° de la citada Ley 100, se contempla que el Sistema de Seguridad Social Integral está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos laborales y los servicios sociales complementarios que se definen en dicha Ley. En</p>
--	---

consecuencia, al estar el "Sistema Integral" compuesto por un conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos que cubren los riesgos en materia de pensiones, salud y riesgos laborales, por disposición legal y por regla general, cuando se cotiza a pensiones obligatoriamente debe cotizarse a salud, entre otras razones, dadas las contingencias que se amparan en uno y otro sistema.

Así las cosas, en cuanto a la obligatoriedad de la afiliación y el pago de las cotizaciones al Sistema General de Pensiones (SGP), en los artículos 15 y 17 de la Ley 100 de 1993, modificados por los artículos 3º y 4º de la Ley 797 de 2003, respectivamente, se estipula:

**Artículo 15. Afiliados.** Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:

1. En forma obligatoria. Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, **los trabajadores independientes** y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales [...]. [Énfasis fuera del texto].

**Artículo 17. Obligatoriedad de las cotizaciones.** Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, **deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen.**

La obligación de cotizar **cesa al momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez**, o cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente.

Lo anterior sin perjuicio de los aportes voluntarios que decida continuar efectuando el afiliado o el empleador en los dos regímenes [...]. [Énfasis fuera del texto].

En lo concerniente a las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en literal a), numeral 1, del artículo 157 de la Ley 100 de 1993, se determina:

**Artículo 157. Tipos de participantes en el sistema general de seguridad social en salud.** A partir de la sanción de la presente Ley, todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.

cual, no puede ser inferior a un (1) SMLMV ni superior a veinticinco (25) SMLMV, haciendo la salvedad que, en el único caso en que se permite cotizar a pensiones sin cotizar a salud, es cuando se trata de los beneficiarios del subsidio de la cotización a pensiones del Fondo de Solidaridad Pensional, que tiene por objeto subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores independientes, madres sustitutas, personas con discapacidad, concejales y ediles que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte a pensión, siempre y cuando, cumplan los presupuestos estipulados en el artículo 2.2.14.1.13. del Decreto 1833 de 2016, a saber:

[...] 1. Ser mayor de 35 años y menor de 55 años si se encuentran afiliados a Colpensiones o menores de 58 años si se encuentran afiliados a los fondos de pensiones, siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima y contar con doscientas cincuenta (250) semanas como mínimo, previas al otorgamiento del subsidio, independientemente del régimen al que pertenezcan.

2. Ser mayores de 55 años si se encuentran afiliados a Colpensiones o de 58 si se encuentran afiliados a los fondos de pensiones, siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima y contar con quinientas (500) semanas como mínimo, previas al otorgamiento del subsidio, independientemente del régimen al que pertenezcan.

3. Estar afiliado al sistema general de seguridad social en salud [...].

Por lo tanto, de acuerdo con la normatividad vigente, las personas que acceden al beneficio del subsidio a la cotización a pensiones a través del Fondo de Solidaridad Pensional no requieren cotizar al Régimen Contributivo en Salud, pudiendo estar afiliados como beneficiarios en dicho Régimen o como afiliados en el Régimen Subsidiado, en este evento, el pago de la cotización a pensiones no se efectúa mediante PILA, sino mediante el talonario de pagos que otorga el consorcio administrador de tal programa.

**3. CONCLUSIÓN**

Por las razones expuestas, se considera que el texto propuesto en el artículo 8º del proyecto de ley no es consistente con las normas que regulan el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI), motivo por el cual debe excluirse. Adicionalmente, de conformidad con lo contemplado en el Decreto-Ley 4107 de 2011 se incluyen en el proyecto objeto de este pronunciamiento, aspectos que escapan a las atribuciones de esta Cartera, de ahí que resulte del mayor interés el pronunciamiento que a bien tenga expedir el Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública por comprender ámbitos de sus competencias.

**A. Afiliados al Sistema de Seguridad Social.**

Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud:

1. Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente Ley [...]. [Énfasis fuera del texto].

En concordancia con lo anterior, en el artículo 2.1.4.1 del Decreto 780 de 2016, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social", se dispuso que, pertenecerán al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud:

[...] 1. Como cotizantes:

[...]

1.4 Los **trabajadores independientes**, los rentistas, los propietarios de las empresas y en general todas las personas residentes en el país, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador y cuyos ingresos mensuales sean iguales o superiores a un salario mínimo mensual legal vigente [...]. [Énfasis fuera del texto].

Por su parte, en el artículo 2.2.3.1.7. del Decreto 1833 de 2016, "por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones", se establece:

**Artículo 2.2.3.1.7. Límites a la base de cotización a partir de marzo de 2003.** La base de cotización del sistema general de pensiones será como mínimo en todos los casos de un salario mínimo legal mensual vigente, y máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, límite este que le es aplicable al sistema de seguridad social en salud. Este límite se aplicará a las cotizaciones cuyo pago debe efectuarse a partir del mes de marzo.

La base de cotización para el sistema general de pensiones deberá ser la misma que la base de la cotización del sistema general de seguridad social en salud [...]. [Énfasis fuera del texto].

De acuerdo con las normas aludidas, las personas con capacidad de pago que devenguen ingresos iguales o superiores a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV), tienen la obligación de cotizar al SGP y al SGSSS, sobre la misma base, la

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


Atentamente,

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

**CARTA DE COMENTARIOS DE LA VEEDURÍA NACIONAL DE SALUD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2020 CÁMARA**

*por la cual se reestructura el Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública, se dictan otras disposiciones en materia de seguridad social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.*

<p>Ibagué, Diciembre 10 de 2021</p> <p>Honorable senador JAVIER MAURICIO DELGADO Presidente de la Comisión Séptima</p> <p>Honorable senador GABRIEL VELASCO Vicepresidente Comisión Séptima</p> <p>Doctor GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General Senado de la Republica Bogotá, D. C.</p> <p>Doctor JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO Secretario General Cámara de Representantes Bogotá, D. C.</p> <p>Referencia: Observaciones a radicación proyecto de Ley 172/2020</p> <p>DERECHO DE PETICION - Socialización proyecto de modificación ley 352 de 1997.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p><b>CLARIBEL RUBIO CARDONA</b>, identificada con la cedula de ciudadanía No. 65.734431 de Ibagué, en mi calidad de Presidente de la Veeduría Nacional de Salud para todas y cada una de las entidades e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud a nivel Nacional, como Representante en este caso de las Fuerzas Militares Y Policías, con las facultades que me confiere el parágrafo primero de la Resolución 100 del 2 de mayo de 2017,</p>	<p>con el mayor respeto me permito adjuntar las observaciones al proyecto de Ley No. 172 de 2020 Cámara de Representantes "Por la cual se reestructura el Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública, se dictan otras disposiciones en materia de seguridad social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en atenta solicitud sean tenidas en cuenta y socializadas todas las propuestas presentadas, en razón a que este proyecto requiere tiempo y la participación de todas las personas facultadas y legítimas para aportar las correspondientes observaciones al respecto, es preciso se organicen mesas de trabajo que permitan la sustentación técnica y objetiva del proyecto. Por mi parte he observado hasta la página No. 60 de 165 que contiene el documento adjunto.</p> <p>Lo anterior para conocimiento y fines pertinentes.</p> <p>Atentamente,</p> <p><b>Claribel Rubio C</b> CLARIBEL RUBIO CARDONA Veeduría Nacional de Salud Presidente</p> <p>Anexo : documento en 165 paginas</p> <p>Copia: Honorables Representantes CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO, JOSE VICENTE CARREÑO CASTRO JOSE LUIS CORREA LOPEZ</p>
---	---

 <p><b>PERSONERÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ</b></p> <p>RESOLUCIÓN No. 100 (MAYO 02 de 2017)</p> <p>"Por la cual se Inscribe una Veeduría Ciudadana"</p> <p>EL PERSONERO MUNICIPAL DE IBAGUÉ,</p> <p>En ejercicio de sus facultades Legales, y en especial de las conferidas por el Artículo 3 de la Ley 850 de 2003, y</p> <p>CONSIDERANDO:</p> <p>Que la Constitución Política, fundada en claros principios de democracia participativa y pluralista, consagra como uno de los fines esenciales del Estado facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan.</p> <p>Que según lo dispuesto en el Artículo 2 de la Ley 850 de 2003, todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones Civiles Constituidas con arreglo a la Ley podrán constituir veedurías ciudadanas.</p> <p>Que la Veeduría Ciudadana es el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.</p> <p>Que de conformidad con lo establecido en el Artículo 3 Ibidem, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia.</p> <p>Que conforme a lo dispuesto en la Norma precedente compete a las Personerías Municipales, la inscripción de los documentos de constitución de las mencionadas veedurías y llevar el registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción.</p>	<p>Que según radicado 2652 del dieciocho (18) de Abril de 2017, se allega a la Personería Municipal de Ibagué, Acta de constitución de la "VEEDURÍA CIUDADANA CON SEDE EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, EN LA CIUDAD DE IBAGUE Y CON COBERTURA EN EL TERRITORIO NACIONAL".</p> <p>Que la mencionada Acta fue elaborada el trece (13) de Abril de 2017, mediante la cual se constituyó la Veeduría en comento, anexando fotocopia de las cédulas de ciudadanía, Certificados de la Procuraduría General de la Nación, los cuales reportan que no registran sanciones ni inhabilidades y Certificados de la Policía Nacional de Colombia en los cuales se puede verificar que no pesa en carta de los veedores designados, antecedente penal o disciplinario.</p> <p>Que el día trece (13) de Abril de 2017, se reunió la comunidad, para entre otras cosas, constituir la Veeduría Ciudadana, determinar su objeto, nivel, duración, sede y elegir los Veedores.</p> <p>Que de acuerdo a lo establecido en el Acta, el objeto de la Veeduría será:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Desarrollar actividades específicas en la vigilancia, y control social de la gestión pública; a fin de que cumplan los principios de transparencia, eficiencia, equidad, seriedad, cumplimiento y calidad, para de esta manera prevenir que se cometan actos de corrupción y violación de derechos humanos. (todas las entidades encargadas de la atención en seguridad social, clínicas, hospitales, EPS, IPS, entidades gubernamentales, FUERZAS MILITARES, POLICIA NACIONAL e INPEC).</i></li> <li>2. <i>Promover una mayor participación de los ciudadanos en la administración pública, con el poder suficiente para hacer efectivo el ejercicio de sus derechos de contraloría social.</i></li> <li>3. <i>Fomentar el pleno ejercicio de la contraloría social con el propósito de vigilar las actuaciones de los funcionarios y autoridades a cargo de la gestión pública, así como monitorear los procesos implantados y el uso adecuado de los recursos públicos.</i></li> <li>4. <i>La actividad de las veedurías ciudadana se realizara sin perjuicio de las facultades inherentes a los organismos de control.</i></li> <li>5. <i>El cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública. El artículo 209 de la Constitución Nacional establece los principios que deben seguir la administración en el momento de adelantar sus funciones. Al respecto señala: la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.</i></li> </ol>
---	---

6. Lucha contra la corrupción. Uno de los factores que viabiliza la corrupción es la dificultad de la sociedad para controlar la gestión pública. Por eso, para combatirla y erradicarla es preciso que ese distanciamiento desaparezca dándole a la comunidad la posibilidad de participar en la toma de decisiones, en la gestión de las mismas y en el control de esa gestión.

7. La promoción de liderazgo. El ejercicio de la función de control y vigilancia por veedores ciudadanos impulsa la formación de líderes cívicos y la consolidación de organizaciones civiles, democrática y representativa que cumpla con tal función."

Que igualmente todos los nuevos integrantes se comprometerán a cumplir con los deberes de la aplicación del control ciudadano.

Que el nivel o ámbito de aplicación de la Veeduría será Nacional.

Que la duración de la Veeduría, será a término indeterminado contado a partir de su constitución.

Que la residencia principal de la Veeduría será Manzana D casa 22 del Barrio Arkambuco (Ibagué) · Tel: 5158594 – 3124789534 - 3142540803.

Que en virtud de lo anterior,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** INSCRIBIR, como en efecto se hace, a la VEEDURÍA CIUDADANA CON SEDE EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMÁ, EN LA CIUDAD DE IBAGUE Y CON COBERTURA EN EL TERRITORIO NACIONAL, siendo los tres veedores los siguientes ciudadanos, quienes manifestaron no encontrarse incurso en los impedimentos y prohibiciones definidas en el Artículo 19 de la Ley 850 de 2003:

NOMBRE VEEDOR	Tipo identificación	NUMERO IDENTIFICACION
CLARIBEL RUBIO CARDONA	C.C	65.794.431
RODRIGO HERNANDEZ VARON	C.C	13.881.750
LUCY DAHANA RUBIO CARDONA	C.C	1.110.554.972

**Parágrafo primero:** La vigilancia realizada por los Veedores inscritos en el Artículo Primero de la presente Resolución, se ejercerá exclusivamente frente a aquellas acciones, programas, planes, proyectos, obras, convenios, procesos,

contratos y/o servicios públicos donde exista participación total o parcial de recursos estatales, independientemente si quien los ejecuta son entidades Públicas o Privadas. Lo anterior de acuerdo a lo estipulado en los Artículos 1, 4 y 5 de la Ley 850 de 2003.

**ARTICULO SEGUNDO:** ORDENAR, el registro de la Veeduría de que trata la presente Resolución, en el registro que para el efecto tenga la Personería Municipal de Ibagué.

**ARTÍCULO TERCERO:** La Veeduría relacionada en la presente Resolución, ejercerá la vigilancia en las condiciones previstas en la parte motiva del presente Acto Administrativo.

**ARTÍCULO CUARTO:** La presente Resolución rige a partir de su expedición.


**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Ibagué, a los 02 días del Mes de Mayo de 2017

  
**JUAN FELIPE ARBELÁEZ ESPINOSA**  
 Personero Municipal de Ibagué (E)

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 192 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual se exonera de gravamen y costos financieros a las cuentas bancarias destinadas a cumplir obligaciones alimentarias y se dictan otras disposiciones.*




**El emprendimiento es de todos**

Minhacienda

3. Despacho del Viceministro Técnico

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

  
 Radicado: 2-2022-001589  
 Bogotá D.C., 14 de enero de 2022 15:05

Radicado entrada  
 No. Expediente 950/2022/OFI

**Asunto:** Comentarios al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 192 de 2021 Cámara *"Por medio del cual se exonera de gravamen y costos financieros a las cuentas bancarias destinadas a cumplir obligaciones alimentarias y se dictan otras disposiciones"*.

Respetada Presidente:

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

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto exonerar de costos financieros, cuotas de manejo, comisiones, seguros, costos transaccionales, costos por retiros y demás cargos asociados a las cuentas bancarias destinadas al cumplimiento de obligaciones alimentarias que impliquen un costo tributario para la cuenta. De igual manera, se establece que ninguna entidad bancaria podrá negar la prestación del servicio que se pretende implementar con la aprobación de esta iniciativa.

En relación con la mencionada exoneración o mejor con la prohibición que las entidades cobren por la prestación de sus servicios relacionados con las cuentas bancarias destinadas al cumplimiento de obligaciones alimentarias, sea lo primero indicar que la literatura internacional y la experiencia regional y global han demostrado que este tipo de medidas terminan por alejar a los segmentos más vulnerables de la población de los servicios financieros. Ello ocurre porque la prestación de dichos servicios –así como el ofrecimiento de cualquier otro servicio o producto en la economía– implica costos y expectativas de rentabilidad que son cubiertos por la retribución que se recibe por la prestación de dichos productos o servicios. Así, de no poderse cobrar ni siquiera por los costos que implican la prestación de estos servicios podría ocurrir una de dos cosas: o que los mismos dejen de ser ofrecidos por las entidades, o que sean prestados en condiciones de calidad y seguridad inferiores a las necesarias.

Adicionalmente, es importante indicar que en 2019 fue sancionada la Ley 2009<sup>1</sup> que tiene como finalidad que "las entidades autorizadas para captar recursos del público que cobren cuotas de manejo por las cuentas de ahorros, las tarjetas débito y las tarjetas crédito, deberán garantizar mensualmente a sus usuarios el acceso a un paquete mínimo de productos y/o servicios sin costo adicional", norma que claramente consagra medidas relacionadas con las garantías que busca el proyecto de ley bajo estudio, por lo que se sugiere que el proyecto se encuentre articulado con la normativa existente, en aras de evitar inseguridad jurídica o la proliferación de disposiciones que cumplen con objetivos similares.

Ahora, en lo que se refiere al artículo 3 el cual establece que ningún establecimiento financiero podrá negar la prestación de los servicios previstos en el proyecto de ley, debe tenerse en cuenta que lo propuesto va en contravía de lo establecido en el artículo 333 de la Constitución Política, en el que "la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. (...) El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se destruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional". Así las cosas, la iniciativa privada es libre, por lo que no puede el Estado obligar a las empresas privadas a contratar bajo condiciones específicas.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido en relación con la libertad de empresa<sup>2</sup>:

"La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de "(...) afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia". Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica, y (ii) la libre iniciativa privada. Su núcleo esencial comprende, entre otras prerrogativas, (i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable".

Igualmente, la Alta Corporación ha manifestado: "(...) con un concepto más amplio, el de libertades económicas, que engloba la libertad de empresa y la libre iniciativa privada. Para la Corte, dichas libertades son "expresión de valores de razonabilidad y eficiencia en la gestión económica para la producción de bienes

<sup>1</sup> Por medio de la cual se incluyen sin costo adicional un paquete de productos y/o servicios financieros por el pago de la cuota de manejo de las tarjetas débito y crédito.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-263 de 2011, MP Jorge Ignacio Pretell Chaljub

y servicios y permite el aprovechamiento de la capacidad creadora de los individuos y de la iniciativa privada. En esa medida, la misma constituye un valor colectivo que ha sido objeto de especial protección constitucional. || Adicionalmente la libertad económica permite también canalizar recursos privados, por la vía del incentivo económico, hacia la promoción de concretes intereses colectivos y la prestación de servicios públicos. En esa posibilidad se aprecia una opción, acogida por el constituyente, para hacer compatibles los intereses privados, que actúan como motor de la actividad económica, con la satisfacción de las necesidades colectivas.<sup>3</sup> Así las cosas, la iniciativa privada es libre, en este caso la de los establecimientos financieros, por lo que no puede el Estado obligarlas a contratar bajo condiciones específicas.

En esa línea, precisamente el Gobierno Nacional y el Congreso de la República ya han venido adoptando medidas de regulación que faciliten la inclusión financiera y la bancarización de quienes más lo necesitan. Es por ello, que la agenda regulatoria de los últimos años ha priorizado y promovido la inclusión financiera transversal en todos los sectores de la población colombiana. Estos esfuerzos se amparan en los avances tecnológicos y cómo éstos pueden aportar a la ampliación de la cobertura financiera, la disminución de costos y el aumento del acceso y uso de productos y servicios financieros. A continuación, se resaltan algunas de estas iniciativas:

- **Ley 1735 de 2014<sup>4</sup>.** Esta disposición dicta medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales, por medio de la cual se crearon las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDEPE), destinadas a promover la inclusión financiera a través de productos transaccionales.
- **Decreto 1491 de 2015<sup>5</sup>.** Establece el trámite de apertura simplificado de los depósitos electrónicos, de tal forma que para la apertura de este producto no se requiere la presencia física del cliente en las oficinas de la entidad financiera.
- **Decreto 222 de 2020<sup>6</sup>.** Este decreto se encargó de unificar los productos financieros simplificados en los Depósitos de Bajo Monto, ampliar el saldo y las transacciones que se pueden realizar hasta por 8 SMLMV (anterior a esta disposición, la regulación solo permitía para los productos simplificados 3 SMLMV) y, permitir su apertura y su uso de forma remota.

Así mismo, busca visibilizar los canales digitales y móviles, los cuales han sido importantes para buscar avanzar en alcanzar la cobertura financiera del 100% en el territorio nacional, además de impulsar el uso de los medios digitales para expandir la operación bancaria. Con esta iniciativa se espera fortalecer la cobertura en particular en aquellas zonas geográficas donde la presencia financiera es más débil.

<sup>3</sup> Corte Constitucional sentencia, C-830 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Corte Constitucional, sentencia C-616 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil;  
<sup>4</sup> Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones.  
<sup>5</sup> Por el cual se modifica el Decreto número 2555 de 2010 en lo relacionado con la reglamentación aplicable a las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos, (SEDEPE) y se dictan otras disposiciones.  
<sup>6</sup> Por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con los sistemas de pago de bajo valor

Se Optimizó las condiciones del crédito de bajo monto, ampliando el monto de endeudamiento hasta 4 SMLMV y habilitando la posibilidad de que este sea rotativo. Este crédito fue diseñado para las personas que no cuentan con información en el sistema financiero, caso en el cual se autoriza a las entidades a buscar fuentes de información alternativa para perfilar el nivel de riesgo de estos potenciales clientes.

- **Decreto 1692 de 2020<sup>7</sup>.** Este decreto busca la reglamentación del sistema de pagos de bajo valor – SPBV– con el objeto de impulsar un mayor desarrollo de la industria de pagos en el país, permitir el ingreso de nuevos actores que aporten innovación basados en desarrollos tecnológicos a este sistema y que esto se refleje en el aumento de la aceptación de medios de pagos para mejorar los niveles de uso de los productos y servicios financieros.

Adicionalmente, desde el sector Hacienda, específicamente desde la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), se ha venido trabajando durante el 2021 en una agenda regulatoria, incluyendo los siguientes asuntos:

- La realización de un estudio sobre digitalización de servicios financieros y sus efectos sobre la oxigenación de crédito (con impacto potencial en todos los sectores de la economía). Dentro de este estudio se analizarán los beneficios que la digitalización genera de cara a la originación de créditos y se propondrán estrategias que permitan lograr una mayor penetración de este tipo de productos, especialmente en aquellos segmentos de la población que no están incluidos financieramente en este frente.
- La realización de un estudio sobre seguros inclusivos y paramétricos, el cual tiene como objetivo aumentar el acceso a seguros inclusivos (microseguros y seguros masivos), a través de: (i) mayores canales de comercialización, (ii) promover el desarrollo de nuevos productos e (iii) incrementar la educación financiera. Además, de manera transversal, se adelantarán cambios regulatorios que vayan de la mano con los avances tecnológicos, dada la proliferación de dispositivos con acceso a internet y el aumento de la conectividad de los consumidores.

Asimismo, es preciso mencionar que con la aprobación del documento CONPES 4005 de 2020, que plasma la política de Inclusión y Educación Económica y Financiera, se planteó una agenda que involucra varias entidades del Estado para los próximos años, la cual le permitirá al país seguir avanzando en incluir financieramente aquellos sectores de la población que hasta el momento han estado desatendidos.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente señalado, lo propuesto implicaría efectos adversos para los establecimientos financieros y los consumidores finales, lo cual se considera inconveniente e inconstitucional, además de desconocer las acciones que ha venido tomando el Gobierno Nacional y el Congreso de la República con el mismo objetivo pretendido por el proyecto.

<sup>7</sup> Por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con los sistemas de pago de bajo valor

Adicionalmente, cabe advertir que todo beneficio tributario que se incluya en un proyecto de ley debe contar con el aval del Gobierno Nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Carta Política y la interpretación de este artículo por la Corte Constitucional<sup>8</sup>, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Para el caso de avales fiscales y tributarios, el Gobierno Nacional se encuentra representado en esta Cartera Ministerial, conforme a sus competencias<sup>9</sup>. En ese orden de ideas, y de acuerdo con lo que se expone en la presente carta, en caso de insistirse durante el trámite legislativo del proyecto de ley, en la exoneración de costos financieros que impliquen un costo tributario, corre el peligro de incurrir en un riesgo de inconstitucionalidad por no contar la iniciativa con el aval de este Ministerio.

En razón de lo expuesto, este Ministerio reitera su posición de abstenerse en emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y solicita, respetuosamente, se estudie la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS**

Viceministro Técnico

URF/DIAN  
 UU-2610/2021

Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora  
 Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco  
 Con copia:  
 Dra. Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario de la Cámara de Representantes.

<sup>8</sup> Ver, entre otras, la sentencia C-821 de 2011  
<sup>9</sup> Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público."



# CARTA DE COMENTARIOS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 380 DE 2021 CÁMARA - 14 DE 2020 SENADO, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se establecen disposiciones para el reconocimiento y fortalecimiento de emprendimiento social en el país.*

<p>Bogotá D.C.</p> <p>Doctor <b>ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA</b> Secretario General Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes <a href="mailto:comision.septima@camara.gov.co">comision.septima@camara.gov.co</a> Ciudad</p> <p>Ref. Oficio n.º CSPCP.3.7.-1142-21 del 01/12/2021 - Observaciones al Proyecto de Ley n.º 380/2021 Cámara - 014/2020 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley n.º 167/2020 Senado.</p> <p>Respetado secretario,</p> <p>De manera respetuosa, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social<sup>1</sup>, a continuación expone las observaciones al Proyecto de Ley n.º 380 de 2021 C. - 014 de 2020 S., acumulado con el Proyecto de Ley n.º 167/2020 S., <b>“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA EL RECONOCIMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE EMPRENDIMIENTO SOCIAL EN EL PAÍS”</b>.</p> <p><b>1. Propuesta normativa</b></p> <p>El texto definitivo aprobado en sesión plenaria mixta del Senado de la República del día 089 de noviembre de 2021 y publicado en la Gaceta N.º 1639 del 17 de noviembre de 2021, propone lo siguiente:</p> <p><b>ARTÍCULO 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para la construcción de la Política Pública de Emprendimiento Social, como motor de transformación e innovación a nivel nacional y regional; asimismo, fomentar su reconocimiento y fortalecimiento por parte del Gobierno Nacional, de las entidades públicas, los gobiernos locales y departamentales, el sector privado, así como otros actores estratégicos del ecosistema de emprendimiento social.</p> <p><b>Artículo 2º. Ámbito de Aplicación.</b> Las disposiciones de la presente ley aplican para los emprendimientos sociales que hagan parte del ecosistema de emprendimiento nacional y sus redes, reconocidos y certificados por INNPULSA en coordinación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. <b>Parágrafo:</b> Las disposiciones de esta ley son de interés de la institucionalidad nacional y territorial hacedoras, implementadores y/o vinculados en la política pública de Emprendimiento Social.</p> <p><b>ARTÍCULO 3º. Definiciones.</b> a. Emprendimiento Social. b. Valor Social. c. Innovación social. d. Valor compartido. e. Comercio justo. f. Comercio sostenible.</p> <p><small><sup>1</sup>El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconstrucción en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes (Artículo 3º Decreto 2094 de 2016).</small></p>	<p><b>ARTÍCULO 4º. Lineamientos de la Política de Emprendimiento Social.</b> Para la Política Pública de Emprendimiento Social se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes lineamientos rectoros:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La identificación de los actores involucrados en emprendimiento social.</li> <li>2. La promoción de la participación activa del Estado en la identificación, creación, incubación y aceleración de los emprendimientos sociales.</li> <li>3. La creación de programas con sectores y actores desde el nivel nacional al local para incentivar el emprendimiento social.</li> <li>4. La articulación del emprendimiento social con el ecosistema de emprendimiento en el país.</li> <li>5. El fomento y desarrollo de mecanismos de financiación y sostenibilidad para el desarrollo del emprendimiento social.</li> <li>6. El impulso de mecanismos de socialización y divulgación de emprendimiento social.</li> <li>7. La promoción del emprendimiento social con un enfoque territorial, promoviendo el desarrollo desde lo local a lo regional, impulsando la economía propia de los territorios.</li> <li>8. El fortalecimiento de la cultura emprendimiento social en el país.</li> <li>9. La vinculación de la academia, el sector privado y organizaciones del tercer sector, en el fortalecimiento del emprendimiento social en el país.</li> <li>10. Promover los procesos de innovación social, el valor compartido y los principios del comercio justo entre los emprendedores, empresas y organizaciones que desarrollan emprendimientos sociales.</li> <li>11. La promoción de la inclusión por temas étnicos, de discapacidad y género.</li> <li>12. Formalización laboral, respeto y cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social de los trabajadores para los casos en los cuales aplique.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 5º. Coordinación de la Política Nacional de Emprendimiento Social.</b> La Política Nacional de Emprendimiento Social estará a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo e Innpulsa, o quien haga sus veces, en coordinación de las entidades del Gobierno Nacional según el marco de sus funciones; y además podrá convocar a los sectores involucrados, sociedad civil y a la academia.</p> <p><b>ARTÍCULO 6º. Objetivos de la Política Nacional de Emprendimiento Social.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reconocer el Emprendimiento Social.</li> <li>2. Fortalecer la formación dirigida al emprendimiento social.</li> <li>3. Identificar el impacto del emprendimiento social en Colombia.</li> <li>4. Promover el fortalecimiento de los programas desarrollados por las entidades sin ánimo de lucro, dedicadas a la promoción del emprendimiento social.</li> <li>5. Formular programas y proyectos dirigidos al emprendimiento social.</li> <li>6. Fomentar y apoyar el emprendimiento social.</li> <li>7. Formular indicadores de emprendimiento social.</li> <li>8. Establecer alianzas desde lo nacional y lo regional a través de las alcaldías y gobernaciones para fomentar el emprendimiento social.</li> <li>9. Identificar programas educativos y de formación que contribuyan al emprendimiento social.</li> <li>10. Promover las alianzas estratégicas entre inversionistas, emprendedores sociales e instituciones del sector público.</li> <li>11. Impulsar la sinergia nacional, transnacional y cooperación internacional para los emprendimientos sociales, en busca de transferencia de conocimiento, promoción de la financiación y alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.</li> <li>12. Presentar informes anuales al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, donde se exponga el avance de la Política de Emprendimiento Social, de acuerdo a lo que establezca la entidad para tal fin.</li> <li>13. Avanzar en la promoción de la inclusión por temas étnicos, de discapacidad y género.</li> <li>14. Fortalecer la formalización laboral, respeto y cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social de los trabajadores para los casos en los cuales aplique.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 7º. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así: Artículo 18. Actividades de Promoción.</b> Con el fin de promover el emprendimiento social y las iniciativas de negocios, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colombia Joven y el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA o quienes hagan sus veces, promoverán las siguientes actividades:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Feria de trabajo juvenil. Componente comercial y académico.</li> <li>2. Macromuestra de negocios para nuevos empresarios. Contactos entre oferentes y demandantes.</li> <li>3. Macromuestra de inversión para nuevos empresarios. Contactos entre proponentes e inversionistas y sistema financiero.</li> <li>4. Concursos y ferias de orden nacional, departamental, distrital y/o municipal de emprendimiento social, dirigidos a emprendedores sociales y de negocio (Ventures).</li> <li>5. Estrategias para promover la financiación de emprendimientos sociales por parte de inversión privada, pública y cooperación internacional.</li> <li>6. Concursos para facilitar el acceso al crédito o a fondos de capital semilla a aquellos proyectos sobresalientes.</li> <li>7. Programas de cofinanciación para apoyo a programas de las unidades de emprendimiento y entidades de apoyo a la creación de empresas: Apoyo financiero para el desarrollo de programas de formación, promoción, asistencia técnica y asesoría, que ejecuten las Fundaciones, Cámaras de Comercio, Universidades, incubadoras de empresas y ONG, con énfasis en emprendimiento social. 8. Foros, conversatorios, entre otros mecanismos: con el fin de promover la visibilización, el intercambio de experiencias exitosas, buenas prácticas, así como el impacto sobre las comunidades beneficiadas por la ejecución del emprendimiento social en el país, entre los actores involucrados.</li> <li><b>Parágrafo 10. Recursos.</b> El Gobierno Nacional a través de las distintas entidades, las Gobernaciones, las Alcaldías Municipales y Distritales, y las Áreas Metropolitanas, podrán presupuestar y destinar anualmente, los recursos necesarios para la realización de las actividades de promoción y de apoyo al emprendimiento social. Los recursos destinados por el municipio o distrito podrán incluir la promoción, organización y evaluación de las actividades, previa inclusión y aprobación en los Planes de Desarrollo.</li> <li><b>Parágrafo 20.</b> Las entidades referidas en el presente artículo podrán desarrollar estos programas con las entidades sin ánimo de lucro nacionales y de reconocida idoneidad.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 8º. Alianzas estratégicas.</b> El Gobierno Nacional, a través de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Innpulsa y Colombia Compra Eficiente, o quien haga sus veces, fomentarán en el orden nacional, departamental, distrital y municipal, la contratación y/o la celebración de convenios de asociación con las organizaciones sin ánimo de lucro que promuevan el emprendimiento social.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional en cabeza de la Agencia Presidencial de Cooperación, promoverá la recepción, focalización, administración y dinamización de recursos de cooperación internacional, para el fomento y fortalecimiento del emprendimiento social, en función del cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.</p>
<p><b>ARTÍCULO 9º. Plataformas de Emprendimientos Sociales.</b> El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en cooperación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, diseñarán e implementarán una plataforma que registre y visibilice los emprendimientos sociales del territorio nacional, los cuales estarán identificados y registrados, a fin de promover la participación del sector privado y público en el fortalecimiento de estas iniciativas.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Esta plataforma cumplirá con los lineamientos y estándares de la política de gobierno digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerá las condiciones y requisitos para el registro de los emprendimientos sociales y contará con un año después de la expedición de la presente ley para tal fin.</p> <p><b>ARTÍCULO 10º. Financiación colaborativa para Emprendimientos Sociales.</b> Los interesados en financiar, patrocinar y promover los emprendimientos sociales, podrán hacerlo a través del portal dispuesto para ello, contemplado en la presente ley. Mediante la plataforma, las personas naturales o jurídicas podrán realizar el financiamiento colaborativo y escoger el emprendimiento social para el cual va dirigido. La financiación colaborativa se comprenderá para la aplicación de los incentivos de diversa índole para los inversionistas que contemple la normativa vigente, especialmente aquellos en materia de responsabilidad social empresarial y exenciones tributarias en impuesto de renta y complementarios.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Todos los fondos o programas creados por Ley o dispuestos por el Gobierno Nacional para financiar o apoyar el emprendimiento en el país, deberán destinar un porcentaje de sus recursos al apoyo del emprendimiento social de acuerdo a lo que determine la entidad competente y sin perjuicio de las restricciones que tengan los fondos por ley.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo designará las condiciones y reglamentará la forma de acceso de los Emprendimientos sociales para acceder a Fondos de Financiación, Programas y Beneficios.</p> <p><b>ARTÍCULO 11º. Líneas de crédito para Emprendimientos Sociales.</b> El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, establecerá a través de Bancolombia, o quien haga sus veces, líneas de crédito especiales para financiar los emprendimientos sociales en el país. En estas líneas de crédito el Estado deberá ser avalista o garante, deberán gozar de tasa de interés preferencial y políticas de condonación por siniestros o pérdidas.</p> <p><b>ARTÍCULO 12º. Sinergia Regional.</b> Con el fin de promover el emprendimiento social, el Gobierno Nacional, a través de las distintas entidades estatales del orden nacional, departamental, distrital y/o municipal, desarrollarán programas para identificar, formar, acompañar e incentivar el emprendimiento social, teniendo en cuenta la oferta pública y privada existente. <b>Parágrafo.</b> Las entidades referidas en el presente artículo podrán desarrollar estos programas con las entidades sin ánimo de lucro dedicadas al emprendimiento social, nacional y de reconocida idoneidad.</p> <p><b>ARTÍCULO 13. Reconocimiento a los Emprendimientos Sociales.</b> Las entidades encargadas de la Política Nacional de Emprendimiento Social, podrán desarrollar y otorgar reconocimientos, premios y/o sellos de carácter nacional y/o internacional a los emprendimientos sociales.</p> <p><b>ARTÍCULO 14. Reglamentación.</b> El Gobierno Nacional, en el término de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, reglamentará y desarrollará la Política Pública de Emprendimiento Social en concordancia con lo dispuesto en la presente ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 15. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p><b>2. Consideraciones a la propuesta normativa</b></p> <p><b>2.1. Emprendimiento social</b></p> <p>La Ley 1014 de 2006 <i>“De fomento a la cultura del emprendimiento”</i>, definió el emprendimiento como «una manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza. Es una forma de pensar, razonar y actuar centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a cabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado, su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad».</p> <p>Por emprendimiento social se ha entendido como aquel que tiene «por protagonistas a las personas e instituciones de la economía social al servicio de valores que van directamente más allá del mero beneficio económico personal de las personas emprendedoras, para desarrollar iniciativas y redes compartidas capaces de generar valor añadido social en sentido amplio».<sup>2</sup></p> <p>En otra definición, el emprendimiento social «...consiste en la satisfacción de una necesidad social o medioambiental, por medio de una empresa que genera beneficios económicos y se reinvierten en conseguir el objetivo social principal».</p>	<p>No debemos confundir el emprendimiento social con las organizaciones sin fines de lucro, ya que estas últimas no buscan el beneficio económico y el emprendedor social, a través de su empresa, [s] busca el beneficio monetario que será empleado en fines sociales.</p> <p>No debemos confundir el emprendimiento social con la innovación social, ya que el emprendimiento lleva implícito la puesta en marcha de una empresa cuyo modelo de negocio sí puede ser innovación social. Sin embargo, una idea socialmente innovadora puede llevar a cabo una empresa ya creada, una ONG o el sector público y no tiene porque llevar implícito un modelo de negocio...».<sup>3</sup></p> <p>En el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, <i>“Pacto por Colombia Pacto por la Equidad”</i>, en el pacto número dos «Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.», estableció que la estrategia de reactivación económica está basada en el emprendimiento, la formalización y en el aumento de la productividad.</p> <p>En ese orden, determinó que «... El crecimiento económico se potenciará con la activación de un entorno que sea favorable para la creación y consolidación de un tejido empresarial formal, sólido y competitivo. Este entorno estará basado en pilares de apoyo al emprendimiento, mejoramiento y ampliación de fuentes de financiación, fomento a la adopción tecnológica, aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas, drástica simplificación de la regulación, y una mayor competencia. En el campo, adicionalmente ese entorno dinamizará la producción agrícola moderna e inclusiva, e impulsará las exportaciones de productos agroindustriales y la generación de empleos en sectores distintos al agro en las zonas rurales. Finalmente, la estrategia incluye el Plan Sectorial de Turismo, el cual plantea acciones para posicionar al sector como una opción viable y rentable de desarrollo sostenible del país, basado en su diversidad biológica y cultural...».</p> <p>El artículo 54 de la Ley 2069 de 2020<sup>4</sup> estableció que el Gobierno nacional, en conjunto con los departamentos y municipios promoverán y apoyarán emprendimientos sociales con réditos en el bienestar de las comunidades, de manera especial en zonas rurales, regiones con mayores índices de pobreza de país y en los municipios PDET. De igual manera, se desarrollarán programas que busquen identificar, formar, acompañar e incentivar el emprendimiento social en el país.</p> <p>A su vez, el parágrafo 9º del artículo 46 de la Ley 2069 de 2020, determinó que INNPulsa Colombia en conjunto con otras entidades del Gobierno nacional, establecerán las respectivas definiciones sobre emprendimiento y sus diferentes características y tipos, así como los lineamientos que se deberán tener en cuenta para establecer la oferta institucional y apoyos que se brinden a emprendedores desde el Gobierno nacional. Lo anterior, teniendo en cuenta lo establecido en esta ley y documentos de política pública que se hayan expedido para tal efecto.</p> <p>El Proyecto de Ley n.º 380 de 2021 C. - 014 de 2020 S., acumulado con el Proyecto de Ley n.º 167/2020 S., define el emprendimiento social como: «...un modelo de negocio adelantado por personas naturales o jurídicas con o sin ánimo de lucro que mediante el</p>

<sup>2</sup> ECONOMIASOSTENIBLE.ORG (Consultado el 05/10/2020) Disponible en: <http://www.economiasostenible.org/concepto-de-emprendimiento-social/>.

<sup>3</sup> ECONOMIPEDIA: Emprendimiento Social (Consultado el 05/10/2020) Disponible en <https://economipedia.com/definiciones/emprendimiento-social.html>

<sup>4</sup> Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia.

empleo de técnicas empresariales y de mercado, busca solucionar problemáticas, así como atender y/o fortalecer procesos que afectan diversos ámbitos de las comunidades, beneficiando principalmente aunque no de manera exclusiva a comunidades y/o poblaciones en condición de vulnerabilidad. A través de la innovación, el Emprendimiento Social contribuye al desarrollo sostenible, al fortalecimiento económico de las comunidades, a la generación de oportunidades, así como a la creación de valor económico y/o social y al crecimiento económico sostenible...».

Por tal razón, resulta importante que la iniciativa legislativa verifique los criterios de definición y el objetivo del emprendimiento social, teniendo en cuenta las diferencias del emprendimiento social con las personas naturales o jurídicas sin ánimo de lucro y las apuestas estratégicas del Gobierno nacional establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022 "Pacto por Colombia Pacto por la Equidad", así como la definición y el objeto que persigue la Ley 2069 de 2020, la cual estableció como responsabilidad de INNPulsa Colombia definir el emprendimiento, su clasificación y características.

**2.2. Ámbito de aplicación del emprendimiento social**

Al considerar la propuesta normativa, específicamente en lo relacionado con la participación asignada al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en reconocer y certificar en coordinación con INNPulsa los emprendimientos sociales que hagan parte del ecosistema de emprendimiento nacional, señalada en el artículo 2 del proyecto de ley, resulta importante realizar las siguientes precisiones:

**2.2.1. Funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en materia de emprendimiento**

El artículo 209 de la Constitución Política estableció que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Por consiguiente, el artículo 5° de la Ley 489 de 1998, determinó que las entidades administrativas deben ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo, conforme a los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en el artículo 288 de la Constitución Política.

La competencia administrativa está fundamentada en el principio constitucional de legalidad, el cual demanda que las actuaciones de las autoridades públicas estén basadas en una norma que confiere la facultad para adoptar determinada decisión, situación que impide a las autoridades auto atribuirse competencias o asumir aquellas que corresponda a otra entidad.<sup>5</sup>

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene, entre otras, la función de formular, dirigir, coordinar, ejecutar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 19 de agosto de 2016. CP: Bula Escobar, Germán Alberto. Rad. N° 11001-03-06-000-2016-00128-00(2307).  
<sup>6</sup> Artículo 4 del Decreto 2094 de 2016.

En suma, los programas, planes y proyectos ejecutados por Prosperidad Social están orientados a la superación de las condiciones de vulnerabilidad y la inclusión productiva de la población pobre extrema y víctima de la violencia, bajo unos criterios de focalización y priorización previamente establecidos, en procura de la estabilización socioeconómica, siendo el "hogar" la unidad de atención en la mayoría de ellos. En ese orden, conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 "Pacto por Colombia Pacto por la Equidad", expedido por la Ley 1955 de 2019, en el marco del pacto por equidad, de acuerdo con la estrategia "Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza", Prosperidad Social asumió la meta de sacar a 1,5 millones de personas de la pobreza extrema monetaria y 2,9 millones de personas de la pobreza monetaria.

**2.2.2. Funciones de INNPulsa Colombia**

INNPulsa Colombia es un patrimonio autónomo conformado por recursos públicos, regido por el derecho privado, que surgió de la unión del Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas empresas<sup>7</sup> y la Unidad de Desarrollo Empresarial<sup>8</sup>, por disposición de la modificación y adición realizada al artículo 13 de la Ley 1753 de 2015<sup>9</sup>, de conformidad con el artículo 46 de la Ley 2069 de 2020:

**...ARTÍCULO 46. UNIFICACIÓN DE FUENTES DE EMPRENDIMIENTO Y DESARROLLO EMPRESARIAL.** Adiciónese y modifíquese el artículo 13 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 13. INNPULSA COLOMBIA.** Unifíquense en un solo patrimonio autónomo el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y la Unidad de Desarrollo Empresarial creados por las Leyes 590 de 2000 y 1450 de 2011, que se denominará INNPulsa Colombia. Este patrimonio autónomo se regirá por normas de derecho privado, y será administrado por la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con los lineamientos que fije el Gobierno Nacional.

INNPulsa Colombia será el patrimonio autónomo del Gobierno Nacional, mediante el cual las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional, ejecutarán los programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento y el desarrollo empresarial con énfasis en emprendimiento e innovación empresarial en el país, que les sean asignados o deban desarrollar en el marco de sus competencias y funciones, sin perjuicio de sus obligaciones legales, judiciales y constitucionales, conforme a la reglamentación que se expida el Gobierno Nacional en la materia, la cual deberá incluir un proceso de implementación por etapas.

En atención a esta disposición, todas las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional con competencias y funciones para ejecutar los programas, instrumentos y recursos señalados deberán trasladarlos o ejecutarlos a través de INNPulsa Colombia.

En cumplimiento de lo anterior, anualmente el Gobierno Nacional, con sujeción a las disposiciones del Presupuesto General de la Nación trasladará o destinará a INNPulsa Colombia los recursos que correspondan en materia de emprendimiento, y el desarrollo empresarial con énfasis en emprendimiento e innovación empresarial en el país, con el

<sup>7</sup> Establecido en la Ley 590 de 2000. Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.  
<sup>8</sup> Ley 1450 de 2011 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.  
<sup>9</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

El Decreto 2094 de 2016 determinó dentro de la estructura interna del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Dirección de Inclusión Productiva, dependencia misional que de conformidad con el artículo 22 es responsable, entre otros, de las siguientes funciones:

1. Diseñar, formular, identificar y adoptar planes, programas, estrategias y proyectos inclusión productiva y unidad alimentaria que permitan mejorar la calidad de vida de la población objeto del Sector Administrativo Inclusión Social y Reconciliación.
2. Ejecutar y articular políticas, planes, programas y proyectos de inclusión productiva y seguridad alimentaria dirigidos a reducir la vulnerabilidad de población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.
3. Identificar, formular e implementar rutas para la inclusión productiva la población objeto del Sector Administrativo Inclusión Social y Reconciliación, en coordinación con la Subdirección General para Superación de la Pobreza.

De ahí que, este Departamento Administrativo sea «(...) responsable a nivel nacional de diseñar, coordinar e implementar las políticas públicas para la superación de la pobreza y la equidad social, lo cual desarrolla a través de varios programas (destinados a sujetos de especial protección incluidas las víctimas de la violencia) que hacen parte de su oferta social (...)»

Con el propósito de desarrollar esta finalidad, la entidad cuenta con los siguientes programas:

(...)

a. *IRACA: Este programa es una apuesta del Gobierno nacional para la atención con enfoque diferencial de las poblaciones étnicas víctimas del conflicto armado residentes en territorios colectivos. De acuerdo con el PND 2018-2022, "hace parte de la estrategia de Emprendimientos sostenibles con integración al sector moderno, que tiene como objeto promover la generación de ingresos y la inclusión productiva de la población vulnerable y en situación de pobreza en contextos rurales a través del emprendimiento (...). (Guía Operativa IRACA, 2019)*

b. *MI NEGOCIO es un programa de generación autónoma de ingresos que brinda oportunidades para fortalecer capacidades productivas de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, contribuyendo así a la creación o fortalecimiento de negocios base de la pirámide (Guía Operativa MI NEGOCIO, 2020)*

c. *EMPRENDIMIENTO COLECTIVO este programa se basa en la creación de condiciones propicias para el fortalecimiento de las organizaciones productivas conformadas por población sujeto de atención de Prosperidad Social, a través del acceso a recursos complementarios para la compra de activos que generen valor agregado a productos primarios, promuevan el acceso a mercados, la generación de ingresos y empleo, así como el desarrollo competitivo de las regiones de intervención. (Guía Operativa EMPRENDIMIENTO COLECTIVO, 2018) (...)*<sup>7</sup>.

<sup>7</sup>Memorando No. M-2021-1400-009829 del 23 de marzo de 2021.

fin de que este patrimonio autónomo los ejecute. Las entidades que trasladen o ejecuten sus programas, instrumentos y recursos a INNPulsa Colombia, podrán participar en su planeación, diseño y ejecución.

Los recursos que integrarán el patrimonio autónomo son los siguientes:

1. Recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación.
2. Recursos aportados por las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional, entidades territoriales o por particulares a través de convenios o transferencias.
3. Donaciones.
4. Recursos de cooperación nacional o internacional.
5. Rendimientos financieros generados por los recursos entregados, los cuales se reinvertirán de pleno derecho en el vehículo.
6. Los dividendos que sean decretados en favor de la Nación por la Asamblea General de Accionistas del Banco de Comercio Exterior (Bancóldex), previa autorización del CONPES.
7. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

Los gastos de funcionamiento y administración en que incurra por la operación de este patrimonio se reintegrarán a la sociedad fiduciaria que lo administre...

En ese orden, corresponde a INNPulsa Colombia lograr el desarrollo económico y social, la competitividad, el crecimiento, prosperidad y empleo de calidad, a través del fomento del emprendimiento, la innovación y el fortalecimiento empresarial, con la facultad de ejercer las actividades señaladas en el artículo 48 de la Ley 2069 de 2020.

De igual modo, el Decreto 1838 de 2021<sup>11</sup> estableció que para el cumplimiento del artículo 46 de la Ley 2069 de 2020, respecto a la articulación entre las entidades que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional con INNPulsa Colombia de la oferta institucional de programas, instrumentos y proyectos dirigidos a impactar el emprendimiento en el país y/o a promover el desarrollo empresarial con énfasis en emprendimiento e innovación empresarial, se adoptará la metodología y recomendaciones de "Articulación para la Competitividad (ArCo)", o las metodologías o instrumentos que hagan sus veces, como herramientas para optimizar la oferta institucional que recoge las intervenciones de política orientadas al emprendimiento y desarrollo empresarial desarrolladas por las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, realizará el seguimiento a la implementación de la metodología y recomendaciones de ArCo, o las metodologías o instrumentos que hagan sus veces, en los temas de emprendimiento y desarrollo empresarial por parte de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.<sup>12</sup>

Los lineamientos y procedimientos de la metodología ArCo serán definidos por el Departamento Nacional de Planeación. La implementación de las recomendaciones en materia de optimización y articulación de la oferta de instrumentos que surjan de la aplicación de la metodología ArCo, en sus diferentes niveles de articulación, será definida

<sup>11</sup> Por el cual se reglamenta el artículo 46 de la Ley 2069 de 2020, y se adiciona la Sección 3al Capítulo 3del Título 1de la Parte 2del Libro 2del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, con el fin de reglamentar el artículo 46 de la Ley 2069 de 2020, en lo relacionado con la unificación de las fuentes de emprendimiento y desarrollo empresarial.  
<sup>12</sup> Artículo 2.2.1.3.3.5. Decreto 1838 de 2021.

en el marco del Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, con base en los insumos de los Comités Técnicos de dicho Sistema.<sup>13</sup>

**2.2.3. Conclusión sobre la función de certificar los emprendimientos sociales por parte de Prosperidad Social**

La propuesta del Proyecto de Ley n.º 380/2021 "Por medio de la cual se establecen disposiciones para el reconocimiento y fortalecimiento de emprendimiento social en el país", de fijar en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social funciones de emprendimiento social, como reconocer y certificar en coordinación con iNNpulsa los emprendimientos sociales que hagan parte del ecosistema de emprendimiento nacional, va en contravía del principio de competencia administrativa, al considerar que corresponde a iNNpulsa, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley 2069 de 2020, ejecutar los programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento y el desarrollo empresarial con énfasis en emprendimiento e innovación empresarial en el país.

En consecuencia, resulta importante que Prosperidad Social sea excluida de la propuesta normativa del ámbito de aplicación del emprendimiento social establecida en el artículo 2º del proyecto de ley en comentario<sup>14</sup>.

Además, resulta importante que la iniciativa legislativa sobre el emprendimiento social sea estudiada conforme al objetivo y los lineamientos fijados por la Ley 2069 de 2020, con el fin de evitar que se incurra en duplicidad de funciones o conflictos de competencia administrativa.

Finalmente, es importante tener en cuenta que si el emprendimiento busca crear riqueza tal objetivo se aparta de la misión de Prosperidad Social cuyos programas tiene como objetivo la estabilización socioeconómica de poblaciones en condición de vulnerabilidad, o de especial protección constitucional, que organizan unidades productivas y que en este contexto son emprendimientos por necesidad, supervivencia o generado por la urgencia de satisfacer necesidades básicas inmediatas de sus integrantes en condición de pobreza o pobreza extrema y no para generar riqueza. Estas unidades productivas no cuentan con suficiente capital para operar, no están constituidas legalmente, generalmente, no cuentan con procesos de planeación definidos y las funciones de cada miembro de la unidad se suelen definir sin criterio alguno a partir de la disponibilidad de tiempo de sus miembros.

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

La iniciativa legislativa debe responder al principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia<sup>15</sup>, por lo tanto, corresponde al

<sup>13</sup> Artículo 2.2.1.3.3.5. Decreto 1838 de 2021.

<sup>14</sup> Consideraciones técnicas Dirección de Inclusión Productiva.

<sup>15</sup> La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Organos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oírán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, determinar el impacto fiscal que generaría el proyecto de ley. En este mismo sentido, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, estableció la obligación de enunciar los costos fiscales de los proyectos de ley que se intenten aprobar. Al respecto la norma citada enuncia lo siguiente:

«(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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

Resulta importante que la iniciativa legislativa determine el impacto fiscal de la propuesta, pues al presentar como propuesta que «... Todos los fondos o programas creados por Ley o dispuestos por el Gobierno Nacional para financiar o apoyar el emprendimiento en el país, deberán destinar un porcentaje de sus recursos al apoyo del emprendimiento social de acuerdo a lo que determine la entidad competente y sin perjuicio de las restricciones que tengan los fondos por ley...», debe indicar con claridad los costos fiscales y las fuentes de financiación que implicaría el emprendimiento social, además contar con el aval técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Conclusiones**

La iniciativa legislativa busca fortalecer la política pública de emprendimiento social; sin embargo, se solicita respetuosamente tener en cuenta en el trámite legislativo lo siguiente:

- 1. Excluir al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social del artículo 2 del Proyecto de Ley n.º 380 de 2021 C. - 014 de 2020 S., acumulado con el Proyecto de Ley n.º167/2020 S, al considerar que por competencia administrativa le corresponde a iNNpulsa Colombia lograr el desarrollo económico y social, la competitividad, el crecimiento, prosperidad y empleo de calidad, a través del fomento el emprendimiento, la innovación y el fortalecimiento empresarial.

en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales. PARAGRAFO. Al interpretar el presente artículo bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

- 2. El Proyecto de Ley n.º 380 de 2021 C. - 014 de 2020 S., acumulado con el Proyecto de Ley n.º167/2020, sobre el emprendimiento social, sea estudiado conforme al objetivo y los lineamientos fijados por la Ley 2069 de 2020, con el fin de no incurrir en duplicidad de funciones o conflictos de competencia administrativa.
- 3. Así mismo se sugiere que se verifique en la iniciativa legislativa los criterios de definición y el objetivo del emprendimiento social, teniendo en cuenta las diferencias entre el emprendimiento social con las personas naturales o jurídicas sin ánimo de lucro y las apuestas estratégicas del Gobierno nacional establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022, así como la definición y el objeto que persigue la Ley 2069 de 2020, la cual estableció como responsabilidad de iNNpulsa Colombia definir el emprendimiento, su clasificación y características.
- 4. Finalmente, la propuesta legislativa debe contar con el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el impacto fiscal que generaría.

**CONTENIDO**

		Págs.
Gaceta número 226 - Martes, 29 de marzo de 2022		
CÁMARA DE REPRESENTANTES		
CARTAS DE COMENTARIOS		
Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley número 023 de 2021 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley número 202 de 2021 Cámara, por la cual se reglamenta el parágrafo 1° del artículo 14 de la Ley 1751 de 2015, se propende por el acceso al derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.....	1	enfermedad a las personas que padecen enfermedades terminales y se dictan otras disposiciones..... 13
Carta de Comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de Ley número 033 de 2021 Cámara, por medio [de la] cual se adiciona un parágrafo al artículo 3° de la Ley 1574 de 2012. ....	3	Carta de Comentarios del Sindicato de Defensores de Familia Proyecto de ley número 133 de 2020 Cámara, por el cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones..... 16
Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 39 de 2020 Cámara, por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 y se regula la transferencia a título gratuito de los bienes con extinción de dominio a los municipios y distritos...	4	Carta de Comentarios del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 148 de 2021 Cámara, por medio de la cual se regulan los derechos de grado de las instituciones de educación superior y se dictan otras disposiciones..... 18
Carta de Comentarios del Departamento Nacional de Planeación al Proyecto de ley número 043 de 2021 Cámara, por medio de la cual se dota al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín de las facultades, instrumentos y recursos legales para promover su desarrollo integral y establecer su régimen político, administrativo y fiscal y se dictan otras disposiciones; acumulado con el Proyecto de Ley Orgánica número 141 de 2021 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones.....	5	Carta de Comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 149 de 2021 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para protección del prepensionado y se dictan otras disposiciones..... 20
Carta de Comentarios del Departamento Nacional de Planeación al Proyecto de ley número 075 de 2021 Cámara, mediante la cual se implementa el Programa Nacional de Nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria Gestacional. ....	10	Carta de Comentarios de la Veeduría Nacional de Salud al Proyecto de ley número 172 de 2020 Cámara, Por la cual se reestructura el Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública, se dictan otras disposiciones en materia de seguridad social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional .....22
Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 081 de 2021 Cámara, por medio del cual se reducen las semanas de cotización de la pensión de invalidez causada por		Carta de Comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 192 de 2021 cámara, por medio del cual se exonera de gravamen y costos financieros a las cuentas bancarias destinadas a cumplir obligaciones alimentarias y se dictan otras disposiciones..... 23
		Carta de Comentarios del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social al Proyecto de ley número 380 de 2021 Cámara - 14 de 2020 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 167 de 2020 Senado, por medio de la cual se establecen disposiciones para el reconocimiento y fortalecimiento de emprendimiento social en el país..... 25