



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° 17

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

EDICIÓN DE 26 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 SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2021 CÁMARA

Bogotá, 1 de septiembre de 2021

Doctor

Orlando Aníbal Guerra De La Rosa Secretario

Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

Carrera 7a N°8-68 Piso 5 Edificio Nuevo del Congreso

comision.septima@camara.gov.co

1 3904050 Ext.: 4059 - 4057 - 4063

BOGOTÁ, D.C.

BOGOTÁ, D.C.

Asunto: Observaciones al Proyecto de Ley 020 de 2021 Cámara

Referencia: 202182322376892

Respetado doctor Guerra:

La Oficina Asesora Jurídica de conformidad con lo previsto en el artículo 8 del Decreto 2462 de 2013¹, modificado por el Decreto 1765 de 2019², le informa que procede a dar respuesta de manera general y abstracta a la consulta de la referencia, con la indicación de que la misma no está dirigida a solucionar o definir situaciones concretas, dirimir conflictos, ni a prestar asesoría en asuntos de interés particular, no tiene carácter vinculante, ni compromete la responsabilidad de la Entidad.

Conforme lo anterior, esta Oficina, procede a referirse al Proyecto de Ley 20 de 2021 Cámara "Por la cual se promueve el respeto y la dignificación laboral del talento humano en salud y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos:

vigilar el servicio público de salud, en torno a la forma de vinculación, aspectos de carácter contractual y administrativos atinentes a las condiciones laborales del talento humano, que corresponden propiamente, al Sector Trabajo y no al Sector Salud, y que por tanto, de ser aprobada la iniciativa legislativa, llevarían a una duplicidad de funciones de los dos sectores administrativos, en detrimento de la especialidad técnica que cumple la Superintendencia sobre la prestación y aseguramiento en salud, sin dejar de lado que esta entidad no pertenece al sector trabajo sino al sector salud, así:

"ARTÍCULO 2. Vinculación y Régimen de los Trabajadores del Sector Salud. El personal que se vincule a las instituciones prestadoras de los servicios de salud del sector privado se registrará en materia laboral por Código Sustantivo del Trabajo, por los principios y normas generales consagradas en la presente ley.

(...)

El Ministerio de Trabajo y la Superintendencia de Salud ejercerán la inspección, vigilancia y control sobre la forma de vinculación y condiciones laborales del talento humano.

(...)

ARTÍCULO 6°. Sanción por incumplimiento. Los agentes del sistema de salud responsables de la prestación del servicio, bien sean de naturaleza pública o privada, que contraríen las normas y principios establecidos en la presente ley, respecto del talento humano del sistema de salud, serán sancionados por el Ministerio del Trabajo, la Superintendencia Nacional de Salud o las Secretarías, Direcciones, Institutos o Unidades Administrativas Departamentales o Distritales de Salud, según sus competencias previo el cumplimiento del debido proceso. Las sanciones a imponer serán las definidas en la Ley 9 de 1979.

(...)

ARTÍCULO 9°. Criterios de suficiencia patrimonial. El Ministerio de Salud y Protección Social, incluirá dentro de las condiciones de habitación (sic) de suficiencia patrimonial y financiera, los criterios relacionados con el cumplimiento oportuno de la obligación contractual al talento humano del sistema de salud, las formas de vinculación y contratación del talento humano del sector salud de conformidad con la presente ley, así como las quejas presentadas ante la Superintendencia Nacional de Salud, el Ministerio del Trabajo y las Secretarías, Direcciones, Institutos o Unidades Administrativas Departamentales o Distritales de Salud por el incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y las sanciones impuestas por estas entidades.

El Ministerio de Trabajo y la Superintendencia Nacional de Salud certificará con destino a las Secretarías, Direcciones, Institutos o Unidades Administrativas

¹ "Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud."

² "Por el cual se modifican los artículos 6°, 7°, 21, 22 y 23 del Decreto 2462 de 2013, en relación con algunas competencias de la Superintendencia Nacional de Salud."

<p>entendimiento y diálogo social para el buen desarrollo de las relaciones laborales.”</p> <p>Artículo 2. Funciones del Ministerio del Trabajo. El Ministerio del Trabajo cumplirá, además de las funciones que determinan la Constitución y el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>14. Ejercer, en el marco de sus competencias, la prevención, inspección, control y vigilancia del cumplimiento de las normas sustantivas y procedimentales en materia de trabajo y empleo, e imponer las sanciones establecidas en el régimen legal vigente.</p> <p>Artículo 6. Funciones del Despacho del Ministro. Son funciones del Despacho del Ministro, además de las señaladas en la Constitución Política y en el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>15. Dirigir el ejercicio de inspección y vigilancia sobre las entidades, empresas trabajadores, grupos y demás instancias que participen en la generación, promoción o ejercicio del trabajo y el empleo de acuerdo con lo señalado por la ley.”</p> <p>Precisamente el citado Decreto 4108 de 2011, se expidió con base en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República mediante la Ley 1444 de 2011 artículo 18, que en su literal c) indicó: “c) <i>Modificar los objetivos y estructura orgánica de los Ministerios reorganizados por disposición de la presente ley, así como la integración de los sectores administrativos respectivos;</i>” con base en la reorganización dispuesta en los artículos 7 y 8 de la misma ley.⁹</p> <p>De otra parte, la Superintendencia Delegada para la Supervisión de Riesgos de acuerdo con las funciones establecidas en el artículo 15 del Decreto 2462 de 2013, señaló con respecto al Proyecto de Ley 20 de 2021 Cámara, lo siguiente:</p> <p>“La Superintendencia Nacional de Salud, no debe ser incluida en el proyecto de ley, para supervisar la vinculación del talento humano en salud, por la naturaleza y competencias funcionales que le corresponden, en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.</p> <p>⁹ “ARTÍCULO 7o. REORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Reorganícese el Ministerio de la Protección Social, el cual se denominará Ministerio del Trabajo y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 6o de la presente ley. Esta entidad será responsable del fomento y de las estrategias para la creación permanente de empleo estable y con las garantías prestacionales, salariales y de jornada laboral aceptada y suscrita en la Organización Internacional del Trabajo (OIT).</p> <p>ARTÍCULO 8o. SECTOR ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO. El Sector Administrativo del Trabajo estará integrada por el Ministerio del Trabajo, las Superintendencias y demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas al mismo.”</p>	<p>el caso del régimen subsidiado. De lo contrario, pagará dentro de los quince (15) días posteriores a la recepción del pago. El Ministerio de la Protección Social reglamentará lo referente a la contratación por capitación, a la forma y los tiempos de presentación, recepción, remisión y revisión de facturas, glosas y respuesta a glosas y pagos e intereses de mora, asegurando que aquellas facturas que presenten glosas queden canceladas dentro de los 60 días posteriores a la presentación de la factura.”</p> <p>Norma reglamentada mediante el Decreto 4747 de 2007, subrogado por el Decreto 780 de 2016, el cual en su Artículo 2.5.3.4.18, establece la vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud del cumplimiento de lo relacionado con la contratación de servicios de salud.</p> <p>Lo anterior se refiere a los contratos que suscriben las Entidades Responsables del Pago y Prestadores de Servicios de Salud, es decir, los contratos entre actores del Sistema, lo cual no incluye la contratación o vinculación de trabajadores de estas entidades ni del personal de la salud o administrativos, por lo cual no se encuentra dentro del espectro de Inspección y Vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud los aspectos de los contratos de carácter laboral o de servicios profesionales que compete supervisar y sancionar, al sector trabajo o a los jueces de la República.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 6 del Proyecto de Ley <p>Ahora bien, respecto a la facultad sancionatoria de la Superintendencia Nacional de Salud a los prestadores, se debe decir, que está también, [se encuentra] establecida y reglamentada en otras fuentes normativas, en las cuales se delimitan de manera clara sus competencias, frente a otros actores del Sistema, como es el caso de las entidades territoriales. Razón por la cual, incluir a esta Superintendencia en este artículo, causaría confusión respecto a sus funciones, como se ha advertido.¹⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 9 del Proyecto de Ley. <p>Este artículo en particular resulta confuso a la luz de la normatividad vigente relacionada con la habilitación de prestadores de servicios de salud y las competencias de la Superintendencia Nacional de Salud, con relación a las quejas e información que debe reconocer ante otras autoridades. Así: Conforme con la Resolución 3100 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social, “Por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los prestadores de servicios de salud y de habilitación de los servicios de salud y se adopta el Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud” la suficiencia</p> <p>¹⁰ Ley 1949 de 2019. Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011. Ley que tiene por objetivo fortalecer la capacidad sancionatoria de la Superintendencia Nacional de Salud.</p>
<p>Ahora bien, respecto a la obligación de certificar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, información como, el Código de habilitación del prestador en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud, es necesario advertir que conforme con la Resolución 3100 de 2019, establece que la verificación, administración y diligenciamiento de la base de datos del aplicativo denominado Registro Nacional de Prestadores de Servicios de Salud- REPS estará a cargo de cada secretaría de salud departamental o distrital y su consolidación está a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, así:</p> <p>“Artículo 9.1 INSCRIPCIÓN DE PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD</p> <p>“En el registro de datos del prestador de servicios de salud y de los servicios de salud a prestar, en la base de datos del aplicativo denominado Registro Nacional de Prestadores de Servicios de Salud-REPS, de cada secretaría de salud departamental o distrital, o la entidad que tenga a cargo dichas competencias, siendo estas las entidades las responsables de su verificación, administración y diligenciamiento, correspondiente al Ministerio de Salud y Protección Social su consolidación.</p> <p>Los prestadores de servicios de salud que inicien funcionamiento o realicen una nueva inscripción producto de su inactivación en el REPS, deben cumplir con las condiciones definidas en el presente Manual de inscripción de Prestadores de Habilidadación de Servicios de salud (...)”</p> <p>Bajo ese marco normativo, se debe decir, no es clara la competencia de la Superintendencia Nacional al certificar esa información a las Secretarías, Direcciones, Institutos o Unidades Administrativas Departamentales o Distritales de Salud, dado que esa información está a cargo de estas entidades, en su mayoría. Además, no es claro el objeto de esa certificación, teniendo en cuenta lo relacionado con la autoevaluación que realizan los prestadores para determinar sus condiciones de suficiencia patrimonial y financiera.</p> <p>En conclusión, se advierte que si el objetivo en el proyecto de Ley es incluir a la Superintendencia Nacional de Salud en un ejercicio de inspección y vigilancia de los recursos destinados al pago de las obligaciones causadas por el talento humano, es necesario que esa función sea clara y tenga en cuenta la naturaleza y posición de la Entidad, en el Sistema. Esto, con el fin determinar plenamente los vigilados y la información que debe revisarse en ese ejercicio, así como, los elementos que se deben integrar para no traslapar las funciones de otra entidad u órgano de control.</p>	<p>En cuanto al epígrafe: Se sugiere incluir “respetando los derechos humanos en el trabajo, convenios, recomendaciones de la OIT y normas de orden constitucional aplicables a todas las relaciones de trabajo”</p> <p>En el artículo 2: Sería importante incluir los principios para la dignificación del talento humano en salud de conformidad con el artículo 18 de la Ley 1751 de 2015 y se sugiere adicionar: y demás normas concordantes.</p> <p>En el inciso tercero del artículo 2 que establece que: “Está prohibida cualquier forma de vinculación del talento humano del área de la salud que permita, contenga o encubra prácticas o facilite figuras de intermediación o tercerización laboral a través de contratos civiles o comerciales, cooperativas o cualquier otra forma que afecte sus derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.”, en lo atinente a los derechos constitucionales de los trabajadores del sector salud, no se observa referencia alguna al derecho de asociación, por lo que se sugiere revisar su posible inclusión.</p> <p>En cuanto al inciso cuarto del artículo 2: Se sugiere suprimir el texto “la institución o entidad prestadora” y sustituirlo por “el prestador” y se sugiere incluir en cuanto al prestador que: sea público, privado o mixto.</p> <p>En el inciso sexto del artículo 2: Sobre este particular, las funciones de Inspección, Vigilancia y Control, al ser de orden laboral y sobre normas del sector trabajo, debe quedar en cabeza únicamente del Ministerio del Trabajo, atendiendo que esta entidad tiene las competencias de ley, así las cosas, se sugiere que la redacción de este inciso quede como sigue:</p> <p>El Ministerio de Trabajo ejercerá la inspección, vigilancia y control sobre la forma de... conforme a lo dispuesto en la presente ley...</p> <p>En el párrafo del artículo 2: Se debería precisar, las entidades responsables de las actividades complementarias en promoción, prevención y del acompañamiento en las situaciones descritas, por lo tanto se sugiere que la redacción del párrafo quede como sigue:</p> <p>“Párrafo. Los prestadores de servicios de salud deberán organizar como mínimo dos (2) veces al año actividades complementarias en promoción y prevención y deberán contemplar acompañamiento en casos de violencia intrafamiliar, adicciones, burnout y demás condiciones en salud mental que afecten el desempeño laboral y social del personal de salud. Sobre las actividades aquí dispuestas, los prestadores de servicios de salud informarán al Ministerio del Trabajo la implementación de estas, al igual que las evidencias de la respectiva implementación.”</p> <p>En cuanto a las actividades para el personal de salud establecidas en el párrafo, se sugiere incluir a quiénes van dirigidas las mismas.</p>

"ARTÍCULO 9°. Criterios de suficiencia patrimonial. El Ministerio de Salud y Protección Social, incluirá dentro de las condiciones de habitación de suficiencia patrimonial y financiera, los criterios relacionados con el cumplimiento oportuno de la obligación contractual al talento humano del sistema de salud, las formas de vinculación y contratación del talento humano del sector salud de conformidad con la presente ley, así como las quejas presentadas ante la Superintendencia Nacional de Salud, el Ministerio del Trabajo y las Secretarías, Direcciones, Institutos o Unidades Administrativas Departamentales o Distritales de Salud por el incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y las sanciones impuestas por estas entidades.

El Ministerio del Trabajo y la Superintendencia Nacional de Salud certificará con destino a las Secretarías, Direcciones, Institutos o Unidades Administrativas Departamentales o Distritales de Salud en los periodos que defina el Ministerio de Salud y Protección, la siguiente información:

1. Nombre del Prestador.
2. Nit
3. Código de habilitación del prestador en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud.
4. Número de quejas por el no pago de las obligaciones laborales y/o contractuales con el talento humano.
5. Periodos de mora en el pago al talento humano en salud.
6. Fecha de las quejas.
7. Sanciones impuestas."

En el artículo 9: Ni la Superintendencia, ni las entidades territoriales del sector salud tramitan quejas por no pago de honorarios o salarios del personal de la salud, se sugiere suprimir del texto.

En cuanto al numeral 7 del artículo 9: esta Superintendencia no impone sanciones por no pago de honorarios o salarios del talento humano del sector de la salud. Se sugiere aclarar o suprimir este aspecto del proyecto de artículo.

Ahora bien, por su parte, la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos, conforme a las funciones establecidas en el artículo 29 del Decreto 2462 de 2013, se pronunció sobre el Proyecto de Ley 20 de 2021 Cámara, reiterando lo que se ha anunciado desde el comienzo de este escrito acerca de la iniciativa legislativa y las competencias de los sectores Trabajo y Salud, así:

Con respecto al inciso sexto¹¹ del artículo 2 se establece que:

"La forma de vinculación de un trabajador no se encuentra entre las competencias de la SNS por las siguientes razones: 1) De conformidad con el artículo 2 numeral 14 del Decreto 4108 de 2011 quien realiza la inspección,

¹¹ "El Ministerio de Trabajo y la Superintendencia de Salud ejercerán la inspección, vigilancia y control sobre la forma de vinculación y condiciones laborales del talento humano."

7. Focalización de los subsidios en salud. Vigilar que se cumplan los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios y la aplicación del gasto social en salud por parte de las entidades territoriales.

Como se puede observar, en ninguno de los ejes de IVC competencia de esta Superintendencia se encuadra poder adelantar control sancionatorio respecto de las relaciones laborales públicas o privadas de los actores del SGSSS con sus colaboradores".

Para finalizar, se recomienda solicitar concepto sobre el alcance del presente proyecto de ley al Ministerio de Salud y Protección Social, como cabeza del sector salud, encargado de conocer, dirigir, evaluar y orientar el sistema de seguridad social en salud, de conformidad con las competencias que le asisten en virtud Decreto 4107 de 2011¹², teniendo en cuenta que en esta entidad se encuentra la Dirección de Talento Humano en Salud y al Ministerio del Trabajo, como cabeza del sector administrativo del trabajo, de conformidad con el Decreto 4108 de 2011 y con la finalidad de que presenten las observaciones o comentarios que considere pertinentes.

El presente pronunciamiento se formula en los términos del artículo 28 del Título II de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, que establece que los conceptos emitidos por las autoridades no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Atentamente,

Firmado electrónicamente por:
María de los Angeles Meza Rodríguez

MARÍA DE LOS ÁNGELES MEZA RODRÍGUEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos Electrónicos:
Proyecto: Elizabeth Montes Castro
Revisó: Rocío Ramos Huertas y Luisa Fda Parra Norato

¹² "Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social."

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE TRABAJO INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2021 CÁMARA

por la cual se promueve el respeto y la dignificación laboral del talento humano en salud y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 5 de noviembre de 2021



Honorable Representante
JAVIER MAURICIO DELGADO MARTÍNEZ
Presidente Comisión séptima Senado de la República
comision.septima@senado.gov.co

Honorable Representante
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Presidente Comisión Séptima Cámara de Representantes
Email: jairo.cristo@camara.gov.co

Referencia: Concepto Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 020 de 2021 Cámara "Por la cual se promueve el respeto y la dignificación laboral del talento humano en salud y se dictan otras disposiciones"

1. Trámite del proyecto de ley 020 de 2021C:

En la ponencia se explica el trámite del proyecto de ley titulado "Por la cual se promueve el respeto y la dignificación laboral del talento humano en salud y se dictan otras disposiciones", el cual fue radicado el 20 de julio de 2021.

2. Objeto:

"La presente ley tiene como objeto dignificar y regular las condiciones de trabajo del talento humano del sistema de salud en el territorio colombiano, propendiendo por establecer condiciones dignas en la vinculación, pago justo y oportuno, conforme a las normas concordantes en la materia."

3. Contenido del Proyecto:

Se compone de 10 artículos.

4. Conveniencia del proyecto:

La ponencia plantea que lo que pretende este proyecto de ley es "dignificar y regular las condiciones de trabajo del talento humano del sistema de salud en el territorio colombiano, propendiendo por establecer condiciones dignas en la vinculación, pago justo y oportuno, conforme a las normas concordantes en la materia."

5. Medidas de discriminación positiva o acciones afirmativas:

El artículo 13 de la Constitución Política de Colombia plasma el derecho a la igualdad así:

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

Por lo cual manifiestan que las acciones afirmativas contenidas en este proyecto de ley son una aplicación directa de la CP.

6. Datos socio demográficos:

Se explican los datos del stock histórico del talento humano en salud, al cual el presente proyecto de ley beneficiaría a su criterio, a "poco mas de 43567 servidores públicos vinculados a las Empresas Sociales del Estado", distribuidos así:

i) 29.841 de carrera administrativa; ii) 5.031 vinculados mediante plantas temporales, iii) 3.993 trabajadores oficiales; iv) 2.662 de libre nombramiento y remoción; v) 1.459 de periodo fijo. Asimismo, se conoce que en las plantas de personas de las Empresas Sociales del Estado existen 23.826 cargos creados en determinadas profesiones y oficios, distribuidos así: i) 14.874 auxiliares de enfermería; ii) 2.758 enfermeros; iii) 800 bacteriólogos; iv) 3.691 médicos generales y v) 1.703 especialistas. Renglón seguido, de acuerdo con la certificación de Colombia Compra Eficiente a 14 de abril de 2020, las ESE tienen 39.728 contratistas y 50.712 contratos, es decir, que aproximadamente

se encuentran prestando sus servicios, mediante contratos de prestación de servicios y apoyo en la gestión; 50.255 contratistas, profesionales y auxiliares de la salud (...).

7. Impacto fiscal:

El proyecto de ley no explica el posible impacto fiscal ni los cálculos que deben tener para la protección del talento humano en salud. Pendiente concepto de Ministerio de Hacienda.

8. Análisis del Ministerio del Trabajo:

Una vez leído es su totalidad el proyecto de ley 20 de 2021 C, se indica que pretende eliminar figuras contractuales que van en contravía de las garantías laborales de los trabajadores en salud, bajo los principios de trabajo digno y pago oportuno de salarios y establecen sanciones sobre e incumplimiento de esto sobre en cabeza del Ministerio de Trabajo, la Superintendencia Nacional de Salud y las secretarías/direcciones de salud territoriales.

Ahora bien, sobre el articulado objeto de estudio es preciso señalar:

ARTÍCULO 3°. Régimen del talento humano del sector salud en las Empresas Sociales del Estado.

Las personas vinculadas en las Empresas Sociales del Estado a nivel nacional y territorial se regirán por las siguientes normas:

- 1. Los servidores públicos que cumplen funciones de dirección, conducción y orientación institucional y los empleos de especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo del Director o Gerente de la Empresa Social del Estado, se clasificarán como empleados de libre nombramiento y remoción, su relación será legal y reglamentaria y se regirán por las normas generales que aplican para estos servidores en las entidades del orden nacional y territorial, respectivamente. Los cargos de gerentes o directores serán de período y se vincularán de acuerdo con lo definido en el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016. (Subrayado fuera de texto)

La designación del Jefe de la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces se regirá por lo señalado en la Ley 87 de 1993 y en las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Los demás servidores tendrán la calidad de Trabajadores del Estado del Sector Salud, su vinculación se hará mediante contrato de trabajo a tiempo indefinido, definido y por obra o labor. Se regirán por lo pactado en el contrato de trabajo, y en el reglamento interno de trabajo,

en el pacto colectivo, si lo tuvieran, y por lo señalado en el presente artículo. (Subrayado fuera de texto)

Del anterior texto, es preciso señalar que se encuentra dentro de un debate de rango constitucional, ya que los derechos de carrera administrativa no son equiparables a un contrato a término indefinido, puesto que desde el punto de vista de la estabilidad laboral, la primera otorga al servidor una estabilidad o derecho adquirido de mantenerse en el empleo, y si bien, se encuentra atado a calificaciones de su gestión, no se tiene la facultad de dar por terminada la relación laboral en cualquier momento como si ocurre en el contrato de trabajo. De otra parte, se indica que en el análisis realizado por los ponentes, en su marco normativo, no sustentaron tesis o fórmulas jurídicas que sustenten el cambio de la naturaleza de la contratación de legal y reglamentaria (servidores públicos) a contrato de trabajo.

De conformidad con lo anterior, se indica lo expresado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Radicado interno 2029 de 2010, C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, sobre las normas constitucionales relativas a la carrera administrativa.

Tal como lo sostuvo la Sala en el concepto 1976 de febrero 4 de 2010, reiterando lo que en su momento se dijo en el concepto 1658 del 31 de agosto de 2005, el artículo 125 de la Constitución Política (C.P.) establece como principio general que los empleos en las entidades y órganos del Estado deben proveerse por el sistema de carrera, de donde se sigue que el ingreso a los cargos de carrera debe fundarse en el mérito y las calidades de los aspirantes a los mismos a través de un concurso público. La norma constitucional exceptúa de lo anterior, los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

El mérito, como fundamento de los aludidos concursos, es el reflejo de superiores valores y principios constitucionales como son la justicia, la igualdad (que también es un principio y un derecho) y la participación, así como el respeto a la dignidad humana y el trabajo, respectivamente (Preámbulo y artículo 1 de la C.P.). Tales valores y principios se concretan normativamente, no sólo en el citado artículo 125, sino en los artículos 40, numeral 74 y 2095 de la C.P.

ARTÍCULO 5°. Pago justo y oportuno:

Los agentes del sistema de salud, independientemente de su naturaleza, tienen la obligación de girar de manera oportuna los valores por los servicios prestados a las instituciones prestadoras de servicios de salud, para que éstas efectúen el pago de las obligaciones

laborales y/o contractuales del talento humano, las cuales tendrán prioridad sobre cualquier otro pago, so pena de las sanciones por parte de las autoridades competentes.

En los casos del pago oportuno para especialistas del área de conocimiento de ciencias de la salud contratados bajo las modalidades que permita el ordenamiento jurídico colombiano, distintas a las establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo, la remuneración correspondiente se realizará dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la presentación de la cuenta de cobro.

En los casos de incumplimiento en el pago en los términos acá establecidos estará obligado a reconocer los intereses moratorios a la tasa equivalente a una y media veces el interés bancario corriente, certificado por la Superintendencia Financiera. (Subrayado fuera de texto)

En ningún caso, se podrá superar la tasa superior a la fijada por la ley como límite de usura.

Conforme al citado artículo, es preciso señalar si se pretende que se aplique el contrato de trabajo como forma de vinculación, se haga extensiva las normas del Código Sustantivo del Trabajo, ya que si bien intereses moratorios a la tasa bancaria es una buena medida, no estaría alineada con lo consagrada en la citada codificación para no pago de salarios y prestaciones sociales.

ARTÍCULO 6°. Sanción por incumplimiento.

Los agentes del sistema de salud responsables de la prestación del servicio, bien sean de naturaleza pública o privada, que contraríen las normas y principios establecidos en la presente ley, respecto del talento humano del sistema de salud, serán sancionados por el Ministerio del Trabajo, la Superintendencia Nacional de Salud o las Secretarías,

Direcciones, Institutos o Unidades Administrativas Departamentales o Distritales de Salud, según sus competencias previo el cumplimiento del debido proceso. Las sanciones a imponer serán las definidas en la Ley 9 de 1979. (Subrayado fuera de texto)

De conformidad con la norma que pretende señalar como marco de sanciones, a criterio de esta entidad debe ampliarse el marco de las sanciones a imponer, ya que la citada norma, es específica del Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia de Salud.

ACUERDO ESTATAL EMPLEADOS PÚBLICOS 2021

Es preciso señalar que el presente proyecto de ley contiene parte del acuerdo con el que tanto las organizaciones sindicales como el gobierno nacional llegó en referente al régimen de carrera administrativa de las Empresas Sociales del Estado. Para tal efecto, se indica:

El Gobierno Nacional, con la participación de las organizaciones sindicales firmantes del presente acuerdo, propondrá un nuevo régimen especial de carrera administrativa para las Empresas Sociales del Estado. En tal sentido, se presentará e impulsará un proyecto de ley concertado con las organizaciones sindicales firmantes que brinde facultades transitorias al ejecutivo para tal efecto. Se valorará la estructura de la presentación del proyecto de ley a más tardar el 31 de agosto de 2021. (...)

Por lo anterior, es ideal que se tenga en cuenta el anterior acuerdo y la participación de las organizaciones sindicales en la construcción de cualquier norma que tenga como objeto la carrera administrativa de las Empresas Sociales del Estado.

9. Concepto:

Atendiendo a las explicaciones anteriormente descritas, el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección, se permite emitir las observaciones pertinentes frente al proyecto de ley referenciado, no sin antes señalar, que en se atendrá a lo conceptualizado por el Departamento de la Función Pública, así como el Ministerio de Hacienda.

Cordialmente,

ISIS ANDREA MUÑOZ ESPINOSA
Viceministra de Relaciones Laborales e Inspección

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 033 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 3° de la Ley 1574 de 2012.

Bogotá D.C.,

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



ASUNTO: Su comunicación 3.7- 579 21 Concepto Técnico al Proyecto de Ley 033 de 2021 "Por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 3 de la ley 1574 de 2012"

Respetado Doctor:

En atención a su comunicación, de manera atenta damos concepto técnico al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

DESCRIPCIÓN

El proyecto de ley pretende, en los términos de su articulado, ampliar la condición de estudiante a los jóvenes 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.

COMENTARIOS AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

Como observación general, se encuentra que el proyecto de ley aunque tiene una finalidad loable, podría tener efectos contrarios a la que se persigue, dado que, podría desincentivar la educación en la población objetivo, quienes, al tener acceso a los recursos derivados de la pensión de sobrevivientes, podría generar desincentivos a la continuidad académica; así mismo, en la iniciativa no se establecen los requisitos para acreditar la calidad de cuidador del joven que suspendió sus

estudios, y finalmente no tiene concordancia con el principio de sostenibilidad financiera contenido en el Acto legislativo No. 01 de 2005.

ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Articulado	TEXTO	OBSERVACIÓN
Artículo 1	Artículo 1. Objeto. 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.	Al proponerse ampliar la condición de estudiante con el objeto de acceder a la pensión de sobrevivientes, podría darse una situación de desincentivos a la educación en la población objetivo para no continuar o no empezar su formación profesional y crecimiento personal animados por tal ingreso. Los jóvenes académicamente inactivos podrán acceder a la pensión, sin que se prevea un mecanismo que garantice que los mismos cursen el programa académico al que se encontraban vinculados. Al estar sujeta la pensión de sobrevivientes a una edad máxima, independientemente de la condición de estudiante, aquellas personas que, amparados en lo aquí expuesto, dejen de estudiar para ser cuidadores, se enfrentan a quedar desprotegidos al alcanzar la edad tope de 25 años, lo que podría resultar en estudios inconclusos o imposibles de terminar a falta de recursos para ello.
Artículo 2	Artículo 2. Adiciónese un párrafo al artículo 3 de la Ley 1574 de 2012, el cual quedará así: "ARTÍCULO 3°. "El estudiante que curse, termine su semestre o ciclo académico, y decida trasladarse, hacer cambio de modalidad o programa de formación, no perderá el	Respecto al artículo segundo del proyecto de ley se observa la expresión: "siempre que se logre acreditar la calidad de estudiante y cuidador.", no es claro cómo se debe acreditar la calidad de cuidador, siendo necesario que se establezcan los requisitos para tal circunstancia. Consideramos se deben tener en cuenta las capacidades de dicho cuidador para atender a un enfermo terminal quien, por su delicada situación, claramente requeriría de un cuidado especializado.

derecho a la pensión de sobreviviente.

(...)"

PARÁGRAFO 1: Tendrá la calidad de estudiante aquella persona menor de 25 años que haya suspendido sus estudios de educación superior o se encuentre imposibilitado a iniciarlos en razón al cuidado del ascendente enfermo en fase terminal, siempre que se logre acreditar la calidad de estudiante y cuidador.

Entiéndase por enfermo en fase terminal, lo dispuesto en la ley 1733 de 2014.

Se observa que la presente iniciativa sería contraria al principio de sostenibilidad financiera consagrada en el Acto Legislativo No. 01 de 2005, dado que, al extender la calidad de estudiante al hijo cuidador, el sistema tendría que disponer de más recursos para satisfacer la pensión de sobrevivientes, no solo para la determinada etapa académica, como se preveía, sino que ahora, también para el periodo "incierto" de cuidador, en especial para aquellos que habiendo culminado sus estudios universitarios con anterioridad al cumplimiento de la edad límite de la pensión de sobrevivientes, busquen seguirse beneficiando de dichos ingresos argumentando la actividad de cuidador.

No se evidencian controles en el proyecto que permitan evitar situaciones provechosas que llegaran a afectar al Sistema General de Pensiones, verbigracia, el de aquellas personas que pudieren manipular su real intención de no querer estudiar, bajo el amparo de "cuidador", con el objeto de obtener la pensión de sobrevivientes, lo que podría llevar también a un aumento de solicitudes para acceder a esta prestación.

Por tal motivo, las normas de la iniciativa deberán guardar concordancia principalmente con el principio de sostenibilidad financiera, donde es necesario indicar la fuente presupuestal procedente para entrar a otorgar dicha pensión a la población beneficiaria.

CONCEPTO

En consecuencia, el Ministerio del Trabajo encuentra inconveniente el proyecto de ley.

Atentamente,

ANDRÉS FELIPE URIBE MEDINA
 Viceministro de Empleo y Pensiones

CARTA DE COMENTARIOS ASOCIACIÓN DE TRANSPORTADORES DEL QUINDÍO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 036 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el servicio de transporte terrestre automotor mixto.

Armenia, 11 de octubre de 2021

Señores
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Bogotá D.C.

Ref. pronunciamiento sobre “**Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el servicio de transporte terrestre automotor mixto**”.

Una vez conocido el Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 036 de 2020 Cámara realizado por los Honorables representantes ESTEBAN QUINTERO CARDONA, MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER ante el doctor RODRIGO ARTURO ROJAS LARA Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente en el mes de agosto y que se pretende dar discusión en plenaria, como afirma el informe de ponencia existen 4.096 rutas, de las cuales el 69,7% corresponden a servicio exclusivo de transporte de pasajeros por carretera, el 28,6% a servicios tanto de mixto como de pasajeros por carretera y el 1,7% restante a servicio mixto exclusivamente.

Este proyecto tendrá la posibilidad de afectar a demasiadas familias y nos atrevemos a decir que la realidad del sector es poco conocida y valorada, mas en regiones como la nuestra cuya importancia diaria es demasiada. Es una lastima que el transporte Mixto que no compete con ninguna otra modalidad no sea valorado su mínimo índice de accidentalidad y por el contrario se destaque las infracciones que mas por persecución o desconocimiento del sector se resalte en el informe de ponencia.

En el informe de ponencia se afirma en el numeral 6 que “ En varias zonas del país en donde el servicio de transporte se presta a través de vehículos mixtos hacia zonas rurales, estos vehículos han sido desplazados por camionetas y motocicletas. Ello debido a que la mayoría de los residentes de las fincas ubicadas en el eje cafetero, quienes son los principales usuarios del servicio mixto, tienen vehículos particulares o motocicletas; por tanto, no es rentable el servicio en campero, a pesar de ser símbolo nacional (PL 391 de 2019 Cámara, PL 230 de 2019 Senado, que pasó a sanción presidencial).”, es imprecisa esta afirmación, lo real es que los alcaldes poco o nada hacen frente a los

fenómenos de ilegalidad e informalidad representado en servicios irregulares de camionetas y motocicletas de servicio ilegal.

No sabemos cuáles fueron los representantes del sector transporte de pasajeros por carretera, en conjunto con los gremios representativos, las empresas de transporte, los propietarios y las comunidades en distintos departamentos que abordo quien proyecto esta ley y los ponentes de la misma pertenecemos a el consejo superior del transporte C.S.T, la asociación nacional de transportadores ASOTRANS, a la federación nacional de la industria del transporte, y no se nos ha convocado para estas supuestas socializaciones, reuniones u otras.

La misma ponencia afirma que las personas a las cuales se les prestan el servicio de transporte público mixto tienen las siguientes características “Personas muy pobres que requieren el servicio. Prácticamente todas las vías en las zonas rurales en regular o mal estado. Red de carreteras deficiente: acceso inadecuado. Poco o inexistente mantenimiento de las vías. Baja demanda por movilidad en las veredas: población muy dispersa. Bajas frecuencias en la prestación del servicio público. Baja o ninguna capacidad de control por parte de las autoridades. Poca presencia de la institucionalidad. Existencia de transporte ilegal desde hace muchos años en muchas zonas rurales.”, por lo tanto, el proyecto debe de dar otros alcances que proponemos en el presente documento.

CONSIDERACIONES

1. En definiciones y sobre Zonas de operación se propone “ Región geográfica en el que las empresas habilitadas en el servicio público de transporte terrestre automotor mixto podrán operar sin sujeción a rutas según la demanda de la zona, para garantizar..... **intercambio comercial de productos y personas, y el desplazamiento de la población entre áreas de producción y centros de consumo o mercadeo, unidos entre si por vías carretables o con vías no oficiales con los centros poblacionales.**” Negrilla propia y propuesto por las regiones.

- Eliminar el literal **b** por inconveniente para el sector
- Frente al literal **c** **Camioneta cerrada de servicio mixto** las camionetas cerrada o doble cabina solo esta homologada para 5 pasajeros

- Frente a la **Camioneta doble cabina para el servicio mixto**: Vehículo automotor de cuatro puertas y platón, destinado al transporte simultáneo de personas y de carga en el platón de conformidad con la homologación y demás disposiciones para esta clase de vehículos, el proyecto de ley debe de abordar si se da posibilidad o no que en el platón la camioneta doble cabina lleve pasajeros.
- Frente al **Camper**: Vehículo automotor homologado para el servicio público mixto, con tracción en todas sus ruedas y capacidad hasta de nueve (9) pasajerosen vehículos cortos o de modelo 1954 hacia atrás y de doce (12) pasajeros de modelo 1955 hacia en adelante y tres cuartos (3/4) de tonelada.
- Frente **Motocarro**: vehículo automotor de chasis mono estructural, de Tres (3) o cuatro (4) ruedas con estabilidad propia, con componentes mecánicos de motocicleta, para el transporte de personas o mercancías con capacidad útil hasta 770 kilogramos.....se debe de aclarar que es para carga.

- Sobre **ARTÍCULO 3°. TIEMPO DE USO DE LOS VEHÍCULOS DE TRANSPORTE MIXTO**. Demuestra los ponentes la falta de conocimiento o poca información sobre las necesidades de la población rural de las regiones y pretende imponer una vida a útil a la única modalidad que trabaja por el sector rural de Colombia, la vida útil debe de ser fijada para las nuevas tipologías que expone **Motocarro, Microbús de servicio mixto, Camioneta doble cabina para el servicio mixto, Camioneta cerrada de servicio mixto, Buseta de servicio mixto** y respetar las acepciones de la ley 276 de 1996..... Se excluyen de esta reposición el parque automotor de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto (camperos, chivas) de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto del sector rural, siempre y cuando reúnan los requisitos técnicos de seguridad exigidos por las normas y con la certificación establecida por ellas.
- Frente a el **ARTÍCULO 5°. ASEGURABILIDAD**: El Gobierno Nacional determinará los seguros existentes en el mercado que podrán contratar quienes operen el servicio de transporte terrestre automotor mixto, con el fin de garantizar la prestación del servicio a los usuarios. Dichos seguros propenderán por garantizar la integridad de los pasajeros en caso de accidentes y se ceñirán a las normas propias del contrato de seguro,

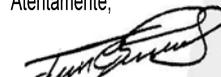
establecidos en el código de comercio y normas concordantes, como a los parámetros de suscripción del asegurador..... se debe de abordar de una vez por toda los techos y los pisos de los seguros contra y extra contra actual para esta modalidad, además de la remodelación de precios.

- En el artículo 6 se debe eliminar De igual forma, autorizará el ingreso ocasional de vehículos del servicio de transporte terrestre automotor mixto a terminales de transporte terrestre o de transporte aéreo. En consecuencia, quedaría **ARTÍCULO 6°. AUTORIZACIÓN TEMPORAL Y CONTROL DE OPERACIÓN**: El Ministerio de Transporte podrá autorizar a las empresas que prestan el servicio de transporte terrestre automotor mixto, operaciones en rutas rurales con destino a centros urbanos y viceversa, mediante el trámite de planillas, siempre que esta no sea su ruta habitual y permanente.
- Frente al artículo 7 se debe de eliminar

Por ultimo, en representación de las empresas propietarios y conductores solicitamos se programen audiencias publicas antes de someter dicho proyecto a la plenaria.

Agradecemos su atención y pronta respuesta

Atentamente,



JUAN CARLOS GARCÍA GAVIRIA
Presidente Ejecutivo ASOTRAQUINDÍO.

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 046 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se regula el uso de perros guía para personas con discapacidad visual y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C.,

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
Cámara de Representantes
Carrera 7ª N° 8 – 68
Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el PL 046/21 (C) “por medio de la cual se regula el uso de perros guía para personas con discapacidad visual y se dictan otras disposiciones”.

Cordial saludo,

Si se tiene presente 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° 1392 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 observaciones¹:

1. CONTENIDO

La propuesta dispone:

Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto garantizar el derecho al uso de perros guía para personas con discapacidad visual, así como el acceso a lugares públicos o privados de uso

¹ Un proyecto de ley similar cursa en esta legislatura con el número 178/21 (C) “Ley de acceso, deambulación y permanencia de perros guía para personas con discapacidad visual y perros de asistencia para personas con discapacidad”. Sobre dicha iniciativa esta Cartera se pronunció mediante radicado N° 202111401729621, de ahí que se retomen algunos puntos por catalogarlos relevantes.

público y a los medios de transporte, en todas sus modalidades, en concordancia con la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013².

Bajo esta perspectiva, el proyecto de ley se compone de 13 preceptos adicionales, a saber: definición de perro guía (art. 2°); permanencia del perro guía con la persona con discapacidad visual (art. 3°); condiciones generales de uso de perros guía (art. 4°); identificación de los perros guía (art. 5°); obligaciones de las personas con discapacidad visual usuarios de perros guía (art. 6°); lineamientos de los prestadores del servicio de transporte público (art. 7°); derecho de la persona con discapacidad visual a llevar su perro guía en lugares públicos o privados de uso público (art. 8°); acompañamiento para garantizar el derecho al uso y acceso de perros guía (art. 9°); derecho de los entrenadores e instructores de perros guía para personas con discapacidad visual (art. 10°); importación e ingreso de perros guía (art. 11); día Nacional del Perro Guía para persona con discapacidad visual (art. 12); sanciones (art. 13) y; por último, se alude a la vigencia (art. 14).

2. CONSIDERACIONES

2.1. El ordenamiento constitucional prevé una serie de medidas tendientes a proteger especialmente a la población con discapacidad, tal y como se lee del artículo 47 en donde se exige al Estado adelantar “una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos, a quienes se les prestará la atención especializada”.

Esta disposición, como la serie de normas también constitucionales en las cuales se hace énfasis en determinado sector de la población (arts. 42, 43, 44, 45, 46, 50, 51, 53, 60, 64, *inter alia*), reflejan un propósito de adecuación de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales para evitar que proliferen exclusiones o discriminaciones que se producirían (y se han producido) si el Estado no interviene con el fin de equilibrar las circunstancias históricas que las originan. Esto es la explicación básica de la acción afirmativa detrás de la cual subyace la mencionada noción de búsqueda de un equilibrio que no existe en el punto de partida. En el ámbito del derecho, esto significa admitir que la sociedad como organización no se debate en la lucha del más fuerte, sino que la aspiración democrática trasciende ese planteamiento o por lo menos así lo persigue, en pos de la construcción de una garantía humanista y universal en el que encuentren cabida todos los seres humanos. Su ética responde a

elementos como la inclusión y la solidaridad que constituyen directrices fundantes del Estado (art. 1° C. Pol.) y una actitud ciudadana (art. 95, num. 2° *ibid.*).

No puede olvidarse que quien tiene una disminución sensorial no solo limita el universo de la percepción, sino los elementos de socialización en una sociedad fundada en lo visual y en el sonido³. Tampoco puede ignorarse que abre y potencializa la creación artística⁴, entre otras manifestaciones de la actividad humana⁵ que son, sin duda, un ejemplo desbordante de la capacidad que el ser humano desarrolla frente a la adversidad. Se trata de un aspecto asociado a la dignidad de las personas.

Ahora bien, la adopción de normas como las que se analizan, atañe al nuevo criterio de igualdad que se construye, el cual resulta de relevancia para el derecho público y que desemboca en la Constitución de 1991. Así, en el artículo 13 de la Carta Política se advierten los siguientes rasgos:

- La igualdad abstracta ante la ley de forma tal que, por una parte, se reconoce que todas las personas “nacen” libres e iguales ante esta y, por ende, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y de gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades. La sustancia de esta consagración consiste en no admitir discriminación alguna por razones de “sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política y filosófica”. Se trata de una enunciación que tolera otras razones.
- Una de las facetas que atenúa esa igualdad abstracta, en su inciso segundo, representada en la existencia de grupos **discriminados o marginados**. Frente a ellos, el Estado debe promover una igualdad que sea real y efectiva, equilibradora.
- El inciso tercero acentúa el carácter pregonado en el segundo. Además de promover que la igualdad sea real y efectiva, el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas “que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de **debilidad manifiesta**”. Deberá, además, sancionar los abusos o maltratos que se cometan contra estas personas.

³ El Sonido y la Furia, diría William Faulkner.

⁴ Son conocidos los casos del gran Ludwig van Beethoven y del célebre pintor Francisco de Goya y Lucientes.

⁵ En el campo de la ciencia, por ejemplo, se cuenta el caso de Thomas Alva Edison.

Se puede apreciar un desarrollo de estos preceptos en los artículos 19 (igualdad religiosa), 42 (igualdad en las relaciones de pareja, de las diversas clases de familia en la sociedad y de los hijos), 43 (igualdad entre la mujer y el hombre), 53 (de oportunidades en el trabajo), 70 (de las expresiones culturales) o, 356 y 357 (para extenderse a temas económicos en donde existe un criterio redistributivo a nivel regional en el sistema general de participaciones). Obviamente, la conducta de la administración debe también ceñirse a los principios de la función pública (art. 209) y las relaciones exteriores deben estar enmarcadas en ese marco como un reconocimiento de soberanía nacional (227). Tales previsiones vienen acompañadas con el esquema de diferenciación en el trato en virtud de una condición especial, tal y como acontece con los pueblos indígenas (art. 7°), la mujer cabeza de familia (art. 43), los niños (art.44), las personas de la tercera edad o adultos mayores (art. 46), las personas en situación de discapacidad (art. 47), *inter alia*.

Por ello, debe reiterarse que el trato igual no significa igualitarismo⁶. Si existe una razón que avale un determinado comportamiento del legislador, ésta debe ser respetada en función de la lógica que de ella misma se desprende y la axiología que de tal reconocimiento se deriva.

Desde luego, la acción afirmativa debe analizarse en función de la proporcionalidad. En principio y como se ha indicado *ut supra*, el artículo 13 constitucional admite diferenciaciones siempre que estas resulten razonables y proporcionales, máxime si las mismas tienen una fuente constitucional propia, tal y como acontece en el caso de las personas con discapacidad.

⁶ Este ha sido el criterio de la Corte Constitucional a partir de la sentencia C-221 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Se pueden traer a colación sentencias como la T-403 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-016 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón; C-094 de 1993, Eduardo Cifuentes Muñoz; T-330 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-345 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-530 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-230 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-051 de 1995, M.P. Jorge Arango Mejía; T-624 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-005 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-006 de 1996; C-007 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-017 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-022 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-038 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-083 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-207 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-384 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; SU-182 de 1998, M.M. P.P. José Gregorio Hernández Galindo y Carlos Gaviria Díaz, entre otras. Igualmente, *cfr.* sents. C-609 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-359 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-258 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Preteit Chajub.

2.2. Con base en lo anterior, frente al articulado, se formulan los siguientes comentarios:

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN
<p>Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto garantizar el derecho al uso de perros guía para personas con discapacidad visual, así como el acceso a lugares públicos o privados de uso público y a los medios de transporte, en todas sus modalidades, en concordancia con la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013.</p>	<p>Se sugiere ajustar la redacción para este y el resto del articulado que contemple otras categorías de discapacidad, toda vez que no necesariamente solo las personas con discapacidad visual los usan:</p> <p>*Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto garantizar el derecho al uso de perros guía para personas con discapacidad visual o con otras categorías de discapacidad, así como el acceso a lugares públicos o privados de uso público y a los medios de transporte, en todas sus modalidades, en concordancia con la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013*.</p>
<p>Artículo 6. Obligaciones de las personas con discapacidad visual usuarios de perros guía. Todo usuario de perro guía está obligado a:</p> <ol style="list-style-type: none"> Mantener al perro guía sujeto por el arnés, correa u otro elemento de similar función, así como con el arnés puesto o los chalecos de identificación. Los perros guía pertenecientes a razas consideradas potencialmente peligrosas deberán usar bozal en lugares públicos. En los demás casos no será obligatorio el uso del bozal. Emplear al perro guía de manera exclusiva en aquellas funciones para las que fue adiestrado. Exhibir, en cada ocasión que así le sea requerida, con motivo del ejercicio de 	<p>Se propone la siguiente redacción:</p> <p>Artículo 6. Obligaciones de las personas con discapacidad visual usuarios de perros guía. Todo usuario de perro guía está obligado a:</p> <ol style="list-style-type: none"> Mantener al perro guía sujeto por el arnés, correa u otro elemento de similar función, así como con el arnés puesto o los chalecos de identificación. Los perros guía pertenecientes a razas consideradas potencialmente peligrosas deberán usar bozal en lugares públicos. En los demás casos no será obligatorio el uso del bozal. Emplear al perro guía de manera exclusiva en aquellas funciones para las que fue adiestrado.

<p>sus derechos el carné o certificado de vacunación y sanitario, firmado y expedido por un médico veterinario.</p> <ol style="list-style-type: none"> Cumplir y respetar las normas de higiene y seguridad en vías y lugares públicos, disponiendo y recogiendo los excrementos de sus perros guía. Garantizar la protección y bienestar del perro cumpliendo los requisitos de trato, manejo y etológicos para una adecuada calidad de vida. Garantizar los espacios de descanso, hidratación, alimentación y esparcimiento necesarios para garantizar el bienestar del animal. Suministrar al animal atención veterinaria cuando lo requiera. Responder por los daños que pudiera causar el perro guía bajo su cargo. Los perros guía deberán ser esterilizados obligatoriamente para poder realizar su trabajo adecuadamente. El usuario de perro guía está obligado a cuidar con diligencia la higiene y sanidad del perro guía. El usuario deberá otorgar al animal periodos de descanso suficientes para mantener su salud y su capacidad de desempeñar sus funciones de servicio. <p>Parágrafo 1. En el caso del numeral 8 del</p>	<ol style="list-style-type: none"> Exhibir, en cada ocasión que así le sea requerida, con motivo del ejercicio de sus derechos el carné o certificado de vacunación y sanitario, firmado y expedido por un médico veterinario. Cumplir y respetar las normas de higiene y seguridad en vías y lugares públicos, disponiendo y recogiendo los excrementos de sus perros guía. Garantizar la protección y bienestar del perro cumpliendo los requisitos de trato, manejo y etológicos para una adecuada calidad de vida. Garantizar los espacios de descanso, hidratación, alimentación y esparcimiento necesarios para garantizar el bienestar del animal. Suministrar al animal atención veterinaria cuando lo requiera. Responder por los daños que pudiera causar el perro guía bajo su cargo. Cuidar con diligencia extremada la higiene y sanidad del perro guía. <p>Parágrafo. En el caso del numeral 8 del presente artículo, la persona usuaria del perro guía puede disponer de una póliza o seguro de daños a terceros, que cubra cualquier contingencia derivada del uso del perro guía.</p>
---	--

<p>presente artículo, la persona usuaria del perro guía puede disponer de una póliza o seguro de daños a terceros, que cubra cualquier contingencia derivada del uso del perro guía.</p> <p>Artículo 11. Importación e ingreso de perros guía. La importación de perros guía y el ingreso de estos al país no generará pagos arancelarios ni de impuestos para la persona con discapacidad visual usuaria de perro guía. Los arneses u otros instrumentos necesarios para uso exclusivo de usuarios de perro guía están exentas del pago de derechos arancelarios.</p>	<p>En este punto es oportuno destacar que en virtud de lo indicado en el artículo 154 superior, las exenciones de impuestos son, de iniciativa gubernamental o aval, a saber, de la autoridad fiscal, en este caso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado:</p> <p>[...] en materia de exenciones o exclusiones tributarias, es claro que si el legislador tiene la facultad para crear tributos, también está autorizado para modificarlos, suprimirlos, aumentarlos o para señalar los casos en que, por razones de política fiscal o económica, algunos sujetos o bienes queden eximidos de su pago o de la proporción de la exención⁷, salvo las limitantes impuestas por el propio Constituyente.</p> <p>En efecto, el Congreso puede decretar las exenciones que considere convenientes bajo la condición de que la iniciativa provenga del Gobierno (art. 154 C.P.) y no podrá concederlas en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales (art. 294 C.P.). Al tomar la decisión de excluir a un sector del pago de un determinado tributo debe consultar criterios de conveniencia dentro de una política fiscal definida sin que desconozca con ello derechos o garantías fundamentales. Puede excluir del pago de</p>
---	--

⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-393 de 1996.

<p>Artículo 12. Día Nacional del Perro Guía para persona con discapacidad visual. Se establece el día 24 de abril como el día nacional del perro guía, sumándonos al día internacional del perro guía para personas con discapacidad visual.</p>	<p>un impuesto a un determinado grupo de personas en aras de estimular o incentivar un cierto sector o actividad y con el propósito de reconocer situaciones económicas o sociales que ameritan adoptar la medida [...].⁸</p> <p>De esta manera, si no se obtiene dicho aval podría generarse un problema de constitucionalidad.</p> <p>En este punto es importante no desconocer que existe un día mundial del perro guía que es el 29 de abril, además del día de las mascotas que se ha fijado como el 21 de julio.</p> <p>Lo relevante de una fecha de celebración es que englobe el interés en la misma; si se estipulan dos fechas es factible que se difumine y pierda interés.</p>
---	---

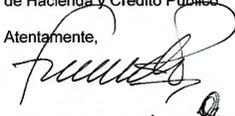
3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, esta Cartera encuentra conveniente que el proyecto de ley continúe su curso en el legislativo dado que es un importante aporte para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. La propuesta está en armonía con el marco normativo que sustenta dicho ejercicio y con otras normas que regulan aspectos como la convivencia ciudadana, el acceso al transporte y el respeto a los animales como seres sintientes. Igualmente, contiene un fuerte sustento técnico en lo concerniente al manejo, entrenamiento y cuidado de los perros guía o de asistencia, así como de las funciones que deben cumplir. No obstante, resulta pertinente la acumulación y complementación —en aspectos como definiciones, limitaciones, responsabilidades, entre otros— con el **PL 178/21 (C) "Ley de acceso, deambulaci3n y permanencia de perros guía para personas con discapacidad visual y perros de asistencia para personas con discapacidad"**.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-717 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

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 pertinente observar los ajustes que se sugieren con el propósito de fortalecerla. En relación con los temas tributarios, deviene trascendental obtener el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Atentamente,



FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se regulan las ocupaciones y profesiones del sector belleza.

Bogotá D.C.

Doctor
ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA
Secretario
Comisión Séptima Constitucional Permanente
CÁMARA DE REPRESENTANTES
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ciudad

Referencia: Concepto al Proyecto de Ley No. 049 de 2021 Cámara *"Por medio del cual se regulan las ocupaciones y profesiones del Sector Belleza"*.

Respetado Doctor Guerra:

De manera atenta rendimos concepto al Proyecto de Ley en lo que compete al Ministerio del Trabajo los siguientes términos:

1. TRÁMITE DEL P.L.

1.1 Objeto: Reglamenta las ocupaciones y profesiones del sector belleza. Determina su naturaleza, propósito, campo de aplicación, principios, cualificación, acreditación y señala los entes rectores de organización, control y vigilancia.

1.2 Autores del P.L.: HH.RR. JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA y NORMA HURTADO SÁNCHEZ.

2. CONSIDERACIONES SOBRE EL ARTICULADO

SOBRE EL ARTICULO 3

"ARTÍCULO 3. PRINCIPIOS: El Sector Belleza se rige por criterios bioéticos y humanísticos, de salud e imagen personal, deben desarrollarse en establecimientos de comercio o por prestadores de servicios a domicilio debidamente inscritos en alguna aplicación o plataforma legalmente autorizados para ese fin y con personas cualificadas quienes deben cumplir con los siguientes principios:

...

• Principio de Formación, Cualificación y Educación.

En el sector belleza se orientará las acciones de formación, cualificación y educación en el país a partir de las premisas de calidad, sostenibilidad, equidad, inclusión, ética, integralidad, innovación y tecnología en relación con el medio para el desarrollo Integral y mejoramiento de las competencias del talento humano.

...

OBSERVACIONES

Respecto al tema de FORMACION PARA EL TRABAJO, que se relaciona con el SISTEMA NACIONAL DE CUALIFICACIONES, es importante en primera instancia manifestar lo siguiente:

El artículo 194 de la Ley 1955 de 2019 del Plan Nacional de Desarrollo – establece:

"ARTÍCULO 194. SISTEMA NACIONAL DE CUALIFICACIONES. Créase el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) como un conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos necesarios para alinear la educación y formación a las necesidades sociales y productivas del país y que promueve el reconocimiento de aprendizajes, el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos, la inserción o reinserción laboral y el desarrollo productivo del país. Son componentes del SNC: el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), los subsistemas de aseguramiento de la calidad de la educación y la formación, de normalización de competencias y de evaluación y certificación de competencias, el esquema de movilidad educativa y formativa, así como la plataforma de información del SNC.

Se crea el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), para clasificar y estructurar las cualificaciones en un esquema de ocho (8) niveles ordenados y expresados en términos de conocimientos, destrezas y aptitudes, de acuerdo con la secuencialidad y complejidad de los aprendizajes que logran las personas en las diferentes vías de cualificación.

Se crea el Esquema de Movilidad Educativa y Formativa, para facilitar la movilidad de las personas entre las diferentes vías de cualificación que son la educativa, la formación para el trabajo y el reconocimiento de aprendizajes previos para la certificación de competencias, con el fin de promover las rutas de aprendizaje, las relaciones con el sector productivo y el aprendizaje a lo largo de la vida.

Como una vía de cualificación dentro del Sistema Nacional de Cualificaciones, se crea el Subsistema de Formación para el Trabajo. Esta formación se estructurará en diversos niveles de complejidad, desde los iniciales hasta los más avanzados, de acuerdo con las necesidades del sector productivo. Sus oferentes son el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las Instituciones

de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH) y las Instituciones de Educación Superior con oferta de formación para el trabajo que formen por competencias y cumplan los requisitos y mecanismos que para tal fin se establezcan.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno nacional, con el liderazgo del Ministerio de Educación Nacional y del Ministerio del Trabajo, establecerá la estructura, las condiciones y mecanismos del Subsistema de formación para el trabajo y de sus procesos de aseguramiento de calidad. Para ello, se definirán las competencias de cada uno de estos dos ministerios. El Ministerio del Trabajo reglamentará la oferta y los niveles de la ETDH y el SENA en lo relacionado con la formación para el trabajo.

PARÁGRAFO 2o. Los programas de formación para el trabajo por competencias serán estructurados con base en el subsistema de normalización de competencias y el Marco Nacional de Cualificaciones.

PARÁGRAFO 3o. Las condiciones y mecanismos para la acreditación de las entidades públicas certificadoras de competencias laborales, serán reglamentadas por el Ministerio del Trabajo.

PARÁGRAFO 4o. El Gobierno nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo."

De los 6 (seis) componentes del Sistema Nacional de Cualificaciones que se mencionan en el artículo 194 del PND 2018 - 2022, cuatro (4) son de responsabilidad directa del Ministerio del Trabajo y dos (2) del Ministerio de Educación Nacional. Específicamente los cuatro (4) componentes liderados por el Ministerio del Trabajo, son:

1. Subsistema de Aseguramiento de la calidad de la formación para el trabajo.
2. Subsistema de Evaluación y certificación de competencias.
3. Subsistema de Normalización de competencias.
4. Plataforma de información del Sistema Nacional de Cualificaciones.

Como se puede observar, la anterior norma establece a cargo de los Ministerios del Trabajo y de Educación la responsabilidad de desarrollar todos los aspectos relacionados con el Sistema Nacional de Cualificaciones, es decir, tanto sus componentes, como las diferentes vías de cualificación, en los

De otra parte, cabe recordar que las 3 vías de cualificación del SNC, son:

- 1) Educación.
- 2) Formación para el Trabajo.
- 3) Reconocimiento de Aprendizajes Previos.

La Formación para el Trabajo, se define como la vía de cualificación por la cual se adquieren y reconocen los Resultados de Aprendizaje que una persona obtiene al culminar y aprobar un programa

de formación para el trabajo diseñado, teniendo como referente los catálogos sectoriales de cualificaciones, siguiendo los lineamientos del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) y conforme a los niveles del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC).

Por su parte, el Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP) es la vía de cualificación por la cual se reconocen aprendizajes obtenidos a lo largo de la vida por una persona, independiente de dónde, cuándo y cómo fueron adquiridos. El RAP se realizará a través de la evaluación y certificación de competencias u otros mecanismos regulados por el Ministerio del Trabajo, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones.

En consonancia con lo expuesto anteriormente, se sugiere que el concepto y alcance de la Formación para el Trabajo, se armonice en el Proyecto de Ley, según los avances y concertaciones técnicas y jurídicas que se tienen en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones.

Por lo anterior, sugeriremos en el análisis de los artículos estudiados, una redacción para que quede acorde con este sistema y disposiciones.

Así las cosas, frente al Principio de Formación, Cualificación y Educación, proponemos esta redacción:

En el sector belleza se orientará las acciones de formación y educación en el país y se propenderá por la cualificación de las personas a partir de las premisas de calidad, sostenibilidad, equidad, inclusión, ética, integralidad, innovación y tecnología en relación con el medio para el desarrollo integral y mejoramiento de las competencias del talento humano, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones.

FRENTE AL ARTICULO 4

“Artículo 4. Definiciones: Las definiciones que se desarrollan a continuación no impiden reconocer nuevas actividades que con ocasión de la evolución de las ocupaciones de la belleza vayan surgiendo.

Peluquero (a): Se denomina a aquella persona que tiene la habilidad, destreza, creatividad, conocimientos interdisciplinarios en el abordaje en tricología, colorimetría, cuidado y embellecimiento del cabello, creando una imagen integral en el cliente, con cualificación y acreditación para su desempeño.

¹ La evaluación y certificación de competencias es un mecanismo que se desarrolla desde hace años en Colombia, el cual permite que una persona, luego de un proceso de evaluación a través de la valoración de unas evidencias y tomando como referente las normas sectoriales de competencia laboral, obtenga una certificación de dichas competencias.
² Como parte del trabajo que se adelanta sobre el RAP en la perspectiva de su reglamentación, se han identificado otros 4 (cuatro) mecanismos.

Barbero (a): Se denomina a aquella persona que es peluquero (a) y que de forma exclusiva y con la debida cualificación y acreditación se dedica al cuidado del cabello y embellecimiento del vello facial, con cualificación y acreditación para su desempeño.

Manicurista/pedicurista: Se denomina a aquella persona que tiene la habilidad, destreza y el conocimiento para el cuidado y embellecimiento integral de todo lo relacionado con las uñas (manos y pies), con cualificación y acreditación para su desempeño.

Maquillador (a): Se denomina a aquella persona que tiene la habilidad, destreza y conocimientos para el manejo de la cosmética profesional, la aplicación de técnicas y tendencias en moda, para resaltar y equilibrar el rostro y el cuerpo, fortaleciendo la imagen personal. Su actividad puede ser desarrollada en las artes escénicas, en los medios audiovisuales aplicando técnicas artísticas y cosméticas con cualificación y acreditación para su desempeño.

Asesor(a) de Imagen: Se denomina a aquella persona encargada de realizar asesoría integral de imagen con técnicas como: estilo en el vestir, marketing personal, morfología, psicología del color, estilismo, postura corporal y protocolo, con cualificación y acreditación para su desempeño.

Cosmólogo (a): Se denomina a aquella persona que maneja productos cosméticos faciales y corporales, previa cualificación y formación en una institución avalada según la normatividad vigente y acreditada por un ente reconocido por el Estado colombiano.

Esteticista: Se denomina a aquella persona cosmólogo (a) que realiza tratamientos faciales, corporales, incruentos con técnicas de bienestar con cualificación y acreditación para su desempeño.

Formación: Se denomina al proceso de enseñanza-aprendizaje que incrementa y cohesiona el conocimiento, competencias, contenidos conceptuales, habilidades y valores, con el fin de crear posibilidades laborales de los actuales y futuros trabajadores, a través del aprendizaje constante.

Educación: Se denomina al proceso permanente orientado a promover el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, complementando, actualizando y formando en aspectos académicos o laborales, mediante la oferta de programas flexibles liderados por pares competentes y cualificados, donde, contextualizados pedagógicamente, suministran herramientas y conocimientos esenciales en formación en consonancia con las necesidades y expectativas de la persona y la sociedad.

Parágrafo: En la presente ley no se incluyen las habilidades artísticas y técnicas realizada por tatuadores, como una de las ocupaciones del sector belleza.

OBSERVACIONES

Se propone que dichas definiciones tengan en cuenta el listado de ocupaciones y denominaciones que están definidos en la Resolución 0771 de 2021 expedida por el DANE para adoptar el Anexo técnico y el Decreto 654 de 2021 del Ministerio del Trabajo para la adopción de la Clasificación Única de Ocupaciones para Colombia (CUOC), que se pueden consultar en el link <https://www.mintrabajo.gov.co/web/quest/empleo-y-pensiones/empleo/analisis-monitoreo-y-prospectiva-laboral/clasificacion-unica-de-ocupaciones-para-colombia-cuoc>. Un barrido de estas ocupaciones y su código están relacionadas en archivo de Excel en adjunto.

De otra parte, con base en lo ya expuesto frente a Formación para el Trabajo, se sugiere que en la definición de FORMACION se deje la siguiente definición:

FORMACION: Se define como la vía de cualificación por la cual se adquieren y reconocen los Resultados de Aprendizaje que una persona obtiene al culminar y aprobar un programa de formación para el trabajo diseñado, teniendo como referente los catálogos sectoriales de cualificaciones, siguiendo los lineamientos del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) y conforme a los niveles del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC).

FRENTE AL ARTICULO 5

“Artículo 5. Promoción del emprendimiento en el sector de la Belleza. El gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA en articulación con los empresarios del sector y la academia establecerán alianzas para la cualificación del talento humano en el país con un enfoque integral de apoyo al emprendimiento y al desarrollo empresarial”.

OBSERVACION

Consideramos conveniente esta disposición, toda vez que esta se ajusta de manera adecuada al nuevo marco normativo dado por la Ley de Emprendimiento (Ley 2069 de 2020). En efecto, a partir de esta Ley, en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de Innpulsa Colombia, se concentró la ejecución de los programas y proyectos relativos al emprendimiento de toda la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional. En este sentido, la articulación propuesta por este artículo puntualiza y enfoca la necesidad de esta coordinación para efectos de la formación del talento humano del sector de la Belleza, específicamente en relación con el emprendimiento y el desarrollo empresarial.

Asimismo, es positivo que la articulación ordenada en esta propuesta de artículo deba incluir a los empresarios del sector, pues esto promueve la relevancia y verdadera utilidad práctica de los conocimientos y destrezas impartidas por el SENA. El sector empresarial conoce de primera mano las realidades y necesidades puntuales del talento humano del sector de la Belleza y, aún más relevante, conoce las oportunidades de negocio que existen en la industria, las cuales son el nicho natural para la creación de nuevos emprendimientos. Así pues, en concepto de esta subdirección, esta articulación

entre academia y empresarios no solo es conveniente, sino que es indispensable para que la formación impartida fomente realmente el emprendimiento en este sector.

SOBRE EL ARTICULO 6

“Artículo 6. Derecho a la inclusión y no discriminación: El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Trabajo tendrá la obligación de desarrollar acciones afirmativas con enfoque diferencial hacia las personas LGBTQ+ y O.S.I.E.G.C.S. (Orientaciones Sexuales, Identidades, Expresiones, Genero, Cuerpos y características sexuales diversas), que laboren en el sector de la belleza para prevenir y contrarrestar situaciones específicas que vulneren sus derechos constitucionales y legales”.

OBSERVACION

Se considera importante especificar las acciones en el marco de la competencia de la cartera Ministerial, toda vez que las acciones se enfocan en la reducción de barreras en el acceso al empleo y fortalecimiento de capacidades territoriales como de promoción de la oferta de formación para el trabajo

SOBRE EL ARTICULO 7

“Artículo 7. Promoción de la salud ocupacional y el bienestar social: El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social fortalecerá la identificación y gestión de riesgos de las personas y establecimientos del sector; los empresarios desarrollarán, en beneficio de estas personas, conjuntamente con el Sistema de Salud y Seguridad en el Trabajo, acciones relacionadas con la salud ocupacional y el bienestar social”.

OBSERVACION

La responsabilidad de determinar los factores de riesgos y aplicar el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo es de las empresas, empleadores o establecimientos de comercio, no del Ministerio de Salud y Protección Social.

No existe término salud ocupacional es Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Luego, la responsabilidad de los empleadores en cuanto a la identificación y control de peligros está definida en el marco de la ley 1562 de 2012, Decreto 1072 de 2015 y Resolución 312 de 2019.

Se sugiere la siguiente redacción:

Artículo 7. De la protección en riesgos Laborales. Las persona naturales y jurídicas del sector belleza deberán implementar las directrices de obligatorio cumplimiento para implementar el

Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), que deben ser aplicadas por todos los empleadores, los contratantes de personal bajo modalidad de contrato civil, comercial o administrativo, las organizaciones de economía solidaria y del sector cooperativo, las empresas de servicios temporales y tener cobertura sobre los trabajadores dependientes, contratistas, trabajadores cooperados y los trabajadores en misión en el marco de lo establecido en las normas en riesgos laborales.

Parágrafo 1: Las personas naturales o jefes del sector belleza deben implementar los Estándares Mínimos de obligatorio cumplimiento para el funcionamiento, ejercicio y desarrollo de actividades en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Parágrafo 2: Las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), dentro de las obligaciones que le confiere la normatividad vigente en el Sistema General de Riesgos Laborales, capacitarán al Comité Paritario o Vigía de Seguridad y Salud en el Trabajo (Copsst) o Vigía en Seguridad y Salud en el Trabajo en los aspectos relativos al SG-SST y prestarán asesoría y asistencia técnica a sus empresas y trabajadores afiliados del sector Belleza.

SOBRE EL ARTICULO 8

“Artículo 8. Servicios domiciliarios: La prestación de servicios domiciliarios del sector belleza podrán ser realizados por personas naturales individualmente consideradas que cumpla con todos los requisitos contenidos en este artículo, sin perjuicio que den cumplimiento a las demás condiciones y cuidados que deben observarse en el ejercicio de las actividades del Sector Belleza, para garantizar la salud integral tanto de las personas que prestan este servicio como de sus usuarios:

1. Estar inscritos o vinculados a un establecimiento de comercio o una plataforma digital o a una aplicación o a una asociación o cooperativa legalmente constituidas.
2. Portar la tarjeta ocupacional o profesional emitida por el Consejo Nacional de la Belleza.
3. Estar debidamente afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud. El usuario podrá exigir al prestador del servicio esta afiliación al momento de prestar el servicio.
4. Encontrarse debidamente registrados en la Cámara de Comercio, en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN- y cuenten con el Registro Único Tributario.
5. Los elementos, insumos y herramientas utilizados para la prestación del servicio deberán ser transportados de acuerdo con las normas de bioseguridad vigentes para el sector, para preservar la higiene y el estado de los mismos.

Parágrafo primero. Las personas jurídicas que están autorizadas para vincular a los prestadores de servicios son los responsables de verificar su afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, de lo contrario serán responsables solidariamente ante cualquier eventualidad.

Parágrafo segundo. Las personas jurídicas que están autorizadas para vincular a los prestadores de servicios deben llevar un registro diario de los servicios prestados.

Sobre este artículo no se presentan observaciones, teniendo en cuenta que se ajusta al régimen actual legal vigente. Se solicita si que en el aparte de “el Ministerio de Trabajo y sus Seccionales, cambiarlo por “el Ministerio de Trabajo y sus Direcciones Territoriales”, toda vez que el Ministerio del Trabajo en su estructura se compone de Direcciones Territoriales.

Se sugiere para efectos de clarificar los alcances y las competencias del Ministerio del Trabajo en los futuros desarrollos del Sistema Nacional de Cualificaciones se incluya un artículo nuevo, seguido de éste artículo 14 que diga lo siguiente:

Artículo XXX. Autoridades competentes - Formación para el Trabajo. El Ministerio del Trabajo regulará lo concerniente al diseño, aval e implementación de la oferta de programas de Formación para el Trabajo, según lo establecido en el Sistema Nacional de Cualificaciones.

SOBRE EL ARTICULO 15

“Artículo 15. Centros de Educación y Formación. Las Instituciones de Educación Superior y las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, de conformidad con las normas vigentes para unas y otras, podrán ofrecer programas de formación, educación y capacitación teórica - práctica en las ocupaciones o profesiones que trata esta ley, en una intensidad mínima de 1.200 horas, todo dentro del marco constitucional de autonomía educativa y formativa.

Parágrafo. La entrega de acreditaciones, certificados, diplomas o constancias sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios será causal de cierre definitivo de la institución que incurra en esa irregularidad, la que será impuesta por la autoridad educativa competente, cumpliendo el debido proceso”.

OBSERVACION

Se sugiere la siguiente redacción:

Artículo 15. Centros de Educación y Formación. Las Instituciones de Educación Superior y las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, de conformidad con las normas vigentes para unas y otras, podrán ofrecer programas de formación, educación y capacitación teórica - práctica en las ocupaciones o profesiones que trata esta ley, en una intensidad mínima de 1.200 horas, todo dentro del marco constitucional de autonomía educativa y formativa. Así mismo, las Instituciones de Educación Superior, las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano y el SENA, podrán ofrecer programas de Formación para el Trabajo, según los lineamientos establecidos por el Ministerio del Trabajo en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones.

Parágrafo tercero. El prestador del servicio a domicilio es el responsable de la disposición de los residuos que se generen con la prestación del servicio a domicilio. También será responsable de adecuar el espacio donde se prestará el servicio acatando la normalidad vigente en salud y seguridad ocupacional”.

OBSERVACIONES

El domiciliario del servicio del sector belleza puede ser persona natural autónoma, sin vinculación laboral con una empresa la cual tiene derecho a laborar de manera independiente lo cual está regulado en el Decreto 1563 de 2016, complicado en el Decreto 1072 de 2015. Es necesario regular esta forma de trabajo para el sector belleza, con el requisito de estar afiliado a la seguridad social, la tarjeta para prestar el servicio y cumplir con los diferentes requisitos de la presente ley.

Se recomienda establecer un sistema de control en seguridad y bioseguridad para el servicio domiciliario, con parámetros mínimos al respecto.

SOBRE EL ARTICULO 11

“Artículo 11. Composición: El sector productivo de la imagen personal, comprende, entre otras, las siguientes ocupaciones: peluquero, barbero, manicurista, pedicurista, maquilladores, asesor de imagen y las nuevas ocupaciones que surjan según la evolución del sector”.

OBSERVACIONES

Se sugiere la siguiente redacción para mayor claridad:

Artículo 11. Perfiles ocupacionales que integran el sector de belleza: El sector productivo de la imagen personal comprende, entre otras, las siguientes ocupaciones: peluquero, barbero, manicurista, pedicurista, maquilladores, asesor de imagen y las nuevas ocupaciones que surjan según la evolución del sector.

SOBRE EL ARTICULO 14

“Artículo 14. Autoridades Competentes para la cualificación. El Ministerio de Educación, las secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales y el Ministerio de Trabajo y sus Seccionales en lo de su competencia serán los organismos encargados de supervisar los procesos académicos de educación superior y de formación para el trabajo y desarrollo humano, cualificación y certificación y/o acreditación de las instituciones que oferten programas que estén debidamente avaladas”.

OBSERVACION

Parágrafo. La entrega de acreditaciones, certificados, diplomas o constancias sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios será causal de cierre definitivo de la institución que incurra en esa irregularidad, la que será impuesta por la autoridad educativa competente, cumpliendo el debido proceso.

SOBRE EL ARTICULO 16

“Artículo 16. Catálogo de cualificaciones. Los Ministerios de Educación y del Trabajo, en el término de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberán elaborar y expedir el catálogo de cualificaciones de cada una de las ocupaciones tratadas en esta ley.

Parágrafo. Los niveles de formación y/o educación serán establecidos de acuerdo a las necesidades del sector, sin desconocer los niveles de formación existentes”.

OBSERVACION

Se propone la siguiente redacción:

Artículo 16. Catálogo de cualificaciones. Los Ministerios de Educación y del Trabajo, en el término de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberán adelantar acciones junto con el sector productivo, el sector educativo y los gremios o asociaciones del sector, para el diseño de las cualificaciones del sector, acorde a la ruta concertada por el Gobierno Nacional y en consonancia con los lineamientos y las disposiciones definidas desde el Marco Nacional de Cualificaciones como componente del Sistema Nacional de Cualificaciones.

SOBRE EL ARTICULO 25

“Artículo 25. Ampliación de la Clasificación Nacional de Ocupaciones. En todo caso el Consejo Nacional de Belleza, podrá ampliar el alcance de las actividades a que se refiere la Clasificación Nacional de Ocupaciones o norma que la sustituya, modifique o reforme, de acuerdo con las nuevas modalidades de las ocupaciones y certificaciones académicas en el sector que se presenten en el país”.

OBSERVACION

En este artículo, se propone que sea la Clasificación Única de Ocupaciones para Colombia (CUOC) en vez de la CNO, pues la primera es la clasificación vigente para el país mediante el Decreto 654 de 2021 y cuyo anexo técnico es oficializado mediante la resolución 0771 de 2021.

SOBRE EL ARTICULO 35

"Artículo 35. Sanciones por servicio a domicilio sin el cumplimiento de los requisitos: Cuando la autoridad competente advierta el incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 8 de la presente ley dará lugar a la imposición de las siguientes sanciones:

1. *Requerimiento por escrito.*
2. *Multa de diez (10) a veinte (20) salarios mínimos legales vigentes (smvl).*
3. *Decomiso de los elementos y/o aparatología con los que está realizando las actividades de las ocupaciones o profesiones de las que trata esta ley.*

Lo anterior y sin perjuicio de las demás acciones administrativas, penales, civiles o policivas a que haya lugar.

Parágrafo primero: Las sanciones se aplicarán en orden sucesivo de acuerdo a la reiteración del incumplimiento, descrito en el presente artículo.

Parágrafo segundo: Las citaciones para inspeccionar el cumplimiento de este artículo, deberán realizarse dentro de los quince (15) a veinte (20) días hábiles posteriores a la visita inicial."

OBSERVACIONES

Se debe observar las competencias del Ministerio del Trabajo el artículo 91 del Decreto 1295 de 1994 y artículo 13 de la Ley 1562 de 2012 y los artículos 8 y 11 de la Ley 1610 de 2013.

3. CONCEPTO

De acuerdo con las consideraciones anteriormente expuestas, el Ministerio encuentra conveniente el proyecto de ley, pero para su viabilidad solicita respetuosamente se tengan en cuenta las observaciones realizadas al articulado.

Cordialmente,



ANDRÉS FELIPE URIBE MEDINA
 Viceministro de Empleo y Pensiones
 Ministerio del Trabajo

Antes de proceder con el análisis concreto de la iniciativa, es pertinente indicar que el Gobierno Nacional, en cabeza del señor Presidente de la República, Iván Duque Márquez, ha puesto en el centro de sus prioridades los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de Colombia, definiendo acciones y medidas dirigidas a la prevención y promoción de sus derechos, es por esto que aquellas iniciativas que contribuyan al desarrollo de las garantías fundamentales de esta población son de gran importancia para el ICBF.

1. Descripción general del proyecto de Ley

La iniciativa consta de 59 artículos, organizados en 8 títulos, los cuales, como primera observación formal, se encuentran en desorden y no son consecutivos. Es decir, se observan dos títulos referidos al número 8, 2 artículos referidos al número 7 y otros dos al número 8. En esta medida, se sugiere dar una revisión general de la organización del proyecto y su numeración.

En cuanto al contenido de los títulos, se observa que es el siguiente:

TÍTULO	CONTENIDO
Título 1 (Art. 1 al 2).	Denominado disposiciones generales de la profesión de desarrollo familiar. En este título se define la profesión de desarrollo familiar y se indica los principios que rigen el ejercicio profesional.
Título 2 (Art. 3 al 6).	Se regula lo relacionado con la actividad profesional de desarrollo familiar, en donde se definen los requisitos para definir quiénes son considerados como profesionales en desarrollo familiar, así como se indican los supuestos de hecho que se consideran como ejercicio profesional del desarrollo familiar y las entidades en donde se pueden desempeñar las funciones establecidas para esta profesión.
Título 3 (Art. 7 al 8).	Aquí se establecen los requisitos para el ejercicio de la profesión de desarrollo familiar. Entre otros, se señala que para su ejercicio se debe acreditar formación académica mediante la presentación del título respectivo, el cumplimiento de las demás disposiciones de ley y obtener la Tarjeta profesional expedida por el Colegio Nacional de Profesionales en Desarrollo Familiar. Respecto a esto último, el título regula lo referente a la tarjeta profesional y sus requisitos para expedirse.
Título 4 (Art. 9 al 11).	Dentro del cual se establecen los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones del profesional en desarrollo familiar.
Título 5 (Art. 12).	El cual regula las funciones públicas del Colegio Nacional de Profesionales en Desarrollo Familiar.
Título 6 (Art. 13 al 20).	En el cual se establece el código deontológico y ético para el ejercicio de la profesión de desarrollo familiar, estableciendo normas éticas para el correcto ejercicio profesional del desarrollo familiar.
Título 7 (Art. 21 al 24).	En el cual se regulan y crean las siguientes instancias: el Tribunal Nacional de Ética en Desarrollo Familiar y las Comisiones Regionales de ética en desarrollo familiar.
Título 8 (Art. 25 al 50).	Capítulo que contiene las regulaciones referidas al proceso disciplinario que

	regirá a los profesionales en Desarrollo Familiar. Acá se definen y se determina el alcance de las faltas disciplinarias en la que puede incurrir el profesional en Desarrollo Familiar, así como sus agravantes, atenuantes y las sanciones aplicables. Se definen las etapas del proceso disciplinario y su tiempo máximo de duración (averiguación preliminar, investigación formal o instructiva, descargos, fallo y segunda instancia).
Título 8 (Art. 51 al 59).	Contiene los artículos referidos a las instituciones procesales de recursos, nulidades, prescripción y disposiciones complementarias.

CARTA DE COMENTARIOS INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR SOBRE PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se dictan normas para el ejercicio de la Profesión de Desarrollo Familiar; se expide el Código Deontológico y Ético, se le otorgan facultades al Colegio Nacional de Profesionales en Desarrollo Familiar; se deroga la Ley 429 de 1998 y se dictan otras disposiciones relativas al ejercicio de la profesión.

Bogotá, D.C. 2021-10-14

Doctor
ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA
 Secretario General - Comisión Séptima Constitucional Permanente
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 comision.septima@camara.gov.co
 Ciudad

Asunto: Concepto sobre proyecto de ley No. 071/2021 Cámara, "Por medio de la cual se dictan normas para el ejercicio de la Profesión de Desarrollo Familiar, se expide el código deontológico y ético, se le otorgan facultades al Colegio Nacional de profesionales en Desarrollo Familiar, se deroga la ley 429 de 1998 y se dictan otras disposiciones relativas al ejercicio de la profesión"

Honorable Secretario,

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), de conformidad con las disposiciones normativas que le confieren la protección integral y la garantía de derechos de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y familias, así como los instrumentos que demarcan su competencia, relacionados con la Ley 7 de 1979¹, el Decreto 987 de 2012², modificado por el Decreto 879 de 2020³ y el Decreto 936 de 2013⁴ y complementarios, atentamente procede a brindar respuesta al oficio CSPCP.3.7.586-21, remitido por su despacho el pasado 2 de septiembre de 2021, en el que solicita concepto de la entidad en relación con el proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos:

¹ 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.
² Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "Cecilia de la Fuente de Lleras" y se determinan las funciones de sus dependencias.
³ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "Cecilia de la Fuente de Lleras".
⁴ Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

2. Análisis general del proyecto de Ley

Estudiado el contenido de la iniciativa legislativa, se observa que el mismo persigue, en principio, una finalidad constitucional y legalmente válida, como lo es regular, inspeccionar y vigilar el ejercicio de una profesión. Así, el proyecto de ley es un claro desarrollo del postulado constitucional del artículo 26 que establece: "Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social".

2.1. Limitaciones al derecho a escoger profesión u oficio

Lo propuesto en el proyecto de ley constituye una regulación al ejercicio del derecho a escoger profesión u oficio contenido en el artículo constitucional en cita, pues controla y reglamenta tanto las circunstancias que se dan para el ejercicio profesional del Desarrollo Familiar, como los requisitos de acceso al ejercicio de dicha profesión. Establece, por ejemplo, requisitos para su ejercicio como el título de idoneidad y la expedición de la tarjeta profesional.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en diversidad de sentencias acerca de dicha limitación. De manera particular, en sentencia C-442 de 2019 reiteró su jurisprudencia respecto al alcance y limitaciones del derecho fundamental contenido en el artículo 26 superior: libertad de escoger y ejercer profesión u oficio. En esta providencia, el alto tribunal recordó que este derecho, al ser fundamental, además de estar vinculado con la dignidad humana, genera obligaciones de respeto, promoción y garantía, en principio, en quienes ostentaban el poder público.

Reconoció la Corte Constitucional, de igual manera, que el ámbito de aplicación de este derecho se evidencia en dos maneras: una interna (escoger) y otra externa (ejercer). Respecto a la primera, señaló que ella venía principalmente de la posibilidad de escoger la profesión u oficio por parte de las personas. Ese espacio está totalmente vedado para ser regulado por parte del Estado, principalmente porque dicha escogencia,

además de ser un ejercicio de la libertad, es la realización de un ser moral como lo son las personas⁵.

Ahora bien, de especial relevancia para el presente asunto es la dimensión externa del derecho o libertad de escoger y ejercer profesión u oficio. La Corte señaló que ella corresponde al *ejercicio* de la profesión, y, por tanto, el Estado podrá incidir o regular la misma dependiendo de si dicho ejercicio exige mayor o menor preparación y conocimientos específicos para su adecuada ejecución.

Respecto a este punto la Corte indicó:

(i) es a la dimensión externa del derecho, esto es, a la del libre ejercicio de profesión u oficio, a la que se adscriben límites por parte del Estado. En este ámbito, (ii) la regla general es que las profesiones y oficios se desempeñan de manera libre, salvo que, por razones importantes dentro de nuestro ordenamiento constitucional, se requiera una regulación específica (...)

(...) la regulación estatal se vincula a dos escenarios, uno, la posibilidad de exigir títulos de idoneidad y, dos, la facultad de ejercer inspección y vigilancia. Respecto a la relación entre estas dos competencias, en la Sentencia C-280 de 1995 se afirmó: "la primera hace posible, o al menos facilita, la segunda. En principio, el universo de quienes pueden ejercer una profesión, queda limitado a quienes posean el título de idoneidad, a los demás les está vedado tal ejercicio. Y la inspección y vigilancia con relación a ellos se limita, como es obvio, a impedirlo. En consecuencia la inspección y vigilancia se realizan plenamente sobre quienes ejercen la profesión."

(i) En concreto, acorde con lo dispuesto en el artículo 26 Superior, sobre las profesiones el Legislador puede exigir títulos de idoneidad y, a través de las autoridades competentes, ejercer inspección y vigilancia, en relación con las ocupaciones, artes y oficios, la existencia de normalidad al respecto dependerá de la exigencia de formación académica y de la implicación de un riesgo social. (ii) De manera constante, la jurisprudencia ha considerado que (i.1) los elementos estructurales y definitorios -el mínimo de intensidad normativa- de los dos ámbitos [de la exigencia de títulos de idoneidad y de los parámetros de inspección y vigilancia] corresponden [fijarlos al Legislador], y que, además, (ii.2) su margen de configuración no es ilimitado, debe obedecer a las finalidades constitucionales que se consideran valiosas.

(...) por ejemplo en relación con el contenido de la función de inspección y vigilancia a cargo del Estado, que los elementos básicos deben ser definidos por el Legislador, pero que es constitucionalmente admisible dejar en poder de una autoridad con potestad reglamentaria el establecimiento de los elementos más técnicos y precisos, pues estos se relacionan con los presupuestos necesarios para hacer efectivos los mandatos constitucionales y legales; y que, además, no es necesario que la inspección y vigilancia esté en cabeza del Gobierno Nacional, dado que pueden ser adelantadas por otro ente constituido siguiendo la anterior regla"

⁵ Reiteró la sentencia C-442 de 2019 lo indicado al respecto en la sentencia C-756 de 2008, en la cual señaló: "corresponde a un acto de voluntad de su titular que es precisamente innunciable a la intervención del Estado y de los particulares, puesto que consiste en la facultad que tiene cada persona de escoger la labor que desempeñará a lo largo de su vida, no sólo como instrumento para cubrir sus necesidades vitales sino también de realización humana. Este derecho, entonces, se ubica en esa esfera interna del ser humano que, aunque está limitada por las aptitudes individuales, las condiciones económicas, sociales y culturales de su titular y las políticas de Estado en la educación, el empleo y el desarrollo tecnológico, corresponde a un acto de libertad individual"

normas constitucionales vigentes y está acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia.

2.3. Consideraciones respecto al proyecto de ley

Se destaca que la presente iniciativa legislativa persigue una finalidad constitucional válida y respeta la normativa en la materia de control y vigilancia de profesiones. No obstante, se advierte que el poder de libertad de configuración del legislador en el presente caso no es absoluto ni ilimitado. El legislador debe respetar el propio marco constitucional que se ha fijado para ello, lo cual implica, por lo menos, un respeto de: (i) los principios y valores constitucionales; (ii) los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y finalidad; (iii) el conjunto de garantías que conforman el debido proceso; y, (iv) la prevalencia del derecho sustancial (Corte Constitucional, Sentencia C-029 de 2021)⁶. El ICBF advierte que algunos artículos podrían no resultar respetuosos de los límites constitucionales establecidos para la libertad de configuración de los procedimientos sancionatorios y de regulación de profesiones.

2.3.1. No existe un artículo que promueva la integración normativa del proceso sancionatorio con otras normas para subsanar los eventuales vacíos en que incurra el proyecto de ley. Se hace necesario señalar que normativa puede ayudar a los operadores disciplinarios en la aplicabilidad del procedimiento propuesto.

Se propone que exista un artículo en donde se indique que en lo no previsto en el proyecto de ley se aplicará lo dispuesto en los Códigos Disciplinario Único –Ley 734 de 2002- (hoy Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019), de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, Ley 1437 de 2011), Código General del Proceso (Ley 1562 de 2012), y, en lo que le sea aplicable, el de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004).

2.3.2. El literal D del artículo 3 establece que se reconoce la calidad de profesional a quien "haya obtenido la acreditación por parte de autoridad correspondiente para el ejercicio de la profesión, certificada por un Colegio Profesional en Desarrollo Familiar

⁶ "A partir de la Sentencia C-191 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda), la Corte sintetizó las limitaciones al poder de configuración del Legislador en los siguientes criterios: *competenciales, procedimentales y materiales. Los competenciales, hacen referencia a aquellos que tienen que ver con el principio de reserva legal; los procedimentales, han sido ilustrados de la siguiente manera: "expresamente ha reconocido la jurisprudencia constitucional en estos ámbitos, por ejemplo, los siguientes: (1) No puede conceder a los órganos de vigilancia y control de una profesión la facultad de crear o suprimir organismos del orden nacional, facultad que concede la Constitución al Congreso y al Presidente de la República, únicamente. (2) No puede, por su propia iniciativa, reformar los órganos encargados de controlar y vigilar a los profesionales de una misma disciplina, cuando tales órganos son de naturaleza pública y forman parte de la estructura de la administración pública."* Y, finalmente, los límites materiales, están referidos a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, como el que se dirige a "excluir de la realización de una actividad específica, a profesionales que tienen un nivel de idoneidad, acreditado por un título profesional, expedido conforme a las normas vigentes, equivalente o superior al que el legislador estimó suficiente para realizar dicha actividad". Esta subclasificación ha sido reiterada por las providencias C-149 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-295 de 2012, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; y C-505 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretel Chefjub" Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 2018.

Lo anteriormente expuesto demuestra que el proyecto de ley analizado es un desarrollo del poder regulador del Estado, particularmente entregado al Legislador para delimitar el ejercicio de una profesión y, especialmente, para definir las reglas de su control y vigilancia. Por tanto, se corrobora que la finalidad del proyecto es legítima y está acorde con las competencias del legislador como cuerpo deliberativo para regular el ejercicio de las profesiones. Además, la estructura propuesta para su ejercicio de control es coherente con lo indicado en la jurisprudencia constitucional.

2.2. Procedimientos sancionatorios y faltas disciplinarias respecto a una profesión u oficio

El proyecto también respeta las exigencias constitucionales y legales en materia de fijación de procedimientos sancionatorios y de faltas disciplinarias. Estos elementos de control solo pueden ser definidos por el Legislador, quien ejerce esta facultad bajo el principio constitucional de *libertad de configuración legislativa*.

Al respecto, la Corte Constitucional indicó en un reciente pronunciamiento:

"26. La jurisprudencia constitucional ha establecido que los procedimientos administrativos requieren regulación previa en la ley. Por esta razón, ha señalado que el Legislador está investido de amplias facultades para configurar los elementos que rigen cada uno de estos trámites, según la naturaleza particular de cada uno de ellos. A partir de esta atribución constitucional, el Congreso de la República fija las reglas mediante las cuales se asegura la plena operatividad del derecho fundamental al debido proceso (art. 29 C.P.) y el acceso efectivo a la administración pública (art. 209 C.P.). Tales pautas consolidan el principio de legalidad, la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y la finalidad de los procesos. Por ende, las normas procesales se orientan a asegurar la celeridad y eficacia de la respuesta de la administración pública, así como la protección de los derechos de las partes, de los terceros interesados y de la comunidad en general.

En desarrollo de esta amplia competencia, el Legislador puede, entre otros aspectos: determinar las autoridades competentes para el trámite correspondiente, diseñar las etapas, oportunidades y formalidades procesales, las actuaciones que competen a las partes, los términos, los medios de prueba, los deberes y cargas procesales, y los recursos pertinentes ante las autoridades judiciales y administrativas respectivas.

27. En particular, la Corte ha señalado que la libertad de configuración legislativa en el proceso disciplinario se fundamenta en el principio democrático. En efecto, el escenario de deliberación política es el más apto para determinar las conductas que resultan contrarias a la realización de los fines del Estado y el procedimiento que debe adelantarse para sancionadas. (Corte Constitucional, Sentencia C-029 de 2021)."

Así las cosas, dado que la iniciativa contempla el establecimiento de un proceso administrativo sancionatorio, su consagración con rango legal es respetuoso de las

que acredite la competencia y el ejercicio ético de la profesión". Se sugiere al honorable Congreso revisar su constitucionalidad y pertinencia, especialmente si respeta los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y finalidad.

Esto, teniendo en cuenta que los tres primeros requisitos para considerar a alguien como profesional en Desarrollo Familiar respetan la exigencia de idoneidad para ello. Sin embargo, mientras los tres literales mencionados consideran la necesidad de regular el acceso a la profesión con un título de idoneidad, en el cuarto se suprimiría esa exigencia al poder acceder por medio de una certificación. Esa propuesta podría ser desproporcional frente a la consideración general del proyecto de entender a la profesión de Desarrollo Familiar como una de las que requiere un conocimiento específico y técnico que debe suplirse académicamente. Así mismo, no existiría diferencia entre quienes deciden optar por la educación formal y la obtención de su título y quienes deciden no ingresar por esa vía a la profesión y en cambio la obtienen por certificación.

Nótese que el proyecto en ese sentido es contradictorio con el artículo 6, el cual exige título profesional para contratar personas profesionales en Desarrollo Familiar, es decir, no se incluye a quienes hayan obtenido dicha calidad por certificación. A su vez, también entraría en contradicción con el numeral 1 del artículo 26, que indica que es una falta a esta profesión el ejercicio de ella sin el debido título profesional, sin tener en cuenta la mencionada certificación.

2.3.3. Se considera pertinente revisar la constitucionalidad de los artículos 44, 45 y 46 del proyecto de ley. En tanto, es probable que los mismos atenten contra el principio de publicidad. Pues éste, si bien no es absoluto en materia disciplinaria, ya que algunas etapas procesales guardan reserva, no es suprimible en cuanto al tema de sanciones, dada la importancia que ello reviste en el conocimiento público.

El artículo 44 indica el tipo de sanciones, en particular dos de ellas: *1. Amonestación verbal de carácter privado. 2. Amonestación escrita de carácter privado*. Estos podrían no ser consecuentes ni compatibles con la finalidad de la sanción disciplinaria referida a su carácter de *preventiva y correctiva*, ya que esas finalidades solo pueden cumplirse con la publicidad y la posibilidad del acceso al público a esas sanciones.

En ese sentido, ello también evidencia un vacío en el proyecto. Esto, debido a que no se indica nada acerca de la publicidad de antecedentes, su duración frente a la consulta pública, y todo lo que implicaría el reporte negativo de datos.

En consonancia con lo anterior, los artículos 45 y 46 plantean que la sanción privada no sea conocida por institución o persona alguna. Se debe revisar entonces la pertinencia, proporcionalidad y finalidad constitucional y legal de este artículo, dado que impide incluso el conocimiento del resultado de la investigación al quejoso, lo cual podría ser no compatible con el modelo sancionatorio del Estado.

2.3.4. Finalmente, es necesario tener en cuenta el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia C-505 de 2014, en donde señaló que la profesión de Desarrollo Familiar es asimilable a la de trabajo social. El proyecto de Ley, en relación con las áreas de desempeño del profesional en Desarrollo Familiar, debe considerar que muchas de estas acciones se realizan en conjunto con profesionales de otras disciplinas y no deben considerarse como exclusivas de esta profesión.

En este sentido, podríamos decir que, dependiendo de las condiciones de una familia en particular, el acompañamiento psicosocial puede ser realizado por un profesional en psicología y en otros casos puede resultar más conveniente que este acompañamiento lo realice un profesional en Trabajo Social o Desarrollo Familiar.

3. Otras observaciones de fondo y forma al articulado.

Para enriquecer el proyecto analizado, el ICBF se permite plantear de manera respetuosa una serie de observaciones que pudo determinar al conocer el texto del proyecto de ley analizado, las cuales pueden contribuir a expedir un documento mucho más enriquecido y acorde con el sistema jurídico vigente.

Por lo anterior, se indica lo siguiente:

TÍTULO/ARTÍCULO	COMENTARIO
Error de numeración (Error formal)	Como se refirió en la primera parte del concepto, algunos títulos presentan número repetidos y no son consecutivos; así, los artículos 7 y 8 tienen este problema.
Artículo 7b. Requisitos Para Ejercer La Profesión en Desarrollo Familiar. Para ejercer la profesión de Desarrollo familiar se requiere acreditar formación académica mediante la presentación del título respectivo, el cumplimiento de las demás disposiciones de ley y obtener la Tarjeta profesional expedida por el Colegio Nacional de Profesionales en Desarrollo Familiar.	
Artículo 8a. De la Tarjeta Profesional. Solo podrán obtener la tarjeta profesional en desarrollo familiar, ejercer la profesión y usar el respectivo título dentro del territorio colombiano, quienes hayan obtenido el título conforme al artículo 3° de la presente ley.	
parágrafo. El ejercicio profesional consistirá únicamente en la ejecución personal de los actos enunciados en la presente ley, quedando prohibido todo préstamo de la firma o nombre profesional a terceros, sean estos profesionales en desarrollo familiar o no.	
Artículo 7°. Requisitos para la expedición de la tarjeta profesional. Para ser matriculado y obtener la tarjeta profesional, el interesado deberá aportar copia del acta de grado o del diploma donde se evidencie el registro oficial del título, copia del documento de identidad y haber efectuado el pago por el valor correspondiente a los trámites de expedición. Una vez verificados los requisitos, el	

Consejo Profesional de Administración procederá de acuerdo con los procedimientos establecidos para la expedición del documento. (...)	
Artículo 1. El desarrollo familiar es una profesión de las ciencias sociales que tiene como objeto formar un recurso humano con capacidad y habilidad para comprender la realidad familiar e intervenir la problemática de las familias colombianas, contribuir a la formulación de políticas públicas y diseñar alternativas orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de las familias y la de cada uno de sus miembros. El desarrollo familiar reconoce en las familias un papel central en el desarrollo humano y social.	Se sugiere revisar la redacción, en cuanto se menciona que el profesional en Desarrollo Familiar tiene capacidades para "intervenir la problemática de las familias", lo cual puede generar confusión al presentar la familia como una problemática que debe abordarse.
Artículo 2. Principios que guían el desempeño de la profesión. Los Profesionales en Desarrollo Familiar que ejerzan su profesión en Colombia se regirán bajo los siguientes principios: • Humanismo: Entendido como la capacidad de ponerse en la situación del otro y a partir de allí tomar una actitud de compromiso solidario frente a la búsqueda del bienestar de las familias, sus integrantes y de la sociedad en general. • Justicia social: Está relacionada con la búsqueda de la igualdad y la equidad en la vida familiar, el reconocimiento de la diferencia y las particularidades de los diferentes grupos familiares y la promoción de los derechos humanos y la dignidad de las personas. • Respeto: Hace énfasis en el reconocimiento situado de las diferencias por edad, sexo, condición económica, raza, orientación sexual, religiosa y de procedencia de las personas que conforman los grupos familiares. • Responsabilidad: Está relacionada con rendir cuentas tanto del actuar propio como profesional en la familia, con las familias, con la sociedad y con la institución donde desempeñe su profesión. • Autonomía: Este principio le permitirá al profesional en Desarrollo Familiar tomar decisiones autónomas, guiado por sus propios criterios y responsabilidad, de acuerdo al contexto y a las condiciones socio-culturales que lo rodean. • Confidencialidad: Los profesionales en Desarrollo Familiar tienen una obligación básica respecto a la confidencialidad de la información obtenida de las personas y los grupos familiares en el desarrollo de su trabajo. Dicha información solo será revelada con el consentimiento de la persona o del representante legal de la misma. Se hará excepción en situaciones en donde se observe vulneración de derechos humanos, a los sujetos de protección especial constitucional o situaciones de violencia o abuso que coaccionen en peligro la vida de un ser humano. De igual manera, en aquellos casos donde las autoridades judiciales o administrativas competentes requieran dicha información. • Veracidad: Este principio está relacionada con las exigencias para producir la verdad en todas las actuaciones del profesional en tanto la debe buscar, pensar, escribir y decir. Así pues es la necesidad de la verdad en las ideas, en las palabras, en las actitudes, en las actuaciones y en los hechos de la vida.	Se sugiere revisar el alcance que se le da al principio de veracidad y la redacción general del artículo, ya que no es posible "producir verdad" ni es recomendable dejar un apartado que indique que una persona está en la obligación de "pensar" de una forma específica.
Artículo 4. Ejercicio de la profesión. Para efectos de la presente ley, se entiende por ejercicio de la profesión en Desarrollo Familiar, las actividades desarrolladas en materia de: a. Formulación de proyectos de investigación científica disciplinaria e interdisciplinaria que permitan comprender, explicar e intervenir la realidad de las familias colombianas. b. Formulación, seguimiento y evaluación de proyectos de	Se sugiere revisar los puntos a y b, ya que se considera que el profesional en Desarrollo Familiar no es responsable únicamente de formular o hacer seguimiento a ciertos proyectos, sino que también puede intervenir en su implementación.

vida familiar que respondan a los intereses y expectativas de los grupos familiares y que promuevan el mejoramiento de la calidad, las condiciones de vida y el desarrollo familiar. c. Formulación, ejecución, promoción y evaluación de políticas públicas dirigidas a las familias o sus integrantes. d. Participación en programas y proyectos de orientación e intervención familiar en instituciones educativas en todos los niveles de formación, del Sistema Nacional de Bienestar familiar, de Justicia y de organizaciones privadas. e. Participación en la formulación de estándares de calidad para la orientación y asesoría a las familias en el marco de la ley 1361 de 2009, lo mismo que en la promulgación de disposiciones y mecanismos para asegurar su cumplimiento. f. Elaboración de dictámenes, informes, resultados y peritajes en asuntos de familia, de conformidad con la normatividad vigente en la materia, entre otras por lo dispuesto por la sentencia C-505/14. g. Dirección y gestión de programas académicos para la formación de profesionales en Desarrollo familiar y áreas afines; h. Docencia en programas de Desarrollo familiar y en áreas afines. i. Diseño, ejecución y dirección de programas de capacitación y educación no formal en familia y desarrollo familiar. j. Toda actividad profesional que se derive de las anteriores y que tenga relación con el campo de acción del profesional en Desarrollo familiar.	
Artículo 5. Ejercicio de la profesión. Los profesionales en Desarrollo Familiar podrán desempeñar las funciones establecidas para esta profesión, tanto en organizaciones públicas como privadas.	Es necesario precisar si el ejercicio de la profesión también se puede realizar de manera independiente, no solo vinculado a instituciones públicas y privadas. De no ser posible ello, se recomendaría establecer claramente su razón en un artículo o como un inciso adicional al presente artículo.
Artículo 6. Contratación de profesionales solo-titulados. Las empresas del Estado y las privadas que requieran los servicios de Desarrollo Familiar, solo podrán contratar profesionales con título universitario, obtenido de conformidad con la presente ley.	El artículo ríe con lo establecido en el literal D del artículo 3 del proyecto de ley, pues solo restringe el acceso a la contratación de profesionales con título, cuando el literal referido indica que también son profesionales de desarrollo familiar quienes hayan obtenido acreditación para el ejercicio de la profesión certificada por un Colegio Profesional en Desarrollo Familiar que acredite la competencia y el ejercicio ético de la profesión.
Artículo 7. Requisitos para ejercer la profesión en Desarrollo Familiar. Para ejercer la profesión de Desarrollo familiar se requiere acreditar formación académica mediante la presentación del título respectivo, el cumplimiento de las demás disposiciones de ley y obtener la Tarjeta profesional expedida por el Colegio Nacional de Profesionales en Desarrollo Familiar.	Igual que el artículo anterior, se circunscribe el requisito a tener un título, cuando el propio proyecto estipula que también se puede ser profesional en desarrollo familiar cuando se obtenga acreditación para el ejercicio de la profesión certificada por un Colegio Profesional en Desarrollo Familiar que acredite la competencia y el ejercicio ético de la profesión.
Artículo 8a. De la tarjeta profesional. Solo podrán obtener la tarjeta profesional en desarrollo familiar, ejercer la profesión y usar el respectivo título dentro del territorio colombiano, quienes hayan obtenido el título conforme al artículo 3° de la presente ley.	En concordancia con los comentarios a los artículos 6 y 7, nuevamente solo se refiere al título profesional, cuando el proyecto permite ser profesional por certificación de Colegio Profesional en Desarrollo Familiar.
Parágrafo artículo 8. El ejercicio profesional consistirá únicamente	Ai ser una prohibición se recomienda que la misma se encuentre en dicho catálogo para que

en la ejecución personal de los actos enunciados en la presente ley, quedando prohibido todo préstamo de la firma o nombre profesional a terceros, sean estos profesionales en desarrollo familiar o no.	sea más fácil identificarla como obligación de los profesionales.
Artículo 9. Literal C. Ejercer la profesión dentro del marco de las normas de ética vigentes.	El texto propuesto se encuentra más en consonancia con la denominación de deber que de derecho.
Artículo 11. Prohibiciones. Queda prohibido a los profesionales que ejerzan el Desarrollo Familiar; sin perjuicio de otras prohibiciones establecidas en la presente ley: a. Anunciar o hacer anunciar la actividad profesional publicitando información falsa, estadísticas ficticias, datos inexactos o cualquier otro engaño; b. Revelar el secreto profesional sin perjuicio de las restantes disposiciones que al respecto contiene la presente ley y la normatividad legal vigente en Colombia sobre la materia; c. Realizar actividades que contravengan la buena práctica profesional. d. Ejecutar actos de violencia, injuria o calumnia contra superiores, subalternos o compañeros de trabajo. e. Proporcionar datos, información o documentos falsos que tengan incidencia en las actividades que realiza. f. Permitir, tolerar o facilitar el ejercicio ilegal de la profesión en Desarrollo Familiar. g. Incumplir los deberes y abusar de los derechos contenidos en el presente código. h. Incumplir o retardar de manera reiterada e injustificada las actividades profesionales que le han sido asignadas en el lugar donde ejerza su profesión. i. Solicitar directa o indirectamente, dadvias, agasajos, regalos, favores o cualquier otra clase de beneficios para sus actividades. j. Ocasionar daño o dar lugar a la pérdida de bienes, elementos, expedientes o documentos que hayan llegado a su poder por razón de las actividades que realiza. k. Firmar documentos de intervención o asesoría individual o familiar realizados por otros profesionales del área social.	Se sugiere revisar de forma general los distintos literales de este artículo, teniendo en cuenta que es importante que no queden a criterio subjetivo de quien analiza cada caso, sino que se den lineamientos más específicos que faciliten la toma de decisiones. Por ejemplo, cuando se habla de que es "prohibido realizar actividades que contravengan la buena práctica profesional", es importante indicar a qué tipo de actividades se hace referencia o qué criterios deberán tenerse en cuenta. Así mismo, al hablar de que está prohibido "ejecutar actos de violencia, injuria o calumnia contra superiores, subalternos o compañeros de trabajo" se debe indicar que esto hace referencia a aquellos actos que se presentan en el marco del ejercicio profesional o que tienen relación directa con el mismo. De igual manera, deberá relacionarse esta sección con el artículo número 26, ya que no es claro si estas prohibiciones implican que su incumplimiento también será considerado como una falta que puede ser sancionada.
Artículo 11. Prohibiciones. Literal D. Ejecutar actos de violencia, injuria o calumnia contra superiores, subalternos o compañeros de trabajo.	Se recomendaría incluir en el texto de esta prohibición a los usuarios y/o pacientes, dado que no se observan como destinatarios actos de violencia, injuria o calumnia.
Artículo 11. Prohibiciones. Literal J. Ocasionar daño o dar lugar a la pérdida de bienes, elementos, expedientes o documentos que hayan llegado a su poder por razón de las actividades que realiza.	Se recomienda analizar la posibilidad de incluir también una prohibición autónoma, aunque vinculada a este literal, referida a recibir directa o indirectamente, dadvias, agasajos, regalos, favores o cualquier otra clase de beneficios para realizar sus actividades, esto para incluir una conducta autónoma a solo solicitar. Así, en principio sería más grave pedir y recibir, frente a solo la prohibición de solicitar y no recibir.
Artículos 13 y 14.	Se sugiere revisar la redacción de ambos artículos y cuál es el planteamiento diferencial que se quiere resaltar en cada uno. Esto debido a que ambos son muy similares al centrarse en el mismo planteamiento: las pautas que contiene este código deontológico y de ética han de ser de obligatorio cumplimiento para los profesionales de este campo disciplinar. En este orden de ideas, se deben buscar

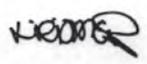
<p>prescrios en nuestro ordenamiento jurídico.</p> <p>Artículo 14. Para el ejercicio de su profesión, el profesional en Desarrollo Familiar ha de acatar y obedecer las disposiciones éticas y morales contenidas en el presente código para garantizar el abordaje íntegro de la familia, teniendo como principio al otro, como ser humano, poseedor de derechos y deberes que lo integran a una sociedad determinada.</p> <p>Artículo 16. Los profesionales en Desarrollo Familiar practicarán el respeto a la confidencialidad de las personas y familias sujetas de su labor profesional. Si por alguna circunstancia el profesional debe revelar información, esta ha de suministrarse con el consentimiento expreso de la persona afectada o del representante legal de ésta. No obstante, y si la información debe suministrarse en circunstancias particulares y en el caso de no hacerlo llevaría a un daño evidente de otras personas, los profesionales en Desarrollo Familiar, han de informar a sus consultantes de las consecuencias legales que de la negociación se desprende.</p> <p>Artículo 18. En la prestación de sus servicios, el profesional no hará ninguna discriminación de personas por razón de nacimiento, edad, raza, sexo, credo, ideología, nacionalidad, clase social, o cualquier otra diferencia, fundamentado en el respeto a la vida y dignidad de los seres humanos.</p> <p>Artículo 23. El Tribunal Nacional de Ética en Desarrollo Familiar estará integrado por siete (7) miembros de reconocida idoneidad ética y profesional, con no menos de siete (7) años de experiencia profesional, de los cuales cinco (5) miembros serán delegados de las siguientes instituciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Uno del Ministerio de Trabajo o sus entidades adscritas. Uno del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Uno de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Uno de la Universidad de Caldas. Uno de la Universidad Católica Luis Amigó, sede Medellín. <p>Y dos profesionales en Desarrollo familiar elegidos en votación secreta en Asamblea del Colegio de Profesionales citada para tal fin.</p> <p>Artículo 24. Parágrafo 1. Los miembros de las Comisiones Regionales de Ética en Desarrollo Familiar serán nombrados para un período de dos años, pudiendo ser reelegidos y tomarán posesión de su cargo ante la dirección Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</p> <p>Artículo 24. Parágrafo 2. El Tribunal Nacional de Ética en Desarrollo Familiar y las Comisiones Regionales de Ética en Desarrollo Familiar, funcionarán con recursos del Colegio Nacional de profesional en Desarrollo Familiar.</p> <p>Título 8. Del proceso disciplinario. Artículos 25 al 50 de la Inoliativa</p>	<p>estrategias para profundizar en el aspecto diferencial de cada artículo o, en dado caso, contemplar la posibilidad de unirlos para conformar un solo artículo.</p> <p>Se recomienda indicar que lo contemplado en este artículo aplica de forma general, salvo en los casos contemplados por las disposiciones legales vigentes. Esto, considerando que pueden presentarse circunstancias en las que existan bienes jurídicos que ameriten la entrega de la información a las autoridades competentes, como puede ser el caso de una vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Se sugiere que el texto contenga una excepción, la cual se refiera a los enfoques diferenciales. Es decir el texto contiene una exigencia constitucional y legal válida que evita la discriminación, ello sin perjuicio de las diferentes acciones de índole positiva que se pueden desprender de calidades o grupos de especial protección.</p> <p>Se sugiere ampliar y ajustar este artículo para mayor claridad. En este caso se deberá tener en cuenta lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) El Sistema Nacional de Bienestar Familiar está conformado por diversas entidades, razón por la cual es importante aclarar si se hace referencia a una entidad en particular o a un representante de alguna instancia específica. 2) Es importante incluir una justificación corta en la que se presenten las razones por las cuales se seleccionaron estas entidades. <p>En el Plan Nacional de Desarrollo se estableció que Prosperidad Social es la entidad encargada de coordinar la implementación y el seguimiento a la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, razón por la cual se sugiere revisar las razones por las cuales los miembros de las Comisiones Regionales de Ética en Desarrollo Familiar deberán tomar posesión de su cargo ante Direcciones Regionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y no de Prosperidad Social.</p> <p>Se sugiere incluir a fuente de los recursos del Colegio Nacional de profesionales en Desarrollo Familiar, para demostrar la sostenibilidad del Tribunal Nacional de Ética en Desarrollo Familiar y de las Comisiones Regionales de Ética en Desarrollo Familiar.</p> <p>Se recomienda establecer un catálogo de principios que regulen al proceso disciplinario. Si bien algunos son mencionados en el artículo 25,</p>	<p>dicha lista solo comprende principios básicos y deberían ampliarse. Por ello la importancia de tener un artículo que permitan la integración normativa a fin de subsanar vacíos.</p> <p>El artículo se encuentra mal titulado, ya que se agregan principios en el desarrollo del mismo y no faltas disciplinarias en sí. Además, se observa que no es clara la regla de apelante único señalada en el numeral 4, toda vez que el artículo 52 del proyecto estableció solo recurso de reposición y no de apelación.</p> <p>Se sugiere incluir un numeral que indique que también es falta disciplinaria estar inmerso en el régimen de prohibiciones que propone el proyecto de ley.</p> <p>Se sugiere analizar la posibilidad de atenuación de la falta por el reconocimiento de la misma, esto antes de determinado el estado procesal del trámite disciplinario.</p> <p>Artículo 25. Faltas disciplinarias. El profesional en Desarrollo Familiar que sea investigado por presuntas faltas a la ética y al ejercicio de la profesión tendrá derecho al debido proceso, de acuerdo con las normas constitucionales, con observancia del proceso ético disciplinario previsto en la presente ley y las siguientes normas rectoras:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Solo será sancionado el profesional en Desarrollo Familiar cuando por acción u omisión, en la práctica profesional, incurra en faltas a la deontología y la ética contempladas en la presente ley. 2. El profesional en Desarrollo Familiar tiene derecho a ser asistido por un abogado durante todo el proceso, y a que se le presuma inocente mientras no se le declare responsable en fallo ejecutoriada. 3. La duda razonada se resolverá a favor del profesional inculpado. 4. El superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando el sancionado sea apelante único. 5. Toda providencia interlocutoria podrá ser apelada por el profesional salvo las excepciones previstas por la ley. <p>Artículo 26. Se tendrá como falta contra el ejercicio de la profesión en Desarrollo Familiar, además de las contempladas en el código ético, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El ejercicio de la profesión, sin el debido título profesional. 2. Tramitar la legalización de la matrícula profesional con la utilización de documentos falsos. 3. Publicación de sus servicios profesionales maximizando el valor profesional con títulos falsos, estudios de posgrado ficticios y cargos no desempeñados. 4. Firmar documentos de intervención individual y grupal, entre ellos, peritajes, dictámenes, conceptos, realizados por otros profesionales ajenos a la intervención psicosocial como Psicología, Trabajo Social o afines. 5. Darle a la profesión otros usos distintos a las competencias específicas de la profesión, como hacerse pasar por terapeuta (Constelaciones Familiares, Equinoterapia, Terapia Familiar o afines). Para el ejercicio de la terapia (Equinoterapia, Constelaciones Familiares, Terapia Familiar o afines) el profesional en Desarrollo Familiar deberá evidenciar su formación como terapeuta en una institución debidamente avalada por las autoridades del Estado (Ministerio de Educación Nacional, entre otros). <p>Artículo 27. Circunstancias de atenuación. Se tendrá como falta contra el ejercicio de la profesión en Desarrollo Familiar, además de las contempladas en el código ético, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El ejercicio de la profesión, sin el debido título profesional. 2. Tramitar la legalización de la matrícula profesional con la utilización de documentos falsos. 3. Publicación de sus servicios profesionales maximizando el valor profesional con títulos falsos, estudios de posgrado ficticios y cargos no desempeñados. 4. Firmar documentos de intervención individual y grupal, entre ellos, peritajes, dictámenes, conceptos, realizados por
<p>otros profesionales ajenos a la intervención psicosocial como Psicología, Trabajo Social o afines.</p> <p>5. Darle a la profesión otros usos distintos a las competencias específicas de la profesión, como hacerse pasar por terapeuta (Constelaciones Familiares, Equinoterapia, Terapia Familiar o afines). Para el ejercicio de la terapia (Equinoterapia, Constelaciones Familiares, Terapia Familiar o afines) el profesional en Desarrollo Familiar deberá evidenciar su formación como terapeuta en una institución debidamente avalada por las autoridades del Estado (Ministerio de Educación Nacional, entre otros).</p> <p>Artículo 28. Circunstancias de agravación. Numeral 1 existencia de antecedentes. Existencia de antecedentes disciplinarios en el campo deontológico y ético-profesional durante los cuatro (4) años anteriores a la comisión de la falta.</p> <p>Artículo 28. Numeral 2. Reincidencia en la comisión de la falta investigada dentro de los cuatro (4) años siguientes a su sanción.</p> <p>Artículo 28. Numeral 3. Aprovecharse de la posición de autoridad que ocupa para afectar el desempeño de los integrantes del equipo de trabajo.</p> <p>Artículo 35. La comisión regional de ética en desarrollo familiar dictará resolución de cargos cuando esté establecida la falta a la deontología o existan indicios graves o pruebas que ameriten serios motivos de credibilidad sobre los hechos que son materia de investigación y responsabilidad deontológica y ética disciplinaria del profesional en Desarrollo Familiar.</p> <p>Artículo 37. El profesional en Desarrollo Familiar acusado rendirá descargos ante la sala probatoria de la comisión regional de ética en desarrollo familiar, en la fecha y hora señaladas por ésta, para los efectos y deberá entregar al término de la diligencia un escrito que resume los descargos.</p> <p>Artículo 41. Cuando el fallo sancionatorio amerite la suspensión temporal en el ejercicio profesional, y no se interponga recurso de apelación, el expediente se enviará a consulta al Tribunal Nacional de ética en Desarrollo Familiar.</p> <p>Artículo 48. La suspensión consiente en la prohibición del ejercicio del Desarrollo familiar por un término hasta de dos (2) años.</p>	<p>Se sugiere regular desde el proyecto de ley quién manejará los antecedentes y su posibilidad de consulta pública así como la duración de ellos, cuáles faltas los generan, etc. Ello no se observa regulado y, al ser un tema sensible y estar referido a derechos personalísimos como los datos personales, debería establecerse por medio de ley.</p> <p>Se sugiere ajustar la redacción debido a que al momento de definir una sanción no se pueden considerar hechos que pueden llegar a ocurrir en el futuro, sino únicamente los que realmente sucedieron con anterioridad. En este orden de ideas, se puede revisar si la falta investigada ya se había cometido dentro de los cuatro (4) años anteriores, más no revisar si habrá una reincidencia en los años siguientes.</p> <p>Se sugiere ajustar la redacción de forma que quede más amplia, indicando que es una circunstancia de agravación cuando la persona se aprovecha de la posición de autoridad que ocupa para realizar cualquier tipo de acciones que va en contra de los principios definidos para el ejercicio profesional.</p> <p>Debe analizarse si la expresión "esté establecida la falta a la deontología", no supone algún tipo de prejudicialidad y violación al principio de presunción de inocencia (que no se observa en el proyecto), dado que pareciera que ya existe la falta y por eso se elevan los cargos, cuando el momento real de ello solo puede ser el fallo definitivo.</p> <p>Es de recordar que el derecho a guardar silencio es un principio en derecho sancionatorio y de estipulación constitucional (artículo 33). Por tanto, los descargos, más que una imposición de la investigación, son una opción del investigado. Se debería redactar de manera que ello no se lea como obligatorio al imputado.</p> <p>Se sugiere agregar que el expediente se enviará a consulta del Tribunal Nacional de Ética en Desarrollo Familiar no sólo cuando el fallo sancionatorio amerite la suspensión temporal en el ejercicio profesional, sino también en los casos de inhabilitación al ser la sanción más grave.</p> <p>No existe una graduación de la sanción. Se sugiere incluir en el artículo una clasificación o división de las sanciones para evitar subjetividades</p>	<p>en el establecimiento de ellas.</p> <p>Artículo 50. La providencia sancionatoria con suspensión temporal o inhabilitación permanente se dará a conocer al Ministerio de Salud y Educación, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el ICBF, el Ministerio Público y el Colegio Nacional de Profesionales en Desarrollo Familiar. Copia de esta suspensión pasará a la hoja de vida del profesional.</p> <p>Artículo 51. De los recursos. Se notificará personalmente, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes al profesional en Desarrollo Familiar o a su apoderado la resolución inhibitoria, la de apertura de investigación, el dictamen de peritos, la resolución de cargos y el fallo.</p> <p>Artículo 52. Contra las decisiones disciplinarias impartidas por las Comisiones regionales de ética en desarrollo familiar, procederán los recursos de reposición, apelación y de hecho, salvo las sanciones consagradas en la presente ley, para las que solo procederá el recurso de reposición ante la respectiva comisión regional, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de su notificación. En lo no previsto en la presente ley, se aplicarán las normas pertinentes del Código de Procedimiento Penal vigentes. Los autos de sustanciación y la resolución de cargos no admiten recurso alguno. Si como consecuencia de la apelación de la resolución de preclusión el Tribunal Nacional de Ética en Desarrollo Familiar la revoca y decide formular cargos, los Magistrados intervinientes quedarán impedidos para conocer la apelación del fallo de primera instancia.</p> <p>Artículo 54. La acción deontológica y ético-disciplinaria profesional prescribe a los cinco (5) años, contados desde el día en que se cometió la última acción u omisión constitutiva de falta contra la deontología profesional. La formulación del pliego de cargos contra la deontología y la ética, interrumpe la prescripción, la que se contará nuevamente desde el día de la interrupción, caso en el cual el término de prescripción se reducirá a dos (2) años. La sanción prescribe a los tres (3) años contados desde la fecha de la ejecutoria de la providencia que la impone.</p> <p>4. Conclusiones</p> <p>El proyecto de ley, en general, resulta ser constitucional y legalmente válido, pues desarrolla una facultad del Estado y privativa del Congreso, como es el control y regulación de una profesión, en este caso: Desarrollo Familiar. Así, el proyecto sería acorde a las exigencias de la jurisprudencia constitucional en la materia y su finalidad es constitucionalmente válida y legítima.</p> <p>En la búsqueda normativa realizada para el presente concepto, no se observa que los profesionales en Desarrollo Familiar tuvieran un proceso sancionatorio exclusivo para ellos, más allá de la regulación de la profesión de la Ley 429 de 1998, que es bastante sencilla. Adicionalmente, no hay claridad legislativa respecto al control que debía imponerse a estos profesionales, por lo cual, el proyecto también contribuye a que exista</p>

seguridad jurídica para la aplicabilidad del control y regulación a la profesión del Desarrollo Familiar.

Sin embargo, en concepto del ICBF, el proyecto de ley requiere ajustes y alcances mayores en algunos de sus puntos, para que permitan compaginar todo su articulado con ese propósito general de validez constitucional que ostenta el proyecto, en los términos descritos en este documento.

Esperamos que los aportes realizados, sean de utilidad en su labor legislativa y reiteramos la disposición de este Instituto en atender las solicitudes que realicen los miembros del Honorable Congreso de la República.

Cordialmente,



LILIANA PULIDO VILLAMIL
Subdirectora General

- Materiales y productos industriales y productos de consumo masivo.
- Materiales de envases yempaques.
- Flujos de biomasa.
- Fuentes y flujos deenergía.
- Flujos del agua.
- Flujos de materiales deconstrucción.

Igualmente el gobierno nacional expidió el decreto 596 de 2016, la resolución 276 de 2016, que establece lineamiento para la formalización de recicladores en condiciones de vulnerabilidad.

2. CONSIDERACION FRENTE A LA NORMATIVA

<p>Artículo 4º. Créese el Registro Único de Recicladores de Oficio de Colombia – RUROC con el objeto de identificar y mantener censada la población recicladora de oficio existente en Colombia, que <u>estará a cargo del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo sostenible.</u></p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional a través del DANE y la Superintendencia de Servicios Públicos y el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda y Crédito Público, implementará las actividades necesarias para mantener actualizado el censo de recicladores de oficio en el país.</p> <p>Artículo 5º. Créese Registro de las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento. Con el objeto de identificar y mantener censada las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento que existen en Colombia, lo cual estará a cargo del <u>Ministerio del Medio Ambiente y desarrollo sostenible</u> (Modifica con lo establecido en numeral 9 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994.)</p>	<p>Se debe considerar el contenido del decreto 595 de 2016, expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:</p> <p>El Decreto No. 596 de 2016 asignó funciones a MinVivienda, Superservicios y CRA, dentro de las cuales establece que la SuperServicios fue asignada como la responsable de la Fase No. 1 en el esquema de progresividad dentro de la formalización. Un proceso que inicia en el momento en que las organizaciones de recicladores de oficio realizan su inscripción ante la Superintendencia mediante el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos - RUPS, registro vigente que evita la duplicidad de funciones en materia de información relativa a los servicios públicos, optimiza y facilita los procesos de inscripción domiciliarios e informa sobre el inicio de las operaciones.</p> <p>Así las cosas, la Superintendencia, gracias a un proyecto llamado "Mejoramiento de los Niveles de Inclusión de la Población Recicladora de oficio a Nivel Nacional", aprobado por el DNP debe:</p> <ol style="list-style-type: none"> Brindar apoyo preferencial a las organizaciones de recicladores de oficio para registrarse en el RUPS; Dar asistencia técnica en el cargue de formatos y formularios a la plataforma del Sistema Único de Información - SUI y Ejecutar funciones dentro del modelo como actor de inspección, vigilancia y control. <p>Luego, queda claro que actualmente ya existe un registro y un esquema relacionado para su manejo, que entraría en conflicto con el nuevo registro aquí planteado que, por demás, busca el mismo fin del ya existente, ello además</p>
--	--

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE CONVENIENCIA O INCONVENIENCIA PROYECTO DE LEY NÚMERO 077 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce y dignifica la labor de los recicladores de oficio.

Concepto de conveniencia o inconveniencia PL No. 077 de 2020, "Por medio de la cual se reconoce y dignifica la labor de los recicladores de oficio"

1. ANTECEDENTES NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible participó en la elaboración del CONPES 3874 de 2016 - Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, estableciendo como objetivo: "Implementar la gestión integral de residuos sólidos como política nacional de interés social, económico, ambiental y sanitario, para contribuir al fomento de la economía circular, desarrollo sostenible, adaptación y mitigación al cambio climático. La citada política plantea las siguientes estrategias:

- Promover el avance gradual hacia una economía circular, a través del diseño de instrumentos en el marco de la gestión integral de residuos sólidos.
- Promover la cultura ciudadana, la educación e innovación en gestión integral de residuos como bases para fomentar la prevención, reutilización y adecuada separación en la fuente.
- Generar un entorno institucional propicio para la coordinación entre actores que promueva la eficiencia en la gestión integral de residuos sólidos.
- Implementar acciones para mejorar el reporte, monitoreo, verificación y divulgación de la información sectorial para el seguimiento de esta política pública.

Asimismo, la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se orienta a cambiar los patrones insostenibles de producción y consumo por parte de los diferentes actores de la sociedad nacional, los cuales contribuirán a reducir la contaminación, conservar los recursos, favorecer la integridad ambiental de los bienes y servicios y estimular el uso sostenible de la biodiversidad, como fuentes de la competitividad empresarial y de la calidad de vida, para lo cual se proponen acciones dirigidas a promover el consumo responsable y la generación de cultura de autogestión y autorregulación mediante la generación y divulgación de información pública en producción y consumo sostenible para la participación ciudadana.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", del Gobierno del presidente Iván Duque Márquez introduce con la Estrategia nacional de economía circular nuevos elementos para fortalecer el modelo de desarrollo económico, ambiental y social del país, a partir de la lógica de "producir conservando y conservar produciendo". Con el apoyo del sector privado, la academia y los centros de investigación, comprometidos con el desarrollo sostenible, la calidad de vida de la población y de las futuras generaciones, la diversificación de oportunidades de acceso a mercados y a consumidores cada vez más exigentes, el Gobierno de Colombia firmó el Pacto Nacional por la Economía Circular el 14 de noviembre de 2018, y presentó la "Estrategia Nacional de Economía Circular- ENEC" como un instrumento que aporta elementos sustanciales para avanzar en el crecimiento y pluralización de sectores económicos, que conciben las consideraciones ambientales y sociales como parte integral del desarrollo del país.

La ENEC se basa en las políticas del gobierno nacional relativas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Crecimiento Verde, Gestión Integral de los Residuos Sólidos, Desarrollo Productivo que promueve el encadenamiento, el fortalecimiento de las cadenas de valor, la transformación productiva y contribuye al cumplimiento de las metas del Acuerdo de París.

La ENEC se encuentra en implementación bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y prioriza seis líneas de acción, las cuales están interrelacionadas entre sí a través de sus metabolismos de flujos de materiales y energía:

	<p>de generar impacto fiscal adicional, en un momento donde debemos velar por la eficiencia y eficacia de nuestros recursos. Así mismo, la redacción propuesta busca asignar la responsabilidad de la creación de este registro al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuando este Ministerio no es el responsable en esta materia, como quedó plenamente establecido.</p>
<p>Artículo 7º. Vigilancia y sanciones. Corresponde al <u>Ministerio del medio ambiente y desarrollo sostenible</u>, velar por el cumplimiento de las disposiciones de esta ley, atender las reclamaciones de las organizaciones de recicladores de oficio, sobre transgresión de sus reglas, prevenir a los remisos, y, en caso de reincidencia o negligencia, imponer sanciones, teniendo en cuenta la capacidad económica del transgresor y la naturaleza de la falta cometida.</p>	<p>Asignan responsabilidades al MADS que no son de su competencia. Tal y como fue expuesto anteriormente, el registro de recicladores de oficio está a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y el manejo de residuos aprovechables, es responsabilidad del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.</p>
<p>Artículo 8º. Protección del derecho de asociación: a. En los términos del artículo 292 del Código Penal queda prohibido a toda persona atentar contra el derecho de asociación de los recicladores de oficio. b. Toda persona que atente en cualquier forma contra el derecho de asociación de los recicladores de oficio será castigada cada vez con una multa equivalente al monto de 100 a 500 veces el salario mínimo mensual más alto vigente, que le será impuesta por el respectivo funcionario administrativo del <u>Ministerio del medio ambiente y desarrollo sostenible</u>. Sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.</p>	
<p>Artículo 11º. Notificación: Una vez realizada la asamblea de constitución, la organización de trabajadores de oficio, comunicará por escrito al respectivo al <u>Ministerio del medio ambiente y desarrollo sostenible</u>, y en su defecto, al alcalde del lugar, la constitución de la organización de trabajadores de oficio, con la declaración de los nombres e identificación de cada uno de los fundadores. El inspector o alcalde a su vez, pasarán igual comunicación <u>Ministerio del medio ambiente y desarrollo sostenible</u> inmediatamente.</p>	<p>Nuevamente se asignan responsabilidades a Minambiente, que no son de su competencia de acuerdo con las atribuciones establecidas en la ley. Estas actividades corresponden a las cámaras de comercio o los municipios El registro de las entidades sin ánimo de lucro ESAL fue encomendado a las cámaras de comercio por medio del Decreto 2150 de 1995. Ahora bien para la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio de aseo, se deben registrar ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliario, según el Decreto 596 de 2016 y la Resolución 276.</p>
<p>Artículo 13º. Registro de la organización de trabajadores de oficio: Toda organización de trabajadores de oficio deberá inscribirse en el Registro de las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento, que para tales efectos lleve el <u>Ministerio del medio ambiente y desarrollo sostenible</u>.</p>	<p>El Ministerio de Ambiente no tendría la capacidad de administrar y atender las actividades aquí propuestas, que además se traslapan con las establecidas en la ley.</p>

<p>Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de la asamblea de fundación, la organización presentará ante <u>Ministerio del medio ambiente y desarrollo sostenible</u>, solicitud escrita de inscripción en el registro, acompañándola de los siguientes documentos:</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 14º. Tramitación</p> <p>1) Recibida la solicitud de inscripción, el <u>Ministerio del medio ambiente y desarrollo sostenible</u>, dispone de un término máximo e improrrogable de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación, para admitir, formular objeciones o negar la inscripción en el registro de la organización de trabajadores oficio.</p> <p>2) En caso de que la solicitud no reúna los requisitos de que trata el artículo anterior, <u>Ministerio del medio ambiente y desarrollo sostenible</u>, informará por escrito a los interesados las objeciones a que haya lugar, para que se efectúen las correcciones necesarias.</p> <p>En éste evento dispone de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud corregida, para resolver sobre la misma.</p> <p>3) Vencidos los términos de que tratan los numerales anteriores, sin que <u>Ministerio del medio ambiente y desarrollo sostenible</u> se pronuncie sobre la solicitud formulada, la organización de recicladores de oficio, quedará automáticamente inscrita en el registro correspondiente.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 15º. Publicación: El acto administrativo por el cual se inscriba en el registro una organización, deberá ser publicado por cuenta de ésta una sola vez en un diario de amplia circulación nacional, dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria. Un ejemplar del diario deberá ser depositado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes en el registro del <u>Ministerio del medio ambiente y desarrollo sostenible</u>.</p> <p>Artículo 16º. Modificación de los estatutos: Toda modificación a los estatutos debe ser aprobada por la asamblea general de la organización y remitida, para efectos del registro correspondiente, el <u>Ministerio del medio ambiente y desarrollo sostenible</u>, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de su</p>		<p>aprobación, con copia del acta de la reunión donde se haga constar las reformas introducidas y firmadas por todos los asistentes. Para el registro, se seguirá en lo pertinente, el trámite previsto para registrar los estatutos.</p> <p>Artículo 17º. Validez de la modificación: Ninguna modificación de los estatutos tiene validez ni comenzará a regir, mientras no se efectúe su depósito por parte de la organización, ante el <u>Ministerio del medio ambiente y desarrollo sostenible</u>.</p> <p>Artículo 30º. El servicio de reciclaje como parte integral del servicio de aprovechamiento será prestado en el territorio nacional por organizaciones compuestas en un 100% por población recicladora de oficio registrada de conformidad con el registro adelantado ante el <u>Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible</u> (ARTÍCULO SE REPITE – CORRESPONDE AL MISMO TEXTO DEL ARTÍCULO 24)</p>	<p>En primer lugar. La referencia "servicio de reciclaje" no cuenta con definición en el Decreto 1077 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio), de modo que, si el presente proyecto continuara su curso, el término debería ser modificado por "actividad de aprovechamiento".</p> <p>Ahora bien, respecto a la "prestación del servicio de aprovechamiento en el territorio nacional por recicladores de oficio", es importante considerar que la redacción de dicha afirmación, si bien cuenta con un sentido social que compartimos, entraría a restringir la competencia, bien establecida en el artículo 2.3.2.2.1.11. "Libre competencia en el servicio público de aseo y actividades complementarias", del Decreto 1077 de 2015, el cual establece que:</p> <p>Salvo en los casos expresamente consagrados en la Constitución Política y en la ley, existe libertad de competencia en la prestación del servicio público de aseo y sus actividades complementarias, para lo cual, quienes deseen prestarlo deberán adoptar cualquiera de las formas señaladas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.</p> <p>Los prestadores del servicio público de aseo deben someterse a la competencia sin limitaciones de entrada de nuevos competidores, salvo por lo señalado por la Constitución Política, la Ley 142 de 1994 y el presente capítulo, de tal forma que se favorezca la calidad, la eficiencia y la continuidad en la prestación del servicio en los términos establecidos en la normatividad vigente sobre la materia.</p> <p>Luego, si queremos profundizar en la materia, veríamos que el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, lista que el servicio público de aseo en general y en particular la actividad de aprovechamiento, puede ser desarrollada por:</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Las empresas de servicios públicos; - Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o que complementan las actividades de las empresas de servicios públicos; - Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación del servicio; - Las organizaciones autorizadas conforme a la Ley para prestar servicios públicos en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas; - Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los periodos de transición previstos en la Ley; - Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional. <p>De modo que, lo aquí establecido impediría la entrada en el mercado de nuevos prestadores, cuya composición sea diferente a la allí establecida y con ello, se desconocerían los fines de la intervención del estado en los servicios públicos que señala el Artículo 2do de la Ley 142 de 1994, y por otro lado, este artículo desconoce lo dispuesto en el Artículo 336 de la Constitución Política de Colombia, la cual prohíbe la creación de monopolios que no tengan como propósito un arbitrio rentístico.</p> <p>Así, de insistir en la preservación de la iniciativa, es importante recordar que, en cualquier caso, esto ya se encuentra considerado en la reglamentación, pues, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.3.2.5.3.3 del Decreto MVCT 1077 de 2015, en concordancia con el parágrafo 1º del artículo 12 de la Resolución MVCT 276 de 2016, la Superservicios se encarga de verificar que al menos el 80% de las organizaciones de recicladores de oficio registradas en el RUPS como prestadores de la actividad de aprovechamiento, sean verificables en el censo de recicladores del municipio donde se presta la actividad, para poder acogerse al régimen de progresividad de cinco (5) años que establece el Decreto 596 de 2016. Y, además, para el caso de los prestadores que no se encuentran conformados en su totalidad por recicladores de oficio, estos, bajo la normatividad actual, aún podrán realizar el registro en RUPS y prestar la actividad de aprovechamiento, pero no podrán ser beneficiarios del régimen de progresividad de 5 años. Pues estos prestadores deberán cumplir en su totalidad con las obligaciones establecidas en el esquema de progresividad y con toda la normativa concerniente a la actividad de aprovechamiento desde el inicio de su</p>		<p>Artículo 32º. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Trabajo, del <u>Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible</u>, el Ministerio de Vivienda, en conjunto con las Entidades Territoriales deberán:</p> <p>a. Diseñar e implementar estrategias que permitan el acceso de los recicladores de oficio a programas de educación, vivienda, salud, bienestar social y de financiación que les permita dignificar su labor y mejorar su calidad de vida.</p> <p>b. Garantizar dotación que les permita a los recicladores de oficio la optimización de su labor y brinde mínimos de seguridad para el ejercicio de esta.</p> <p>c. Promover proyectos productivos y emprendedores para las mujeres que se dediquen al oficio del reciclaje.</p> <p>d. Desde las entidades Nacionales, departamentales y municipales incentivar la creación de asociaciones o cooperativas del oficio de reciclador que les permita la formalidad de su actividad. e. Los municipios podrán destinar recursos para la compra de centros de acopio donde se realizará la separación y comercialización de reciclaje para generar un valor agregado en la cadena de valor.</p> <p>Artículo 33º. En el marco de sus competencias las entidades territoriales deberán:</p> <p>c) Fortalecer líneas de crédito directas para los recicladores de oficio.</p> <p>d) Garantizar dotación que les permita a los recicladores de oficio la optimización de su labor y brinde mínimos de seguridad para el ejercicio de esta.</p> <p>Parágrafo 1º. Estas ayudas estarán dirigidas a los recicladores de oficio en condición de vulnerabilidad, debidamente censados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p>	<p>prestación, entendiendo que los beneficios aplican para la población reconocida como sujeto de especial protección.</p> <p>Asignan responsabilidades al MADS que no son de su competencia.</p> <p>Igualmente se desconoce la existencia de las acciones afirmativas establecidas por la corte constitucional que asigna a los municipios y distritos el desarrollo de actividades para dignificar la labor del reciclador en temas empresariales, laborales, de salud y educativos.</p>
<p>4 INDICAR EXPLICITAMENTE CONVENIENCIA O INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY</p>		<p>La Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana, considera inconveniente el proyecto de Ley 077 de 2020, por lo cual se solicita su archivo o retiro.</p>	
<p>A lo largo del articulado se le asignan responsabilidades al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que no hacen parte de sus funciones y que, además, corresponden a funciones de otras carteras, especialmente las del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, que de acuerdo con la ley 142 de 1994 y el decreto ley 3571 de 2011, es responsable, entre otros de la definición de políticas en materia del servicio público de aseo, y en su contexto</p>			

de la actividad de aprovechamiento entendido como la recolección, transporte hasta una estación de clasificación y aprovechamiento, pesaje y clasificación de los residuos. Así mismo toca competencias de la Superintendencia de Servicios Públicos en materia de registro.

El proyecto de ley en cuestión no reconoce las políticas e instrumentos creados por el gobierno nacional, incluye elementos previamente creados y en ejecución, de modo que, se debería reestructurar el enfoque de la iniciativa, para mejorar lo existente, construir a partir de lo construido y no promover la creación de un esquema nuevo que generaría duplicidad de funciones en las entidades del ejecutivo.

En ese contexto, la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana comparte el interés de establecer instrumentos para dignificar a la población de recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad, por lo cual, sugiere la construcción de una iniciativa legislativa que proteja el principio básico del Estado de garantizar la prestación de los servicios públicos, que fortalezca lo contenido en la normatividad vigente y que dé cumplimiento al fin último de dignificar la importante labor de los recicladores de oficio en Colombia, actores esenciales en las estrategias de economía circular y adaptación al cambio climático.

Cordialmente,



ANDREA CORZO ALVAREZ
Directora de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 081 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se garantiza una pensión para quienes padecen una enfermedad terminal.

Bogotá D.C.,

Doctor
ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA
Comisión Séptima Constitucional
Cámara de Representantes
Carrera 7ª No 8 – 68
Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el PL 081/21 (C) “*por medio del cual se garantiza una pensión para quienes padecen una enfermedad terminal*”. Radicado No 202142301417792.

Cordial saludo,

Si se tiene en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso No 951 de 2021. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta pretende:

[...] garantizar ingresos a las personas que padecen una enfermedad terminal por medio de la pensión de invalidez. El objetivo es flexibilizar las condiciones de acceso para los pacientes que deseen acceder a esta modalidad de pensión [...].¹

Bajo esta perspectiva, se compone de 4 preceptos, a saber: objeto (art. 1º); condiciones de acceso a una pensión de invalidez para una persona que padece una enfermedad

terminal (art. 2º); devolución de saldos (art. 3º) y, finalmente, se alude a la vigencia (art. 4º).

2. CONSIDERACIONES

2.1. La iniciativa, basada en los altos niveles de informalidad laboral y los bajos salarios, propone hacer menos exigentes las condiciones de acceso a una pensión de invalidez para las personas que padecen una enfermedad terminal. De conformidad con la exposición de motivos, las modificaciones que se pretenden efectuar, consisten en:

[...] 1. Se reduce el número de semanas de cotización, de 50 semanas a 30 semanas para los hombres y 20 semanas para las mujeres.

[2.] Anteriormente los menores de 20 años debían acreditar que habían cotizado 26 semanas en el año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria. Ahora serán los hombres menores de 28 años hombres y las mujeres menores de 30 años quienes deberán acreditar 26 semanas en los dos últimos años.

[...]

Pensión o devolución de saldos

Una persona que padezca una enfermedad terminal podrá decidir si recibir la pensión de invalidez o si solicita devolución de saldos siempre y cuando, su esperanza de vida, según la certificación médica, no sea superior a 2 años. Esta medida se sustenta en que, en muchas ocasiones, ante la falta de ingresos en el hogar, las personas del núcleo familiar deben dejar de trabajar para dedicarse al cuidado de un paciente con estas condiciones [...].²

Con base en lo anterior, frente a los artículos 2º y 3º del proyecto, es pertinente manifestar:

- i. El artículo 2º retoma secciones del artículo 39 de la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 860 de 2003, que fueron objeto de control y declaración de inexecutable por la Corte Constitucional. En ese sentido, resulta imprescindible atender lo resuelto por el alto tribunal, entre otras, en las sentencias C-428-09 (M.P. Mauricio González Cuervo).
- ii. En el artículo 3º, si bien se perciben modificaciones respecto al PL 551/21 (C), “*por medio del cual se garantiza una pensión para quienes padecen una enfermedad terminal*”, que cursó en la legislatura 2020-2021, como es el caso de incluir un

² *Ibid.*, p. 34.

parágrafo a través del cual se propone que “[l]as personas que padezcan una enfermedad terminal, tengan una pensión de vejez y tengan una esperanza de vida inferior a 2 años, podrán retirar hasta el 80% de su ahorro pensional”, debe ser objeto de revisión.

2.2. Un aspecto a destacar, y que no debe desconocerse en el trámite legislativo, es que el AL 01 de 2005, “*por el cual se adiciona el Artículo 48 de la Constitución Política*”, determina:

[...] El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas [...]. [Énfasis agregado].

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

En concordancia con lo anterior, sobre el principio de sostenibilidad financiera, se ha sostenido:

[...] la finalidad de la reforma constitucional del artículo 48 de la C.P fue procurar la sostenibilidad financiera del sistema [...] asegurando [...] [su] efectividad y [...] eficiencia [...]. Al mismo tiempo [...] [se] introduce[n] dos nuevos criterios o principios a tener en cuenta en el sistema de seguridad social colombiano, además del de universalidad, progresividad, eficiencia y solidaridad, que son los principios de equidad y sostenibilidad financiera del sistema, los cuales se incluyen ‘... por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población para lo cual se deben establecer los mecanismos que logran la suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho’ [...].³ [Énfasis fuera del texto].

Sobre ese aspecto, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto del 18 de octubre de 2012, radicación No. 2012-00075-00(2121), C. P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, recoge los argumentos planteados por los entonces señores Ministros

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso No 951 de 2021, p. 33.

³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-228 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

de Hacienda y Crédito Público y de Protección Social⁴, respecto del proyecto de Acto Legislativo No. 34 de 2004 Cámara, según los cuales:

[...] En la medida en que el país ha venido haciendo un esfuerzo considerable por sanear el problema pensional, es fundamental establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo pueda verse desperdiciado. Por tal razón [...] la sostenibilidad financiera del sistema [...] implica [...] que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe preservar su equilibrio financiero, evitando por consiguiente situaciones críticas [...]⁵.

Se puede decir, entonces, que al Estado se le asignó el deber de asegurar que el Sistema General de Pensiones (SGP) sea financieramente viable, con el propósito de que las prestaciones que se reconozcan no afecten generaciones pasadas, presentes y futuras, asegurando un equilibrio financiero, de manera que los niveles de protección que hoy se ofrecen, puedan mantenerse a largo plazo.

De lo expuesto se tiene que, con el proyecto de ley se podría llegar a contravenir lo dispuesto en el artículo 48 superior, modificado por el AL 01 de 2005, en lo atinente a la sostenibilidad financiera, toda vez que no se determina en la exposición de motivos cuál va a ser la fuente a través de la cual se financiará lo pretendido con la iniciativa, de forma tal, que permita contar con los recursos suficientes a fin de garantizar su efectividad. En la iniciativa, se dispone:

- i. La reducción en el número de semanas de cotización exigidas para el reconocimiento de la pensión de invalidez si la persona padece una enfermedad terminal, pasando de 50 semanas de cotización a 30 semanas para los hombres y 20 semanas para las mujeres;
- ii. La inclusión del reconocimiento de la pensión de invalidez cuando se acrediten 26 semanas de cotización en los dos últimos años inmediatamente anteriores al hecho causante de su invalidez o su declaratoria, para los hombres menores de 28 años y las mujeres menores de 30 años,
- iii. La inclusión de la posibilidad que las personas que padezcan una enfermedad terminal y tengan una esperanza de vida inferior a 2 años, puedan solicitar la devolución de saldos, incluso si cumplen las condiciones para acceder a una pensión de invalidez; y,

⁴ Hoy Ministerio de Salud y Protección Social (Cfr. Decreto-ley 4107 de 2011).
⁵ En: <http://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50825>.

económicas del proyecto”, (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático” y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro [...]”.

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. De ahí que para cumplir con lo referido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es imprescindible que tanto en la exposición de motivos como en las respectivas ponencias, se incorporen expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, y que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el curso legislativo, conceptúe sobre la consistencia de los informes realizados, pronunciamiento que no debe ir en contravía del “Marco Fiscal”.

Debe agregarse que la Corte Constitucional ha sostenido:

[...] la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia constitucional⁷, 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 acreedor⁸, y por otra, en la mayoría de los casos, regular 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 [...]⁹. [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

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.
⁸ Cfr. Sentencias: T-102 de 1998, T-560 de 1998, SU-819 de 1998, SU-111 de 1997 y SU-562 de 1999.
⁹ Véase: Sentencia C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).
¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-623 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

iv. La inclusión de la posibilidad que las personas que padezcan una enfermedad terminal y tengan una esperanza de vida inferior a 2 años, puedan retirar hasta el 80% de su ahorro pensional.

Así las cosas, es necesario que se incluya el análisis sobre las consecuencias que se ocasionaría al SGP, de tal forma que no se comprometa su sostenibilidad financiera, de conformidad con la normatividad vigente y con sujeción a las normas de carácter fiscal y presupuestal.

2.3. Acorde con lo que se viene tratando, y como ya se anotó, se observa que la iniciativa no tiene estudio de impacto fiscal, concretamente, no se plantea lo concerniente al efecto financiero acorde con lo consagrado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁶, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones” y, por ende, es factible que, dentro del trámite legislativo se exteriorice dicha falencia. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha enfatizado:

[...] Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines 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

⁶ Artículo 7°. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo [...]. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo [...]. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso [...]. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público [...]. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

pronunciamiento que a bien tenga expedir 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, se recomienda tener en cuenta las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y aquellas que podrían desconocer normas superiores.

Atentamente,


MARIA ANDREA GODOY CASADIEGO
 Viceministra de Protección Social encargada de las funciones del ministro de Salud y Protección Social

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 081 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se garantiza una pensión para quienes padecen una enfermedad terminal.

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

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

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley No. 081 de 2021 Cámara "Por medio del cual se garantiza una pensión para quienes padecen una enfermedad terminal".

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el doctor Orlando Anibal Guerra de la Rosa, Secretario de la Comisión Séptima Constitucional de Cámara de Representantes, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley del asunto, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "garantizar una condición de vida digna para las personas que padecen una enfermedad terminal".

Particularmente, el artículo 2 propone la modificación del artículo 39 de la Ley 100 de 1993² con el fin de permitir que la persona declarada inválida y que padezca una enfermedad terminal, solo acredite i) 30 semanas de cotización, si es hombre y 20 semanas de cotización, si es mujer, ii) cotizadas dentro de los 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración, y, iii) una fidelidad al sistema³ que se computará entre el momento que la persona cumplió 20 años y la fecha de la primera calificación de invalidez.

También dispone que, para los hombres menores de 28 años y las mujeres menores de 30 años, que padezcan una enfermedad terminal, las semanas a acreditar serán de 26 dentro de los 2 años inmediatamente anteriores al hecho causante de la invalidez o su declaración.

Finalmente, la iniciativa permite a los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) que padecen una enfermedad terminal y, por lo tanto, tengan una expectativa de vida inferior a 2 años, i) solicitar la devolución de saldos, aun cuando cumplan los requisitos para acceder a una pensión de invalidez, y ii) retirar hasta un 80% de su ahorro pensional, así tengan una pensión de vejez reconocida.

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

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

³ Gaceta del Congreso No. 951 de 2021, Página 34. La fidelidad aparece en letras como veintey en números (19%).

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 Constitucional⁴. Particularmente, el alto Tribunal ha precisado que estas contribuciones son una especie de tributo como resultado de la soberanía fiscal del Estado, de carácter obligatorio que se cobra a un grupo determinado y se invierte en beneficio del mismo⁵. 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..."⁶. (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 (...)*"⁷ (Subrayas por fuera del texto original).⁸

De otra parte, es preciso resaltar que la iniciativa legislativa para estos asuntos es privativa del Gobierno 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, 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).

⁴ Sentencias C-152 de 1997, C-577 de 1996, C-711 de 2001, C-1067 de 2002 y C-800 de 2003, C-178 de 2016, entre otras.

⁵ "... 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.

⁶ Sentencia C-422 de 2016.

⁷ Véase la Sentencia C-748 de 2008. La cual sigue lo establecido en la Sentencia C-611 de 1986, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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, 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.

(...)

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". (Negrita 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 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 igualdad⁸.

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, si, (iii) el medio escogido (disminución semanas cotizadas y exigencia de fidelidad) es el idóneo para

⁸ Corte Constitucional. Ver entre otras: Sentencias C-015 de 2014, C-104 de 2016, C-520 de 2016, C-220 de 2017.

materiar el fin constitucionalmente propuesto (el reconocimiento de una pensión de invalidez a quien padezca una enfermedad terminal).

En relación con la finalidad que persigue la norma sometida al test, no tiene en estricto orden una prolección 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 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 cargas⁹. 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 igualdad 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 parámetros 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:

⁹ Ver entre otras: Sentencias C-157 de 1993 y Auto 320 de 2013.

"La eliminación de regímenes exceptuados o especiales"

Como ya se dijo, las reformas legales mantienen los regímenes de transición y más grave aún, no impiden que se celebren pactos o convenciones por los cuales se convengan beneficios pensionales muy superiores a los previstos por las leyes que regulan el Sistema de Seguros 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 personas que pueden pensionarse con edades y tiempos de servicios menores, terminan recibiendo pensiones superiores a las del resto de los colombianos, con montos mayores a los 25 salarios mínimos que es el tope de pensión que señala la ley, sin que en la mayoría de los casos hayan realizado cotización alguna, lo que implica cuantiosos subsidios.¹³ (Negrita fuera de texto)

Así las cosas, está proscrita 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. Así mismo, en relación con la fidelidad propuesta del 15% ó 20%, cabe recordar que la Corte Constitucional a través de la sentencia C-428 de 2009, declaró inconstitucional ese mismo requisito establecido en su momento en la Ley 860 de 2003.

Otro punto importante es que la propuesta de norma prevé unas devoluciones de saldos que deberá otorgar el RAIS en el caso de presentarse una enfermedad terminal de su afiliado. Al respecto es importante tener en cuenta que el esquema de invalidez en el RAIS involucra el pago de unas primas mensuales – cotizaciones- generadas por un seguro previsional que debe vender una Compañía de Seguros, lo cual, bajo las condiciones expuestas en el proyecto de norma, encarecerían el valor de la prima mensual y la contratación del previsional por cuanto se propone hacer devoluciones con esperanzas de vida de 2 años – por la enfermedad terminal - o la posibilidad de retirar el 80 % de los saldos de la pensión ya causada bajo esta misma causal.

Es indiscutible que estas iniciativas alteran gravemente los esquemas establecidos para el reconocimiento de las devoluciones de saldos e inclusive de las pensiones en el RAIS, por cuanto permiten desacomular las cuentas individuales mucho antes de lo permitido en la ley e inclusive, devolviendo recursos de pensiones que se están pagando en ese momento. En relación con las indemnizaciones sustitutivas, es bueno plantearse la pregunta ¿qué pasará con los enfermos terminales afiliados al RPM que cumplen con las condiciones del proyecto analizado?, pues el proyecto no refiere nada a dicho régimen. Claramente la omisión al respecto puede dar a lugar a su inconstitucionalidad con el grave efecto de ampliar las devoluciones a ese régimen, lo cual afectaría el esquema de indemnizaciones del RPM y las finanzas públicas.

Por 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

¹³ 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"

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 consideraran lo efectivamente cotizado.

Una segunda faceta de la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones (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"¹⁴.

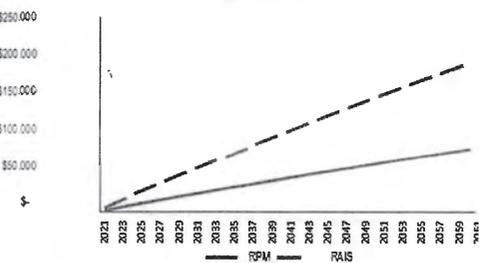
En ese orden de ideas, esa correlación estrecha enunciada en precedencia, la cual impide dictar leyes de contenido pensional que no identifiquen en forma explícita cómo se financiarán tales prestaciones o que desconozcan la relación entre el derecho pensional y su fuente de financiación, se erige en 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 a 10% (de los casos actuales). De esta forma, en el primer año se otorgarían 188 pensiones a enfermos terminales en RPM y 438 pensiones en RAIS, con un costo anual adicional de \$2.220 millones y \$5.173 millones, respectivamente¹⁴. Con una dinámica similar, el gráfico 1, muestra el crecimiento exponencial de los costos adicionales:

¹⁴ 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.
¹⁵ Cifras a 2021.

Gráfico 1. Pagos Adicionales año por Régimen Implementación PL 081/21C
Millones de \$



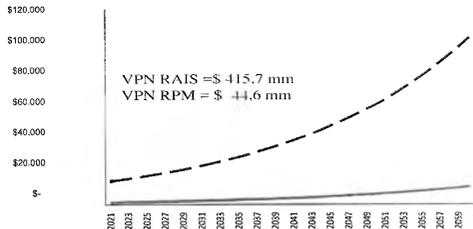
Elaboración: Director General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El valor presente neto de los costos en los próximos 40 años, pesos de 2021, se estima en \$1,3 Billones¹⁵ (sumados los dos regímenes), con la consiguiente afectación por incremento en la tasa de riesgo en el RAIS.

En cuanto a las devoluciones de saldos e "indemnizaciones" sustitutivas, se estima una afectación en los próximo 40 años cuyo VPN sería de \$0,46 billones¹⁶. 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 \$1,7 Billones¹⁶, para los próximos 40 años.

¹⁵ Cifras a 2021.
¹⁶ Cifras a 2021.

Gráfico 2. Pagos por devoluciones e indemnizaciones. Implementación PL 081 21 C
Millones de \$



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

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, 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.

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
DGP/INDIRESSICAJ

UI-20252021

Elaboró: Andrea del Pilar Suárez Prieto
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Cople: Dr. Orlando Arbal Guerra de la Rosa – Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS
Viceministro Técnico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Código Postal 111711
PBX: (571) 381 1700
Atención al ciudadano (571) 8021270 - Línea Nacional 01 8000 510071
atento@cdcrte@mnhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 50 - 38 Bogotá, D.C.
www.mnhacienda.gov.co

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA DE SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 085 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.

Honorable Representante
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
 Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Ciudad



Radicado: 2-2021-064161

Bogotá D.C., 6 de diciembre de 2021 15:04

Radicado entrada
 No. Expediente 55040/2021/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia de segundo debate del Proyecto de Ley 85 de 2021 Cámara ?Por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital y se dictan otras disposiciones.?

Respetada Presidente,

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

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto autorizar a la Asamblea departamental de Antioquia para que emita la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital, hasta por la suma de \$100.000.000.000 millones. La Asamblea determinará las características, tarifas, hechos generadores, económicos y todos los aspectos que considere necesarios para la creación y aplicación de la estampilla. Finalmente, de forma expresa se señala que la tarifa de la estampilla no podrá exceder el 2% del valor del hecho sujeto al gravamen y que se excluyen de este pago los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales cuyo valor no supere las 300 Unidades de Valor Tributario por concepto de honorarios mensuales.

En primer lugar, se pone de presente que el artículo 14 de la ley 2155 de 2021 – Ley de Inversión Social –, impulsada por esta Cartera Ministerial, establece que “El Gobierno nacional deberá radicar ante el Congreso de la República en un plazo máximo de dos años, contados a partir del 1° de enero de 2022, un proyecto de ley que regule y ponga topos a la exigencia de estampillas para la realización de un mismo trámite”. Por lo que se sugiere que las propuestas

¹ COLOMBIA. Ley 2155 de 2021 “por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones”.

legislativas relacionadas con esta temática sean trabajadas dentro del proceso de regulación que refiere el artículo en comento.

Por otro lado, se reitera la posición general de esta Cartera en relación con los proyectos de ley relacionados con estampillas de las entidades territoriales:

Al respecto, se considera conveniente que se fije un marco que regule la actividad legislativa en torno a la producción de leyes que establezcan estampillas, pues tal vacío ha generado inconvenientes en torno a este impuesto relacionados con la multiplicidad de estampillas que gravan un mismo acto.

El mencionado marco deberá contener los criterios de escogencia y determinación de los elementos estructurales, de suerte que se dé estricta aplicación a los mandatos del artículo 338 de la Constitución Política en el sentido de definir desde la misma ley todos y cada uno de tales elementos, de una manera inequívoca. Igualmente, se debería procurar la unificación de la destinación de los recaudos a determinados sectores, así como una distribución precisa del ingreso, de tal suerte que se autorice la expedición de una única estampilla para cada uno de los sectores a los que tradicionalmente se han dirigido y se evite la dispersión y la creación puntual para determinadas entidades.

Bajo estas consideraciones, este Ministerio solicita tener en cuenta los comentarios y realizar los ajustes pertinentes, no sin antes manifestar su disposición de colaborar con las iniciativas legislativas, dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General
 DAF/OAJ

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz
 Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia: Dr. Jorge Humberto Mantilla – Secretario de la Cámara de Representantes.

UU-2066/2021

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el monto de la pensión de vejez de personas con discapacidad.

Bogotá D.C.,

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



Al Comentarista del Radicado 2021100037002086
 Fdo. 4 Fecha: 2021-12-21 14:59
 Anexo: 0
 Remite: Ministerio de Salud y Protección Social
 Destinatario: COMISIÓN SÉPTIMA

ID 1373

ASUNTO: Concepto sobre el PL 089/21 (C) “por medio de la cual se modifica el monto de la pensión de vejez de personas con discapacidad”. Radicado N° 202142301419902.

Cordial saludo,

Si se tiene presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 955 de 2021. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

El proyecto tiene por objeto:

[...] Garantizar y asegurar el efectivo ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, estableciendo una modificación al monto de pensión de vejez de las madres y los padres trabajadores cuyo hijo padezca invalidez física o mental y de 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 1.000 o más semanas al régimen de seguridad social establecido en la Ley 100 de 1993.

Así las cosas, se propone que la pensión de vejez se liquide con el promedio del último año cotizado y con un monto único del 80%¹.

Bajo esta perspectiva, dentro de la estructura de la propuesta, se dispone adicionar un párrafo al artículo 34 de la Ley 100 de 1993, de conformidad con lo que a continuación se describe:

Artículo 1. Adiciónese un párrafo al artículo 10 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 10. El artículo 34 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 34. Monto de la Pensión de Vejez. El monto mensual de la pensión de vejez, correspondiente a las primeras 1.000 semanas de cotización, será equivalente al 65% del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.000 hasta las 1.200 semanas, este porcentaje se incrementará en un 2%, llegando a este tiempo de cotización al 73% del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.200 hasta las 1.400, este porcentaje se incrementará en 3% en lugar del 2%, hasta completar un monto máximo del 85% del ingreso base de liquidación.

El valor total de la pensión no podrá ser superior al 85% del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima de que trata el artículo siguiente.

A partir del 1o. de enero del año 2004 se aplicarán las siguientes reglas:

El monto mensual de la pensión correspondiente al número de semanas mínimas de cotización requeridas, será del equivalente al 65%, del ingreso base de liquidación de los afiliados. Dicho porcentaje se calculará de acuerdo con la fórmula siguiente:

$r = 65.50 - 0.50 s$, donde:

r = porcentaje del ingreso de liquidación.

s = número de salarios mínimos legales mensuales vigentes.

A partir del 2004, el monto mensual de la pensión de vejez será un porcentaje que oscilará entre el 65 y el 55% del ingreso base de liquidación de los afiliados, en forma decreciente en función de su nivel de ingresos calculado con base en la fórmula señalada. El 1o. de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 semanas. Adicionalmente, el 1o. de enero de 2006 se incrementarán en 25 semanas cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.

A partir del 2005, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementará en un 1.5% del ingreso base de liquidación, llegando a un monto máximo de pensión entre el 80 y el 70.5% de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 955 de 2021.

ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el presente artículo. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta (80%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima.

Parágrafo. Se exceptúa de los requisitos establecidos en el presente artículo, las personas de las que trata el parágrafo 4 del artículo 9 de la presente Ley, en el sentido de establecer que la pensión de vejez, será equivalente al 80% del promedio del salario devengado en el último año de cotización, siempre salvaguardando el principio de favorabilidad.

El monto de la pensión de vejez en ningún caso podrá exceder los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes². [Énfasis agregado].

2. CONSIDERACIONES

2.1. Se hace necesario corregir la alusión normativa susceptible de modificación dado que no se trata del artículo 10 de la Ley 100 de 1993, sino del artículo 34 de dicha norma. Cabe recordar que tal precepto a su vez fue objeto de modificación por el artículo 10 de la Ley 797 de 2003. Este tipo de inconsistencias en las referencias normativas implica también que en el parágrafo que se busca adicionar, no se refiera al "parágrafo 4 del artículo 9 de la presente ley", sino al parágrafo 4 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003. Esto es indispensable para tener mayor claridad en la inclusión planteada.

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

[...] El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas [...] [Énfasis agregado].

Como se puede apreciar, el Acto Legislativo introduce el criterio de la sostenibilidad financiera, mediante el cual las leyes que se expidan en materia pensional con posterioridad al 25 de julio de 2005, deberán asegurar su financiación. Este principio está en consonancia con la esencia de la Constitución Política de 1991, toda vez que en el artículo 2° de la misma se prevé, como uno de los fines del Estado, el garantizar la

² *Ibid.*

la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003, equivalente al 80% del promedio del salario devengado en el último año de cotización, puede contravenir lo contemplado en el Acto Legislativo 01 de 2015. Y, por otra parte, es dable advertir que no se incluye el análisis del impacto fiscal que tendría la implementación de esta norma en el Sistema General de Pensiones (SGP), al aumentar el monto de las pensiones especiales de vejez de que trata el parágrafo 4 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, esto es: la pensión especial de vejez para 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 1.000 o más semanas al régimen de seguridad social establecido en la Ley 100 de 1993", y la pensión especial de vejez para el padre o la madre trabajador (a) cuyo hijo (a) padezca invalidez física o mental, debidamente calificada; de tal manera que no se comprometa la sostenibilidad financiera de dicho sistema, conforme a la normatividad vigente y con sujeción a las normas de carácter presupuestal.

2.3. Acorde con lo que se viene expresando, la propuesta no tiene estudio de impacto fiscal. Concretamente, no se plantea lo atinente al efecto financiero según lo consagrado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁶, "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones" y, por ende, es factible que, dentro del trámite legislativo se exteriorice dicha falencia. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha enfatizado:

[...] Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines 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,

⁶ Artículo 7°. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo [...] Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo [...] El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso [...] Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público [...] En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

efectividad de los derechos, por ende, se espera que los que se otorguen no sean meramente teóricos sino eficaces.

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

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

Sobre ese aspecto, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto del 18 de octubre de 2012, radicación No. 2012-00075-00(2121), C. P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, recoge los argumentos planteados por los entonces señores Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Protección Social⁴, respecto del proyecto de Acto Legislativo No. 34 de 2004 Cámara, según los cuales:

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

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

El proyecto de ley que ahora nos ocupa, de un lado, al proponer un incremento en el monto de las pensiones especiales de vejez de que trata el parágrafo 4 del artículo 33 de

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

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 u omita 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 democrático" y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro [...].

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

Debe agregarse que la Corte Constitucional ha sostenido:

[...] la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia constitucional⁷, 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 acreedor⁸, 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 [...] [Énfasis fuera del texto].

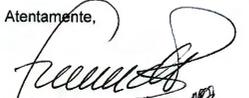
⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.
⁸ Cfr. Sentencias: T-102 de 1998, T-580 de 1998, SU-819 de 1999, SU-111 de 1997 y SU-562 de 1999.
⁹ Véase: Sentencia C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).
¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-623 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

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). Igualmente, se advierte que el proyecto no realiza, como corresponde, un análisis de impacto fiscal.

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

Atentamente,



FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

Para la consecución de los fines mencionados, la iniciativa establece de manera principal: su naturaleza, principios, competencias, estructura de gobierno y descentralización, patrimonio y mecanismos de financiación, y disposiciones de control político y garantías de participación ciudadana.

Sea lo primero señalar que este Ministerio reconoce la importancia de la iniciativa como la herramienta que garantice el desarrollo de la Región Bogotá-Cundinamarca. Para ello durante el trámite legislativo se ha estudiado el texto que se ha puesto a consideración con el propósito de que lo propuesto, específicamente en lo que se refiere a fuentes de financiación, se encuentre ajustado a la Constitución Política y a las normas fiscales y presupuestales vigentes, siempre teniendo en cuenta el legítimo democrático y constitucional que reside en la rama legislativa.

Sin perjuicio de lo anterior, dentro del articulado propuesto se encuentra la inclusión del artículo que se transcribe a continuación:

ARTÍCULO 42. Aporte Nacional. *La nación anualmente aportará, en calidad de transferencia no condicionada y de libre destinación, a la región metropolitana Bogotá - Cundinamarca, una suma no inferior a 150.000 SMLMV, a partir de la vigencia del presupuesto del 2023, hasta por el tiempo que se mantenga su creación y desarrolle las competencias asignadas. Lo anterior, sin perjuicio de los aportes que realice por concepto de las cofinanciaciones que la nación suscriba o haya suscrito previamente para proyectos específicos, ni los otorgados en el Sistema General de Regalías o cualquier otra fuente*

Al respecto, se hace necesario indicar que lo propuesto desconoce lo establecido en el artículo 35 del Proyecto de ley en el que se ha establecido que el patrimonio y rentas de la Región Metropolitana estaría constituida por "los recursos del Presupuesto General de la Nación que de acuerdo con la disponibilidad pueden destinarse para la Región Metropolitana", artículo que busca que las destinaciones que se efectúen a la región se hagan fueran acordes a la disponibilidad presupuestal en aras de que se pueda materializar desde la perspectiva presupuestal el funcionamiento de este ente administrativo, sin menoscabar las finanzas de la Nación.

Ahora bien, desde este Ministerio se procedió a llevar a cabo el cálculo del impacto fiscal que conllevaría implementar esta nueva disposición, en el que se tuvo en cuenta el promedio porcentual de crecimiento que ha venido experimentando el salario mínimo legal vigente en Colombia en los últimos 7 años, esto, debido a que al aumentar anualmente el aporte que debería realizar la Nación a la Región Metropolitana iría aumentando en la misma medida, por lo que se expone este crecimiento de la siguiente manera:

Tabla No 1. Evolución del Salario Mínimo Legal Vigente en Colombia

Año	SMLV	Crecimiento porcentual	Crecimiento Nominal
2021	\$ 908.526	3%	\$ 30.723
2020	\$ 877.803	6%	\$ 49.687
2019	\$ 828.116	6%	\$ 46.874
2018	\$ 781.242	6%	\$ 43.525
2017	\$ 737.717	7%	\$ 48.262
2016	\$ 689.455	7%	\$ 45.105
2015	\$ 644.350	N/A	N/A
Promedio	\$ 781.030	6%	\$ 44.029

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

De acuerdo con los resultados presentados en la Tabla No 1, se evidencia que el salario mínimo legal vigente ha aumentado un promedio del 6% los últimos 7 años, resultado que se tomará para calcular el aumento del costo anual para implementar la iniciativa.

Esto generaría erogaciones en el Presupuesto General de la Nación e inflexibilidades en la distribución del mismo de manera anual en el marco de las responsabilidades encomendadas al Gobierno nacional en este sentido. Además, se advierte que los costos asociados a la implementación del texto propuesto pueden variar, ya que, como se mencionó anteriormente, la forma en cómo se encuentra planteado el artículo no especifica la temporalidad en la que se deberán destinar estos recursos por concepto de transferencia no condicionada y de libre destinación, convirtiéndose así en un gasto recurrente sin que se cuente con una fuente permanente de ingresos que lo financie (artículo 7 de la Ley 819 de 2003).

Sobre este punto, además, debe tenerse en cuenta que en la Ley de Inversión Social aprobada en el Congreso de la República se adoptó un "conjunto de medidas de política fiscal que operan de forma articulada, en materia de gasto, austeridad y eficiencia del Estado, lucha contra la evasión, ingreso y sostenibilidad fiscal orientados a dar continuidad y fortalecer el gasto social, así como a contribuir a la reactivación económica, a la generación de empleo y a la estabilidad fiscal del país, con el propósito de proteger a la población más vulnerable contra el aumento de la pobreza, preservar el tejido empresarial y afianzar la credibilidad de las finanzas públicas (...)".² Dentro de estas disposiciones, se destacan las políticas de austeridad en el gasto establecidas en el artículo 19, y el fortalecimiento de la Regla Fiscal realizado en los Artículos 60 y 61. Estos dos últimos artículos modifican la Ley 1437 de 2011, fortaleciendo la institucionalidad fiscal establecida a través del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, de tal forma que se asegure la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En particular, dentro de las modificaciones a la Regla Fiscal realizadas por la Ley 2155 de 2021 - Ley de Inversión Social, se destaca: la incorporación de un límite y un ancla de deuda pública, siendo el primero de estos dos conceptos el nivel de endeudamiento público a partir del cual se empieza a comprometer la sostenibilidad fiscal,

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PRESENTADA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 213 DE 2021 CÁMARA- 152 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el Régimen Especial de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca.

2. Despacho del Viceministro General
1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorables Congresistas
JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ
Senado de la República
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad



Radicado: 2-2021-064025
Bogotá D.C., 6 de diciembre de 2021 08:54

Radicado entrada
No. Expediente 54870/2021/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate presentada al Proyecto de Ley Orgánica No. 213 de 2021 Cámara- 152 de 2021 Senado "Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el Régimen Especial de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca".

Respetados Presidentes:

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

El Proyecto de ley del asunto tiene por objeto "adoptar el régimen especial para la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca y definir y reglamentar su funcionamiento, dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política". Por lo que se busca reglamentar el artículo 325 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo No. 02 de 2020.

¹ Artículo 1 del Proyecto de ley

² Artículo 1 de la Ley 2155 de 2021.

y el segundo de ellos el objetivo de mediano plazo hacia el cual debe converger la deuda. La adición de estos conceptos a los mecanismos de fijación de las metas fiscales del Gobierno nacional asegura su consistencia con la sostenibilidad de la deuda y de las finanzas públicas. Vale la pena resaltar que el criterio de sostenibilidad fiscal previsto por el acto legislativo 03 por medio del cual se modifica la Constitución Política, impone a los funcionarios el deber de tomar conciencia sobre la importancia que el gasto público debe ser sostenible en el tiempo, de forma que no supere los ingresos disponibles del Estado y guarde consistencia entre las iniciativas y políticas que se proyecta realizar.

Adicionalmente, la Ley de Inversión Social incorpora un mecanismo de ajuste automático en las metas establecidas sobre el balance fiscal, que permite garantizar la convergencia de los niveles de endeudamiento a niveles prudenciales. A partir de este nuevo mecanismo de fijación de las metas fiscales, la nueva Regla Fiscal demanda de forma estructural que haya consistencia entre los niveles de gasto público y los respectivos ingresos fiscales de la Nación. En este sentido, cualquier norma que incremente las presiones de gasto de la Nación deben acompañarse de nuevas fuentes permanentes de financiamiento, particularmente mayores ingresos o menores gastos en otras partidas, de tal forma que no se ponga en riesgo el cumplimiento de las metas de la Regla Fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública.

De otro lado, este Ministerio como lo ha indicado anteriormente, reconoce la importancia del Proyecto de ley como un mecanismo de articulación estratégica encaminada hacia el desarrollo económico y social a favor de una de las regiones más importantes para el país, razón por la que de forma propositiva ha realizado junto con su equipo técnico una nueva propuesta para el contenido de este artículo, en aras de disminuir el impacto fiscal, correspondiente a la siguiente. Que si bien, implica un gasto recurrente no tiene las dimensiones del artículo del contenido propuesto y puede afectar de menor manera las finanzas públicas en el mediano y largo plazo. La propuesta es la siguiente:

Tabla No. 3. Propuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el artículo 42 del Proyecto de Ley Orgánica.

Artículo 41 actual del Proyecto de Ley Orgánica No. 213 de 2021 Cámara- 152 de 2021 Senado	Ajustes al artículo 41 del Proyecto de Ley Orgánica No. 213 de 2021 Cámara- 152 de 2021 Senado
<p>ARTÍCULO 42. Aporte Nacional. La nación anualmente aportará, en calidad de transferencia no condicionada y de libre destinación, a la región metropolitana Bogotá - Cundinamarca, una suma no inferior a 150.000 SMLMV, a partir de la vigencia del presupuesto del 2023, hasta por el tiempo que se mantenga su creación y desarrolle las competencias asignadas.</p>	<p>Artículo Nuevo. Aporte. <u>En consideración al Acto Legislativo 02 de 2020 que modifica el artículo 325 de la Constitución Política con el fin de crear la Región Metropolitana</u>, la nación anualmente aportará, en calidad de transferencia no condicionada y de libre destinación, a la región metropolitana Bogotá - Cundinamarca, <u>una suma no inferior a 70.000 SMLMV</u>, a partir de la vigencia del presupuesto del 2023, hasta por el tiempo que se mantenga su creación y desarrolle las competencias asignadas.</p>

<p>Lo anterior, sin perjuicio de los aportes que realice por concepto de las cofinanciaciones que la nación suscriba o haya suscrito previamente para proyectos específicos, ni los otorgados en el Sistema General de Regalías o cualquier otra fuente.</p>	<p>Para efectos del presente artículo se constituirá un fondo común que tendrá por fuente los recursos antes señalados correspondiente a los aportes de la nación para la región metropolitana Bogotá - Cundinamarca y las demás fuentes de recursos que financian la Región. Con cargo a este Fondo se financiarán los proyectos que deba desarrollar la Región Metropolitana.</p>
--	---

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Adicionalmente, se hace necesario que el artículo propuesto se encuentre relacionado con las fuentes de financiación acordadas tanto en los artículos 35 y 42 del Proyecto de ley. En ese orden de ideas, desde este Ministerio, de manera atenta, se solicita que se tenga en cuenta la redacción que ha propuesto para el artículo 42 correspondiente a "aportes nacionales". De mantenerse el artículo en los términos en que se encuentra actualmente previsto en la ponencia para plenarios, no nos sería posible otorgar el correspondiente aval en el entendido que el Proyecto de ley, por las razones antes eludidas.

En lo anteriores términos, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al artículo 42 del Proyecto de ley del asunto y solicita, respetuosamente, hasta tanto se ajuste en los términos solicitados. Por último, manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente, no sin antes indicar que cualquier inquietud adicional con gusto será atendida.

Cordial saludo,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General

DGPPN/OAJ/GR
UU-2800/2021

CARTA DE COMENTARIOS ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2021 CÁMARA – 152 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el Régimen Especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca.

DOCUMENTO

“Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el Régimen Especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca”

(Proyecto de Ley No. 213 de 2021 Cámara – 152 de 2021 Senado)

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar sus opiniones con respecto del proyecto de ley de la referencia.

En particular, la ANDI quiere llamar la atención sobre la inconveniencia de un "nuevo artículo" (según el orden actual, sería el artículo 43) que busca autorizar a los entes territoriales de la Región Metropolitana, para imponer sobretasas de hasta el 5% a los impuestos municipales y departamentales preexistentes, con el fin de financiar proyectos de inversión en sus zonas de incidencia.

Esta disposición es inconveniente, por las siguientes consideraciones:

- No es necesario autorizar sobretasas porque el Proyecto de Ley establece un número considerable y suficiente de fuentes de financiación para financiar proyectos de inversión en la Región Metropolitana, a saber:
 - ✓ Recursos del Presupuesto General de la Nación
 - ✓ Acceso a recursos del Sistema General de Regalías
 - ✓ Nueva contribución regional de valorización
 - ✓ Plusvalía
 - ✓ Participación en contraprestación aeroportuaria
 - ✓ Recaudo de derechos por el uso de terminales de transporte
 - ✓ Sobretasa al impuesto de delineación urbana

Es preciso señalar que, con corte al 15 de noviembre de 2021, el sistema general de regalías reporta montos para inversión sin contratar cercanos a COP \$6 billones¹, la cual es una cifra considerable, a la que puede acceder la Región Metropolitana y, de esa manera, no sería necesario acudir a ninguna otra fuente de financiación, tales como las sobretasas.

¹ Boletín mensual de inversiones SGR, Gesproy SGR, 15 de noviembre de 2021. <https://www.sgr.gov.co/Vigilancia/Resultadosdeinformes/Bolet%C3%ADnmensual.aspx>

- La carga tributaria de las empresas, es decir, la suma de los impuestos nacionales (renta, IVA, gravamen a los movimientos financieros, entre otros) y los impuestos municipales (predial, ICA, alumbrado público, entre otros), en Colombia es del 54,6% de sus ingresos. Dentro de ese monto, los tributos territoriales representan el 21%.² Como se observa, la tributación territorial es uno de las principales factores que incrementan la tributación en Colombia y colocan a nuestra jurisdicción como una de las menos competitivas en estos aspectos.

Las sobretasas propuestas podrían recaer sobre tributos como el Predial y el Alumbrado Público, los cuales actualmente tienen una importante incidencia en la tributación efectiva del sector empresarial. De implementarse esta medida, se incrementaría de manera desproporcionada la tributación de este sector, restándole competitividad al mismo y, de paso, a los municipios de la Región Metropolitana.

- Cargas adicionales a nivel territorial generan una gran sensibilidad para el sector empresarial. Una medida de esta naturaleza se recibe como desincentivo a la inversión en la Región Metropolitana y, como respuesta, el sector empresarial podría buscar la reubicación de sus operaciones en otros municipios/departamentos.

En conclusión, la ANDI solicita la eliminación del referido nuevo artículo (artículo 43) del proyecto de ley, relacionado con la autorización para imponer sobretasas de hasta el 5% a los tributos territoriales, en la medida que sería una disposición inconveniente porque existen otras fuentes de financiación y afectaría la competitividad del sector empresarial y de la misma Región Metropolitana.



Alberto Echavarría Saldarriaga
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

Diciembre 2021

² Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, OECD – DIAN – Ministerio de Hacienda, 2021. Cifras para el año gravable 2019.

CONTENIDO

Gaceta número 17 - miércoles 2 de febrero de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios Superintendencia Nacional de Salud Proyecto de ley número 020 de 2021 Cámara.....	1
Carta de comentarios Ministerio de Trabajo informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 020 de 2021 Cámara, por la cual se promueve el respeto y la dignificación laboral del talento humano en salud y se dictan otras disposiciones.	3
Carta de comentarios Ministerio de Trabajo al Proyecto de ley número 033 de 2021 Cámara, por medio del cual se adiciona un parágrafo al artículo 3° de la Ley 1574 de 2012.....	5
Carta de comentarios Asociación de Transportadores del Quindío al Proyecto de ley número 036 de 2020 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el servicio de transporte terrestre automotor mixto.	6
Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social al proyecto de ley número 046 de 2021 Cámara, por medio de la cual se regula el uso de perros guía para personas con discapacidad visual y se dictan otras disposiciones.	7
Carta de comentarios Ministerio de Trabajo al proyecto de ley número 049 de 2021 Cámara, por medio del cual se regulan las ocupaciones y profesiones del sector belleza.....	9
Carta de comentarios Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sobre proyecto de ley número 071 de 2021 Cámara, por medio de la cual se dictan normas para el ejercicio de la Profesión de Desarrollo Familiar, se expide el Código Deontológico y Ético, se le otorgan facultades al Colegio Nacional de Profesionales en Desarrollo Familiar, se deroga la Ley 429 de 1998 y se dictan otras disposiciones relativas al ejercicio de la profesión.	12

Carta de comentarios Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de conveniencia o inconveniencia proyecto de ley número 077 de 2020 Cámara, por medio de la cual se reconoce y dignifica la labor de los recicladores de oficio.....	16
Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social sobre el proyecto de ley número 081 de 2021 Cámara, por medio del cual se garantiza una pensión para quienes padecen una enfermedad terminal.	18
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley número 081 de 2021 Cámara, por medio del cual se garantiza una pensión para quienes padecen una enfermedad terminal.	20
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia de segundo debate del proyecto de ley número 085 de 2021 Cámara, por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital y se dictan otras disposiciones.....	22
Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social sobre el proyecto de ley número 089 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica el monto de la pensión de vejez de personas con discapacidad.	22
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate presentada al proyecto de ley orgánica número 213 de 2021 cámara-152 de 2021 Senado, por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el Régimen Especial de la Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca.....	24
Carta de comentarios asociación nacional de empresarios de colombia proyecto de ley número 213 de 2021 Cámara – 152 de 2021 Senado, por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el Régimen Especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca.	25