



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1521

Bogotá, D. C., viernes, 3 de noviembre de 2023

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DEL TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 075 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 26 de la Ley 909 de 2004.

Bogotá D.C., Colombia, 02 de octubre 2023

Doctor
RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO
Secretario General
Comisión Séptima
Cámara de Representantes
Email: comision.septima@camara.gov.co
Bogotá D.C.

Asunto: TRASLADO SOLICITUD DE CONCEPTO PROYECTO DE LEY 075 DE 2023 CAMARA – “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 26 DE LA LEY 909 DE 2004”

Cordial saludo,

Estimado Dr. Albornoz,

El Ministerio del Trabajo, a través del Viceministerio de Empleo y Pensiones, así como el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección y, sus respectivas áreas técnicas, se articulan entre sí y de acuerdo con la competencia de cada área, se procede a proyectar respuesta a los diferentes oficios en los que los Honorables Senadores y Representantes a la Cámara, requieren a esta cartera ministerial.

Es por esto, que, una vez recibida la respuesta proyectada por el área técnica, en este caso, por el Despacho del Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección, con sus respectivos vistos buenos, y revisado el documento por esta Oficina Asesora Jurídica en cuanto al componente jurídico que nos compete, procedemos a remitir respuesta a la comunicación dirigida a este Ministerio, mediante la cual allega la petición formulada por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, en la que se solicita:

Que se emita concepto al proyecto de Ley No. 075 DE 2023 CAMARA – “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 26 DE LA LEY 909 DE 2004”. Autor el Representante a la Cámara NICOLAS ALBEYRO ECHEVERRI ALVARAN, asignado por competencia a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, el proyecto de ley tiene dos (2) artículos, incluida la vigencia, el cual pretende modificar el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones

Anado lo anterior, esta cartera considera que conforme sus facultades y lineamientos no es competente para conceptuar el articulado y como se menciona el en artículo primero, el

competente para hacerlo es el Departamento Administrativo de la Función Pública; teniendo en cuenta lo anterior y por tratarse de un asunto de competencia de esa entidad, se dio traslado de la solicitud de conformidad con lo preceptuado en el artículo 21 del Código Contencioso administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustitutivo por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015.

Atentamente

WILMER ANDRÉS PACHÓN GONZÁLEZ
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

CARTA DE COMENTARIOS INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción de la salud mental.

| | |
|---|---|
| <p>Bogotá D.C., 2023-10-06</p> <p>Doctor: RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO Secretario General Comisión Séptima H. Cámara de Representantes Congreso de la República de Colombia comision.seplima@camara.gov.co Ciudad,</p> <p>Asunto: Concepto Proyecto de Ley No. 080 de 2023 Cámara: <i>"Por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción de la salud mental"</i> – Oficio CSPCP.3.7-468-23.</p> <p>Apreciado secretario:</p> <p>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) de conformidad con los instrumentos normativos que le confieren la protección integral y la garantía de derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias, así como las disposiciones que demarcan su competencia, señaladas en la Ley 75 de 1968¹, la Ley 7 de 1979 reglamentada por el Decreto 2388 de 1979, la Ley 1098 de 2006², reglamentada parcialmente por el Decreto 936 de 2013³ compilado por el Decreto 1084 de 2015, y la estructura del Instituto⁴; procede a brindar concepto técnico y jurídico sobre el proyecto de Ley de la referencia dentro del marco legal de su competencia y misionalidad, en los siguientes términos:</p> <p>1. Síntesis del proyecto de Ley</p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto, modificar la Ley 1616 de 2013 – expide la Ley de Salud Mental –, y dictar otras disposiciones en materia de <i>prevención y atención</i> de trastornos o enfermedades mentales, así como la adopción de medidas para <i>la promoción</i> de la salud mental.</p> <p>¹ Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. ² Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. ³ 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. ⁴ Definida en el Decreto 987 de 2012, modificado por los Decretos 1927 de 2013 y 879 de 2020, y el Decreto 1074 de 2023 a través del cual se le integró al Sector Administrativo de Igualdad y Equidad.</p> | <p>Para ello propone abordar el proyecto de ley a través de tres ejes temáticos principales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) El enfoque preventivo dentro del derecho a la Salud Mental, a partir de la implementación de programas para el manejo psicológico y de salud mental en las instituciones de educación preescolar, básica y media de carácter público y privado; resaltando: <ul style="list-style-type: none"> - La creación de un programa deportivo y de recreación, a cargo de los Ministerios del Deporte, Educación y Salud y Protección Social. - Establecimiento de directrices por parte del Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, para el desarrollo de estrategias de sensibilización y capacitación al personal de las instituciones educativas por parte de las entidades territoriales. Para ello propone adicionar un artículo⁵ dentro del capítulo VII; esbozando en cabeza del Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, el compromiso de diseñar un lineamiento de Política Pública para la prevención y atención en materia de salud mental para el sector educativo⁶. - La creación de un sistema de registro de información estadística de trastornos o enfermedades mentales en las instituciones de educación preescolar, básica y media, de carácter público y privado, que recoja los indicadores en salud mental en los entornos escolares para soportar la toma de decisiones. Para ello propone adicionar dos artículos⁷ dentro del capítulo VII. 2) Crear un Sistema Nacional Integrado de Salud para que el Ministerio de Salud y Protección Social como órgano rector del mismo, cuente con elementos multisectoriales y multidisciplinarios que le permitan complementar las soluciones de salud mental en el territorio nacional; y que se centra en: <ul style="list-style-type: none"> - Modificar la composición y funciones del Consejo Nacional de Salud Mental, incluyendo invitados permanentes, y dentro de éstos últimos, a un delegado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁸, quienes informarán al Consejo sobre necesidades que tengan en materia de atención en salud mental en su sector. <p>⁵ Artículo 14 del proyecto de ley. ⁶ Artículo 15 del proyecto de ley. ⁷ Artículo 12 y 13 del proyecto de ley. ⁸ Artículo 4 del proyecto de ley.</p> |
| <p>3) Declarar el mes de octubre de cada año como el "Mes de la Salud Mental" en todo el territorio nacional⁹; con el propósito de que los actores relacionados con la política de salud mental en el país <i>desarrollen actividades de forma articulada para concientizar sobre la importancia del equilibrio, tranquilidad, amor en la gestión de las emociones y resolución de conflictos, en el ámbito individual, familiar, escolar, laboral y social.</i></p> <p>2. Observaciones Jurídicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La salud mental: <p>El artículo 49¹⁰ de la Constitución Política de Colombia consagró el derecho a la salud, regulado por la Ley 1751 del 16 de febrero de 2015¹¹ como un derecho autónomo e irrenunciable de todo ser humano, atado a la dignidad humana¹²; el cual, en concordancia con instrumentos internacionales ratificados por Colombia dentro del marco del Sistema Interamericano y Universal de Protección a los Derechos Humanos, <i>incluye el derecho humano a la salud mental</i>, abarcando su <i>prevención, promoción y atención</i>; y coherente a ello, parte integral del interés superior de los niños, niñas y adolescentes¹³.</p> <p>En la misma línea, el artículo 12¹⁴ del mandato superior, consagró el derecho fundamental a la integridad personal, que en correspondencia con el artículo 5¹⁵ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los lineamientos esgrimidos por la H. Corte Constitucional en las sentencias T-248/98 y T-372 de 2012, integran la salud física y mental del ser humano, al entender que la integridad personal, no solo abarca "la composición física de la persona, sino la plenitud de los elementos que inciden en la salud</p> <p>⁹ Artículo 17 del proyecto de ley. ¹⁰ ARTICULO 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad (...). ¹¹ Ley Estatutaria de Salud ¹² Artículo 1. ¹³ ARTICULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, <i>la salud</i> y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de <i>asistir y proteger</i> al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. ¹⁴ Artículo 12. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. ¹⁵ Artículo 5. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.</p> | <p>mental y en el equilibrio psicológico, los cuales hacen parte de unas condiciones mínimas de dignidad humana.</p> <p>El mandato superior, igualmente estableció en su artículo 13 que <i>"(...) El Estado protegerá especialmente a las personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan"</i>, disponiendo en el artículo 47 que <i>"El Estado adelantará una política de prevención, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos"</i>.</p> <p>Lo anterior, alineado a la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, aprobada mediante la Ley 1346 de 2009, que consagró en su artículo 25 el reconocimiento por parte de los Estados parte de la Convención, el derecho de las personas con discapacidad a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por esta circunstancia.</p> <p>En conclusión, el derecho a la salud mental constitucionalmente protegido abarcó a través del artículo 49 de la Constitución Política, el mandato para que el Estado organice, dirija y reglamente la prestación de los servicios de salud, establezca las políticas para su prestación, ejerciendo su vigilancia y control; así como para la distribución de las competencias a nivel central, territorial y en cabeza de los particulares. El constituyente primario, delineó el mandato de generar políticas públicas de dirección, reglamentación y prevalencia de la salud mental, que abarque la prevención, promoción y atención; sustentado en la necesidad de garantizar el principio de la dignidad humana, como base ineludible del Estado Social de Derecho consagrado en el artículo 1 de la Carta Magna. Alineado a ello, se colige que el proyecto de ley cumple con esta finalidad constitucional.</p> <p>• Línea jurisprudencial:</p> <p>La H. Corte Constitucional ha sido enfática en resaltar la importancia y prevalencia del derecho a la salud mental y física, como parte integral del derecho a la salud, en virtud del principio universal del reconocimiento de la dignidad humana, y conexo a él, la obligatoriedad por parte del Estado, de generar políticas públicas de dirección, reglamentación y garantía, que permitan proteger la salud mental, incluyendo su prevención, promoción y atención:</p> <p>✓ En la sentencia T-859/03, afirmó que: <i>"la garantía del derecho fundamental a la salud surge en el ámbito nacional e internacional, como un derecho que se dirige a proteger la integridad de las personas en su ámbito físico como mental. Concepto que además de abarcar un carácter fundamental, comporta un servicio público – artículo 49 Superior –, que obliga al Estado a generar políticas públicas de dirección, reglamentación y garantía en el marco de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad que trae inmerso el Estado Social de Derecho"</i> (subrayado fuera de texto).</p> |

✓ La sentencia **T-760 de 2008**, marcó un hito frente al carácter iusfundamental del derecho a la salud, resaltando que la concreción de este derecho se deriva de las normas que rigen el derecho a la salud consagradas en la Constitución, el bloque de constitucionalidad, las leyes y demás normas que crean y estructuran el Sistema Nacional de Salud.

✓ La sentencia **T-141/14** reiteró el dictamen **T-227 de 2007**, indicando que este derecho "tiene un carácter fundamental de forma autónoma, por tratarse de un derecho dirigido a lograr la dignidad del ser humano, por lo que lo hace un derecho de aplicación inmediata, esencial e inalienable" (subrayado fuera de texto).

✓ Por su parte, la **sentencia T-632/15**, indicó que: "El goce y disfrute de la salud mental, no se encuentra fuera de la órbita de protección constitucional, ni es un derecho de menor jerarquía frente a la salud física, por lo que tienen el mismo grado de protección constitucional (...)", añadiendo que "en atención a la protección reforzada en salud de la que son acreedores las persona que padecen un trastorno o enfermedad mental, la jurisprudencia constitucional ha procurado, a través de sus fallos, garantizar un sistema de salud que permita mejorar integralmente su condición o, por lo menos, hacerla más digna y tolerable, pues, el bienestar psicológico, mental y psicopático es lo que en principio se debe proporcionar a estas personas" (subrayado fuera de texto)

✓ En la sentencia **T-450/16**, el alto tribunal reconoció la importancia de proteger tanto la salud física como la salud mental del accionado, recalcando que quienes presenten este tipo de padecimiento, serán sujeto de *especial protección constitucional*.

✓ Congruente a ello, la sentencia **T-001 de 2021** resaltó el derecho a la salud mental de las personas con discapacidad mental, reforzando la *protección especial* en razón a la existencia de una condición de debilidad manifiesta, así como el derecho que les asiste a su rehabilitación integral, recalcando en el mismo nivel de importancia, con fundamento en el artículo 47¹⁸ de la Constitución Política, de adoptar para tal efecto, *políticas de previsión, rehabilitación e integración social*" (subrayado fuera de texto).

Sintetizando, el derecho a la salud (i) no se limita al bienestar físico sino también al bienestar mental, social y emocional; (ii) es un derecho fundamental que permite la realización de otras garantías superiores como también el desarrollo integral del ser humano; que conlleva al goce del más alto nivel posible de salud y, consecuente a ello, (iii) la obligatoriedad de reglamentar la prestación del servicio de salud, generar políticas públicas que permitan proteger la prevención, promoción y atención de la salud mental como derecho humano en cabeza del Estado, conforme a las competencias legales a nivel central, territorial y de los particulares.

¹⁸ Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.

atención en salud mental, priorizando al unisóno de la Política Nacional, la promoción, prevención, atención integral, y la inclusión social, como ejes transversales.

- La modificación de la Política Nacional de Salud Mental como mandato legal del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: "Colombia Potencia Mundial de la Vida", dispone en su artículo 166 que se aborden: "líneas estratégicas con acciones transectoriales de mediano y largo plazo que incidan en los determinantes sociales de la salud mental, por entornos de desarrollo, curso de vida distinguiendo los enfoques poblacional, interseccional y territorial que contemple la **promoción de la salud mental, la prevención, atención integral, rehabilitación e inclusión social** (...)"

Por lo anterior, se sugiere que los asuntos que plantea el proyecto de ley y, que se dirigen a la promoción, prevención y atención de la salud mental, conforme indica el objeto de la iniciativa legislativa, se movilizan a través de la Política Nacional de Salud Mental y, que conforme al artículo 166 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: *Colombia Potencia Mundial de la Vida*, será actualizado.

- Marco normativo del interés superior de los niños, niñas y adolescentes en relación con el derecho a la salud:**

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989²⁵, a con, reconoce que todo niño, niña y adolescente tiene derecho intrínseco a la vida y a que se le garantice, en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo; el disfrute al más alto nivel posible de la salud, servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación.

Conexo a ello, el artículo 44 de la Constitución Política, en correlación con los artículos 8 y 9 de la Ley 1098 de 2006, consagra el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y la prevalencia de sus derechos, dadas sus condiciones especiales de vulnerabilidad, que implica reconocer a su favor un trato preferente de parte de la familia, la sociedad y el Estado, quienes tienen la obligación de "procurar que se garantice siempre su desarrollo armónico e integral, el ejercicio pleno de sus derechos", y dentro de éstos, la salud.

En correspondencia con lo anterior, la Ley 1098 de 2006, reiteró, en su artículo 27, que todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la salud integral²⁶, definiéndola como: "...un estado de bienestar físico, psíquico y fisiológico y no solo la ausencia de enfermedad...", reglando que ningún Hospital, Clínica, Centro de

²⁵ Aprobada con la Ley 12 de 1991.

²⁶ Se entiende por salud integral, la garantía de la prestación de todos los servicios, bienes y acciones, conducentes a la conservación o la recuperación de la salud de los niños, niñas y adolescentes.

- La Política Nacional de Salud Mental:**

El artículo 31¹⁷ de la Ley 1616 de 2013 dispuso que el Ministerio de Salud y Protección Social ajustara y expidiera la *Política Nacional de Salud Mental*, en su rol de autoridad sanitaria¹⁸, siendo adoptada con la Resolución 4886 del 7 de noviembre de 2018, la cual incluye¹⁹ el Plan Nacional de Salud Mental – CONPES 3992 de 2020, en correspondencia con el Plan Decenal para la Salud Pública 2022-2031²⁰.

En esta línea, el objeto de la iniciativa legislativa se dirige a la *prevención, atención y promoción* de la salud mental²¹, congruente a los objetivos y ejes de la Política Nacional de Salud Mental que abarcan la *prevención, atención y promoción* de la salud mental; resaltando que su actualización es un compromiso y mandato dispuesto por el artículo 166 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: "Colombia Potencia Mundial de la Vida", incluyendo en igual sentido la *prevención, promoción y atención* de la salud mental, como se ilustra a continuación:

- La Política Nacional, encargada de *promover la salud mental*²² en el territorio nacional, dispone dentro de sus objetivos específicos²³ orientados a la *prevención* de los problemas y trastornos mentales y el suicidio, desarrollar *acciones promocionales* para el cuidado de la salud mental y la *integralidad de la atención* en salud, así como fortalecer los procesos sectoriales e intersectoriales de gestión de la salud pública. Coherente a ello, los ejes que la estructuran²⁴ se dirigen a:
 - i) **8.1. La promoción de la convivencia y la salud mental en los entornos**, ii) **8.2. Prevención de los problemas de salud mental individuales y colectivos**, iii) **8.3. Atención y tratamiento integral de los problemas, trastornos mentales y epilepsia**, iv) **8.4. Rehabilitación integral e inclusión social** y, v) **8.5. Gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial**, agrupando todas aquellas acciones intersectoriales orientadas al desarrollo de capacidades individuales, colectivas, poblacionales y líneas de acción que permitan la materialización operativa de la política
- El objetivo general del CONPES 3992, es promover la salud mental a través del fortalecimiento de entornos sociales, desarrollo de capacidades individuales y colectivas, el incremento de la coordinación intersectorial y el mejoramiento de la

¹⁷ Artículo 31. Política Pública Nacional de Salud Mental. El Ministerio de Salud y Protección Social tiene dieciséis (16) meses a partir de la fecha de expedición de la presente ley para ajustar y expedir mediante acto administrativo la Política Nacional de Salud Mental acorde con los cambios normativos y el perfil epidemiológico actual del país (...)"

¹⁸ Decreto Ley 4107 de 2011

¹⁹ Congruente al tercer párrafo del artículo 31 de la Ley 1616 de 2013.

²⁰ Adoptado con la Resolución 1035 de 2022.

²¹ Artículo 1 del Proyecto de Ley.

²² Numeral 7.1. de la Política Nacional de Seguridad Mental expedida con la Resolución 4886 de 2018.

²³ Numeral 7.2

²⁴ Estipulados en el numeral 8.

Salud y demás entidades dedicadas a la prestación del servicio de salud, podrán abstenerse de atender a un niño, niña o adolescente que requiera atención en salud, y que conforme a la Ley Estatutaria 1751 de 2015 no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica, en razón a ser sujetos de especial protección.

Alineado a ello, el ICBF²⁷ lidera políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes y a prevenir sus vulneraciones, así como el diseño de los referentes de calidad para su atención integral en coordinación y articulación con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar – SNBF, velando siempre por la garantía del interés superior y prevalencia de sus derechos, bajo el principio de corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado para su protección integral.

En consonancia con todo lo anterior, la Ley 1616 del 2013, dispuso la priorización de los niños, niñas y adolescentes para la promoción, prevención y atención integral de la salud mental, a través los artículos 1, 23, 24 y 25, acorde al interés superior de los niños, niñas y adolescentes y la prevalencia de sus derechos consagrado en el artículo 44 de la Constitución, observando que el proyecto de ley invita a entender la salud mental desde un enfoque transectorial e integral, promoviendo su prevención, promoción y atención, por lo que se reconoce la iniciativa legislativa, pero no se observan avances estructurales en relación con la Ley 1616 de 2013 y congruente a ella, la Política Nacional de Seguridad Mental.

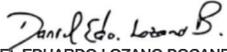
3. Observaciones técnicas:

A continuación, se incluyen observaciones específicas para algunos artículos:

| Artículos | Comentarios ICBF |
|--|--|
| Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la ley 1616 de 2013, y dictar otras disposiciones en materia de <i>prevención y atención</i> de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la <i>promoción</i> de la salud mental. | El objeto de la iniciativa legislativa se dirige a la <i>prevención, atención y promoción</i> de la salud mental, congruente a los objetivos y ejes de la Política Nacional de Salud Mental que abarcan en igual medida la <i>prevención, atención y promoción</i> de la salud mental; resaltando que su actualización es un compromiso y mandato dispuesto por el artículo 166 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: "Colombia Potencia Mundial de la Vida", que incluye igualmente la <i>prevención, promoción y atención</i> de la salud mental, ya que dispone: |

²⁷ Autoridad Central en Colombia en materia de adopción y ente Coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (artículo 62 y párrafo del artículo 11 – Ley 1098 de 2006).

| Artículos | Comentarios ICBF | Artículos | Comentarios ICBF |
|---|--|---|--|
| <p>Artículo 2. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2. Ámbito de Aplicación. <i>La presente ley es aplicable al Sistema General de Seguridad Social en Salud, específicamente al Ministerio de Salud y Protección Social, Superintendencia Nacional de Salud, Comisión de Regulación en Salud o la entidad que haga sus veces, las empresas administradores de planes de Beneficio, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, las Empresas Sociales del Estado, así como las demás personas, entidades, organismos, o instituciones que tengan responsabilidades en la promoción de la salud mental, y la prevención y atención Integral de trastornos o enfermedades mentales.</i></p> <p><i>También será aplicable, en lo respectivo, a aquellas personas que padezcan trastornos o enfermedades mentales, y sus familias, o representantes legales.</i></p> <p>[...]</p> | <p>"Abordar líneas estratégicas con acciones transectoriales de mediano y largo plazo que incidan en los determinantes sociales de la salud mental, por entornos de desarrollo, curso de vida distinguiendo los enfoques poblacional, interseccional y territorial, que contemple la promoción de la salud mental, la prevención, atención Integral, rehabilitación e inclusión social de la población (...)"</p> <p>Por ello se considera que los asuntos que plantea el proyecto de ley dirigidos a la promoción, prevención y atención de la salud mental, se movilicen a través de la Política Nacional de Salud Mental.</p> <p>Acorde a lo anterior, se sugiere en caso de insistir en modificaciones a la Ley 1616 de 2013, que se surtan en un proceso de concertación con las comunidades, las distintas poblaciones, el sector académico, ONG, expertos y otros actores relevantes, así como las instancias intersectoriales que tienen responsabilidad en el tema.</p> <p>El segundo párrafo se encuentra en concordancia con los artículos 10 y 27 de la Ley 1616 de 2013.</p> | <p>Artículo 3. Programa de Deporte. El Gobierno Nacional, en un término de doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, creará un programa deportivo y de recreación, mediante el cual se incentive la práctica deportiva como mecanismo elemento de la atención en salud, y como elemento preventivo y complementario de la prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales.</p> <p>La implementación del programa estará a cargo del Ministerio del Deporte, Ministerio de Salud y Protección Social, y el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>[...]</p> <p>Artículo 4. Modifíquese el artículo 29 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 29. CONSEJO NACIONAL DE SALUD MENTAL. (...)</p> <p><i>El consejo es una instancia mixta integrada por:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. (...) 4. <i>Un (1) representante de cada uno de los colegios, consejos o asociaciones profesionales relacionadas con la atención en salud mental.</i> 5. <i>Dos (2) representantes de los prestadores de servicios de Salud.</i> (...) <p><i>Por otro lado, serán invitados permanentes:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> i) <i>Un delegado del Ministerio de Educación.</i> ii) <i>Un delegado del Ministerio del Deporte.</i> iii) <i>Un delegado del Ministerio de Justicia.</i> iv) <i>Un delegado del Ministerio de Vivienda.</i> v) <i>Un delegado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</i> vi) <i>Un delegado del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</i> | <p>Se puede manejar a través de la Política Nacional de Salud Mental expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social con la Resolución 4886 del 7 de noviembre de 2018 y, que congruente al tercer párrafo del artículo 31 de la Ley 1616 de 2013, incluye el Plan Nacional de Salud Mental – CONPES 3992 de 2020; Política que será actualizada por disposición del artículo 166 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: "Colombia Potencia Mundial de la Vida".</p> <p>Adicionalmente, se pueden considerar otras estrategias, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales de género, étnico y discapacidad, e incluir al Ministerio de Cultura para incorporar expresiones culturales y las artes, esto teniendo en cuenta que su misionalidad está centrada en promover y gestionar la diversidad cultural con enfoque intercultural y de derechos de manera eficiente para beneficio de la ciudadanía.</p> <p>En la exposición de motivos se anuncia la creación de un sistema nacional integrado de salud, con elementos multisectoriales y multidisciplinarios, pero, más allá de la propuesta de modificar el Consejo Nacional de Salud Mental que indica el presente artículo, no se hace referencia específica a dicho sistema nacional en el desarrollo del articulado del proyecto de ley.</p> <p>La modificación propuesta de eliminar la especificidad de algunos integrantes del Consejo Nacional de Salud Mental no resulta conveniente dentro de un marco de integralidad e interdisciplinariedad, donde es importante asegurar la idoneidad y la formación profesional de sus integrantes, frente a los retos y complejidades que impone el tema de salud mental.</p> <p>El interés superior de los niños, niñas y adolescentes soportaría la participación del ICBF en calidad de invitado permanente del Consejo Nacional de Salud Mental, resaltando que su participación y función estaría delimitada a informar al Consejo sobre necesidades que, en desarrollo del ejercicio de su misionalidad y</p> |
| <p>vii) <i>Un delegado de la Federación Colombiana de Municipios.</i></p> <p><i>Los miembros invitados deberán informar al Consejo Nacional sobre las necesidades que tengan en materia de atención en salud mental en su sector"</i></p> <p>Artículo 5. Modifíquese el artículo 30 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 30. Funciones del Consejo Nacional de Salud Mental.</p> <p>Amplía las funciones del Consejo Nacional de Salud Mental, al incluir la labor de proponer lineamientos para difusión de programas de prevención y atención integral de trastornos y enfermedades mentales, capacitación de servidores públicos, docentes y trabajadores sobre la salud mental.</p> <p>Aunado a ello, dispone que "el comité interinstitucional" realice recomendaciones sobre salud mental respecto de ciertos grupos poblacionales: privados de libertad, estudiantes, trabajadores, comunidades étnicas, afectados por desastres naturales o por adicciones y víctimas de conflicto armado.</p> <p>Artículo 6. Modifíquese el artículo 6 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 6. Derechos de las personas. Además de los Derechos consignados en la Declaración de Lisboa de la Asociación Médica Mundial, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y otros instrumentos internacionales, Constitución Política, y la Ley General de Seguridad Social en Salud, son derechos de las personas en el ámbito de la Salud Mental:</p> <p>(...)</p> <p>9. Derecho a no ser discriminado o estigmatizado, por su condición de persona</p> | <p>funciones legales, se tengan en materia de atención en salud mental, con el propósito de garantizar la primacía de sus derechos.</p> <p>No obstante, el rol de los invitados permanentes de informar al Consejo Nacional de Salud Mental sobre las necesidades que tengan en materia de atención en salud mental en su sector se podría lograr a través de otras acciones de gestión.</p> <p>Se sugiere revisar, en razón a que únicamente en este artículo del proyecto de ley se menciona a un "comité interinstitucional", sin mayor especificidad.</p> <p>Este artículo modifica el numeral 9, para explicitar el derecho a "no ser sometido a tratos crueles e inhumanos, y a ser respetado en su dignidad humana", como parte del esfuerzo para evitar la discriminación y estigmatización de las personas en el ámbito de la salud mental, acorde al artículo 1 de la Constitución Política.</p> | <p>Artículo 7. Modifica el artículo 9 de la Ley 1616 de 2013. Incluye que "<i>todas las empresas y entidades de cualquier naturaleza deben garantizar un ambiente laboral libre de acoso laboral, y deberán implementar medidas que contribuyan al bienestar y la salud mental de sus empleados durante la jornada laboral.</i>"</p> <p>También indica, que las empresas de bienes y servicios provean condiciones de bienestar para usuarios y recepción de sugerencias.</p> <p>Artículo 8. Modifica el artículo 11 de la Ley 1616 de 2013.</p> <p>Añade dentro de las acciones complementarias para la atención integral en salud mental, "las actividades deportivas y/o recreativas"</p> <p>Artículo 11. Modifica el artículo 23 de la Ley 1616 de 2013. Incluye un párrafo que señala que, todas las personas adultas que sufran un trastorno y/o enfermedad mental y que convivan con niños, niñas y adolescentes, accederán a una atención integral y preferente.</p> <p>Artículos 12 y 13. Se dirigen a crear un Sistema de Información sobre la presencia de trastornos y enfermedades mentales en los entornos educativos de carácter público y privado, de educación preescolar, básica y media.</p> <p>"Artículo 12. Adiciónese el artículo 23 A. a la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 23 A. Sistema de información estadística. El Gobierno Nacional establecerá un sistema de reporte para las instituciones de educación preescolar, básica y media de carácter público y privado, para registrar la presencia de trastornos o enfermedades mentales en los estudiantes [...]"</p> | <p>sujeito de atención en salud mental. Así como tendrá derecho a no ser sometido a tratos crueles e inhumanos y a ser respetado en su dignidad humana".</p> <p>Se sugiere incluir acciones de carácter estructural, para prevenir la exposición a factores de riesgo que afecten la salud mental, en el ámbito laboral.</p> <p>Se encuentra en consonancia con el artículo 3 del proyecto de ley y acorde a ello, las observaciones que fueron señaladas frente al mismo.</p> <p>Se encuentra en concordancia con el principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes y la prevalencia de la garantía de sus derechos.</p> <p>Con los artículos 8 y 9 de la Ley 1438 de 2011, se creó el Observatorio Nacional de Convivencia Social y Salud Mental, siendo la instancia competente y responsable a nivel nacional, de recolectar, analizar, consolidar y proveer información suficiente, confiable y oportuna sobre la situación de la convivencia social y salud mental de toda la población colombiana, que sirva de insumo para la identificación de necesidades, la gestión del conocimiento y soporte la toma de decisiones en salud a nivel nacional.</p> <p>En este contexto, ya existe por disposición legal una instancia que es la competente de recolectar, consolidar y analizar la información estadística sobre salud mental a nivel nacional de toda la población colombiana, que soporta la</p> |

| Artículos | Comentarios ICBF | Artículos | Comentarios ICBF |
|--|---|---|---|
| <p>*Artículo 13. Adiciónese el artículo 23B a la ley 1616 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 23 B. Objetivos del Sistema de registro de información estadística. El Sistema de registro tendrá como objetivos fundamentales los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> Proporcionar los datos necesarios para generar estrategias (...) Brindar a la Nación, los departamentos y municipios la información requerida para el diseño de estrategias (...) Proporcionar los datos necesarios a la Nación, los Departamentos, Distritos y, municipios para servir de soporte (...) Servir como base para la consolidación de estadísticas e indicadores en salud mental en entornos escolares. Las demás que defina el Gobierno Nacional." <p>*Artículo 14. Capacitaciones al personal de las Instituciones Educativas. El Gobierno Nacional y las Entidades territoriales – según su competencia, desarrollan estrategias que tengan como fin la sensibilización y capacitación en enfoques preventivo y de promoción en ejercicio del derecho a la Salud Mental de docentes de Instituciones de educación inicial y preescolar, básica y media de carácter público y privado, al cuerpo administrativo, estudiantes y familias, con el fin de brindarles herramientas que les permitan..."</p> <p>Artículo 15. Política Pública de Salud Mental con enfoque preventivo en el sector educativo. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio</p> | <p>toma de decisiones.</p> <p>En caso de subsistir, se sugiere que se articule con el Observatorio Nacional de Convivencia y Salud Mental, para que alimente la información "estadística" disponible registrada en el Observatorio Nacional, y evitar una duplicidad de registros.</p> <p>Adicionalmente, se sugiere revisar la pertinencia de establecer esta responsabilidad en cabeza de las instituciones educativas, sin fortalecer las capacidades estructurales de las mismas.</p> <p>Igualmente, y en concordancia con la ley 1804 de 2016: "Por la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones", se sugiere añadir el término "educación <i>inicial</i> y preescolar..."</p> <p>Se sugiere añadir el término "educación <i>inicial</i>" en concordancia con la Ley 1804 de 2016: "Por la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones". En este sentido, se sugiere la siguiente modificación:</p> <p><i>"El Gobierno Nacional y las Entidades territoriales – según su competencia, desarrollan estrategias que tengan como fin la sensibilización y capacitación en enfoques preventivo y de promoción en ejercicio del derecho a la Salud Mental de docentes de Instituciones de educación inicial y preescolar, básica y media de carácter público y privado, al cuerpo administrativo, estudiantes y familias, con el fin de brindarles herramientas que les permitan..."</i></p> <p>Se observa que, en este artículo, se incluyó el enfoque "preventivo", dejando de lado, acorde al objeto del proyecto de ley la "promoción y atención" de la salud mental.</p> | <p>de Salud y Protección Social, deberá dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, un lineamiento para la prevención y atención en materia de Salud Mental o para el Sector Educativo (...)"</p> <p>Artículo 19. Vigencia y derogatoria. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> | <p>Sumado a ello y en razón a que ya existe la Política Nacional en Salud Mental, se sugiere que la propuesta se integre dentro de esta Política Nacional, que contempla la prevención, atención integral y promoción de la convivencia y la salud mental en los entornos, máxime el mandato legal para su actualización dispuesto en el artículo 166 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: "Colombia Potencia Mundial de la Vida".</p> <p>Sin observaciones.</p> |
| <p>adolescentes y la prevalencia de sus derechos, afín a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.</p> <p>Consecuente a ello, el proyecto de ley invita a entender la salud mental desde un enfoque transectorial, pero no se observan avances estructurales en relación con la Ley 1616 de 2013.</p> <ul style="list-style-type: none"> El artículo 31 de la Ley 1616 de 2013 dispuso que el Ministerio de Salud y Protección Social, ajustara y expidiera la Política Nacional de Salud Mental, y a partir de esta disposición legal, ha sido expedida normatividad referida a su reglamentación e implementación. Con la Resolución 4886 del 2018, se adoptó la Política Nacional de Salud Mental, la cual incluye el Plan Nacional de Salud Mental – CONPES 3992 de 2020, en correspondencia con el Plan Decenal para la Salud Pública 2022-2031, abarcando la prevención, atención y promoción de la salud mental, congruente al objeto de la iniciativa legislativa: <ul style="list-style-type: none"> La Política Nacional de Salud Mental adoptada con la Resolución 4886 de 2018, dispone dentro de sus objetivos específicos orientar acciones para la <i>prevención, desarrollar acciones promocionales y promover la integralidad de la atención</i> de la salud mental. Coherente a ello, los ejes que la estructuran abarcan en los subnumerales 8.1, 8.2 y 8.3.: i) la promoción de la convivencia y la salud mental en los entornos, ii) la prevención de los problemas de salud mental individuales y colectivos, y iii) la atención y tratamiento integral, coincidiendo con el objeto de la iniciativa legislativa. El CONPES 3992 prioriza la promoción, prevención, atención integral y la inclusión social, como ejes transversales, congruente al objeto del proyecto de ley. Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: "<i>Colombia Potencia Mundial de la Vida</i>"²⁸, dispuso que el Gobierno nacional bajo la coordinación del Consejo Nacional de Salud Mental, actualice la política nacional de salud mental, en la cual se abordarán líneas estratégicas con acciones transectoriales de mediano y largo plazo, que incidan en los determinantes sociales de salud mental, por entornos de desarrollo, curso de vida, distinguiendo los enfoques poblacional, intersectorial y territorial, que contemplan igualmente, la <i>promoción, prevención y atención integral de la salud mental</i>, alineado al objeto del proyecto de ley. Afín a las conclusiones precedentes, donde se destaca que el objeto de la iniciativa legislativa se dirige a la prevención, atención y promoción de la salud mental, congruente a los objetivos y ejes de la Política Nacional de Salud Mental que abarcan la <i>prevención, atención y promoción de la salud mental</i>, cuya actualización entraña un compromiso y mandato legal dispuesto por el artículo | <p>166 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: "<i>Colombia Potencia Mundial de la Vida</i>", y que incluye en igual sentido la <i>prevención, promoción y atención de la salud mental</i>, se considera respetuosamente, que los asuntos que plantea el proyecto de ley, y que se dirigen a la promoción, prevención y atención de la salud mental, se movilicen a través de la Política Nacional de Salud Mental.</p> <p>Finalmente, solicitamos respetuosamente se tengan en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, reiterando la indeclinable voluntad que asiste al ICBF frente a las iniciativas legislativas que favorezcan a los niños, niñas y adolescentes, a sus familias y comunidades como entornos protectores en el país.</p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: right;">  DANIEL EDUARDO LOZANO BOCANEGRA Jefe de la Oficina Asesora Jurídica </p> | | |

²⁸ Artículo 166

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción de la salud mental.

| | |
|--|---|
| <p>Bogotá D.C.</p> <p>Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO Secretario General Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes comision.septima@camara.gov.co Ciudad</p> <p>Asunto: Consideraciones al Proyecto de Ley 080 de 2023 Cámara "Por medio del cual se modifica la ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental".</p> <p>Respetado Secretario,</p> <p>El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de conformidad con las funciones establecidas en su titularidad a través del Decreto 3571 de 2011, presenta por medio de este documento sus consideraciones sobre el Proyecto de Ley 080 de 2023 Cámara "Por medio del cual se modifica la ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental", así:</p> <p>El artículo 4 del Proyecto de Ley modifica el artículo 29 de la Ley 1616 de 2013 "Por medio de la cual se expide la ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones", en el sentido de incluir como invitado en el Consejo Nacional de Salud Mental, entre otros, a un delegado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, quien deberá informar al Consejo Nacional sobre las necesidades que se tengan en materia de atención en salud mental en el sector. Esta disposición es viable jurídicamente y razonable dentro de un contexto de administración pública integral donde distintos sectores se articulan para cumplir los fines del Estado señalados en el art. 2 de la Constitución Política.</p> <p>En efecto, la política pública de vivienda, como estrategia integral para garantizar el derecho a la vivienda digna a los ciudadanos debe considerar todas las problemáticas, sociales y económicas, para lo cual es relevante conocer la política de promoción de la salud mental; razón por la cual, desde lo jurídico no</p> | <p>se tendrían impedimentos a la inclusión del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como invitado en el Consejo Nacional de Salud Mental, para exponer las necesidades y recomendaciones que se tengan en esta materia desde el sector vivienda.</p> <p>Con los comentarios expuestos, esperamos contribuir en la gestión legislativa.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>NELSON ALIRIO MUÑOZ LEGUIZAMÓN Jefe Oficina Asesora Jurídica</p> |
|--|---|

CARTA DE COMENTARIOS DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción de la salud mental.

| | |
|--|---|
| <p>Bogotá D.C., 28 de septiembre de 2023</p> <p>Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO Secretario General - Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes comision.septima@camara.gov.co</p> <p>Asunto: Respuesta a oficio No. CSPCP. 3.7.-468-23 del 23 de agosto de 2023 de la Secretaría de la Cámara de Representantes - solicitud de concepto proyecto de ley No. 080 de 2023 Cámara.</p> <p>Respetado Secretario,</p> <p>De manera atenta, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, remite para su conocimiento las observaciones realizadas al proyecto de ley No. 080 de 2023 "por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental".</p> <p>Por lo anterior, se anexa al presente el documento denominado «Concepto PL 80 de 2023» en doce (12) folios.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>Alexandra María Roncería Serje. Jefe de Oficina (e) OFICINA ASESORA JURÍDICA</p> | <p>Bogotá D.C</p> <p>Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO Secretario General Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes comision.septima@camara.gov.co Ciudad</p> <p>Asunto: Respuesta a oficio No. CSPCP. 3.7.-468-23 del 23 de agosto de 2023 de la secretaría de la Cámara de Representantes por medio del cual se solicita emitir concepto del proyecto de ley No. 080 de 2023 Cámara «Por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental».</p> <p>Respetado Doctor,</p> <p>El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expone las observaciones realizadas al Proyecto de Ley No. 080 de 2023 Cámara «Por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental», visible en la gaceta No. 1028/2023 y 1087 de 2023 carta de adhesión.</p> <p>La carta de adhesión fue presentada por la H.R María Fernanda Carrascal Rojas del proyecto de ley No. 109 de 2023 Cámara «Por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1861 de 2017, se incentivan los derechos y deberes de quienes presten el servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones» al proyecto de ley No. 080 de 2023.</p> <p>1. Propuesta normativa</p> <p>El objeto de la iniciativa legislativa es la modificación de la Ley 1616 de 2013 en relación con la prevención, atención de trastornos o enfermedades mentales y medidas para la promoción de la salud mental en Colombia.</p> |
|--|---|

Por su parte, el artículo cuarto del proyecto de ley pretende la modificación del artículo 29 de la Ley 1616 de 2013, con el fin incluir como miembro del Consejo Nacional de Salud Mental, entre otros, un delegado del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, como invitado permanente, quien además debe informar al Consejo Nacional de Salud Mental las necesidades en materia de atención en salud mental del sector que representa.

2. Trámite e iniciativa legislativa

El trámite legislativo que corresponde a la iniciativa en estudio es el de una ley ordinaria, toda vez que su contenido y objeto pertenecen a las que se dictan en virtud de las funciones ordinarias del Congreso de la República y se enmarcan en su facultad legislativa de regular conforme lo indicado en el artículo 150 de la Constitución Política.

3. Consideraciones a la propuesta normativa

Para abordar las modificaciones propuestas en el proyecto de ley objeto de estudio, será objeto de análisis la salud mental desde el ámbito de la prevención, atención de trastornos o enfermedades mentales y medidas para la promoción de la salud mental, así como las competencias asignadas a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Salud Mental, para luego determinar la relación que le asiste con las funciones encomendadas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Para lo cual, se trae a colación algunos instrumentos internacionales que protegen el derecho a la salud y guardan estrecha relación con la salud mental, tal es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución A/HRC/36/L.25 «Mental health and human rights» (“Salud mental y Derechos Humanos”) Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos del 29 de junio de 2016, en donde la Asamblea General de Naciones Unidas señaló¹:

«Reafirma la obligación de los Estados de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y de asegurarse de que las políticas y los servicios relacionados con la salud mental cumplan las normas internacionales de derechos humanos».

Otro instrumento internacional donde está consagrado el derecho a la salud mental es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que dispone en su artículo 12: «Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.»

¹ https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/res_dec/A_HRC_36_L_25.pdf

como parte del Plan de Beneficios y la implementación, seguimiento y evaluación de la política nacional de salud mental”.

La salud mental es una prioridad en Colombia, no solo por ser un derecho fundamental sino también porque es un componente del bienestar general y la calidad de vida de los colombianos, tal como lo dispone el artículo 9 de la Ley 1751 de 2015:

“Artículo 9°. *Determinantes sociales de salud.* Es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida. Estas políticas estarán orientadas principalmente al logro de la equidad en salud.

El legislador creará los mecanismos que permitan identificar situaciones o políticas de otros sectores que tienen un impacto directo en los resultados en salud y determinará los procesos para que las autoridades del sector salud participen en la toma de decisiones conducentes al mejoramiento de dichos resultados.

Parágrafo. Se entiende por determinantes sociales de salud aquellos factores que determinan la aparición de la enfermedad, tales como los sociales, económicos, culturales, nutricionales, ambientales, ocupacionales, habitacionales, de educación y de acceso a los servicios públicos, los cuales serán financiados con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías de salud.”

En el marco de la implementación de estas políticas, se buscó manejar la promoción, prevención y tratamiento de la salud mental; igualmente, la rehabilitación integral e inclusión social, así como la gestión y coordinación sectorial e intersectorial, con el fin de que este conjunto de acciones esté enfocado en solucionar y mejorar la salud de la población.

El ejercicio pleno del derecho a la salud mental está en la Ley 1616 de 2013, que contempla la atención integral e integrada en salud mental⁴.

Por otro lado, el artículo primero y el numeral 2 y 3 del artículo segundo del Decreto 4107 de 2011 modificado y adicionada por el artículo 2 del Decreto 2562 de 2012 «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» dispuso:

“Artículo 1°. *Objetivos.* El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos

⁴ Resolución 4886 de 2018 Ministerio de Salud y Protección Social

También, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “PROTOCOLO DE SAN SALVADOR en su artículo 10 dispuso:

«Derecho a la Salud

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados parte se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho.»

Este derecho según lo prevé el inciso 3 del artículo 13 de la Constitución Política, requiere una protección especial por parte del Estado, a las personas que por su condición mental se encuentran en debilidad manifiesta, así mismo, el artículo 366 del Ibídem constitucional, consagra como finalidad social del Estado, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, de las cuales se destaca las necesidades insatisfechas de salud.

Por su parte, los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, garantizan a todas las personas el derecho a la salud y establece el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud como deber del Estado.

En el marco de la ley 1751 de 2015, la política de atención integral en salud está a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social², con la participación de las entidades territoriales, para garantizar la efectiva materialización del derecho a la salud, como acción dirigida a la aplicación de los principios de accesibilidad y universalidad del derecho, conforme lo previsto en el artículo 49 de la Constitución Política y Ley 100 de 1993³.

Por su parte, el artículo 6 de la Ley 1438 de 2011 estableció el Plan Decenal para la Salud Pública, en el cual confluyen políticas sectoriales para mejorar el estado de salud de la población, incluyendo la salud mental.

En el artículo 65 del Ibídem ley, dispuso la atención integral de salud mental para garantizar el ejercicio pleno de este derecho:

“Artículo 65. *Atención integral en salud mental.* Las acciones de salud deben incluir la garantía del ejercicio pleno del derecho a la salud mental de los colombianos y colombianas, mediante atención integral en salud mental para garantizar la satisfacción de las necesidades de salud y su atención

² Artículo 65 de la ley 1753 de 2015
³ Por la cual se crea el Sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.

El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la Protección Social.

Artículo 2°. *Funciones.* El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes:

(...)

2. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social.

3. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades». (Subrayado y negrilla fuera de texto).”

En los términos del artículo 31 de la Ley 1616 de 2013, señala la competencia del Ministerio de Salud y Protección social para expedir, formular e implementar la Política Nacional de Salud Mental y en desarrollo de esta disposición se emitió la Resolución 4886 de 2018. Además, en virtud del artículo 10 de la Ley 1566 de 2012 es el Ministerio de Salud y Protección Social, responsable de «realizar el seguimiento y evaluación de impacto de la Política Pública de Salud Mental y la Política de Reducción del Consumo de sustancias psicoactivas y su impacto, así como la formulación, los criterios, y los estándares de calidad de las instituciones Prestadoras de Servicios de salud de carácter público o privado a nivel nacional y territorial que ofrezcan servicios de atención integral al consumidor de sustancias psicoactivas y tratamientos, a fin de garantizar la integralidad, los estándares de calidad y el respeto de la dignidad y los Derechos Humanos de las personas sujetas de atención».

Al respecto, el artículo 29 de la Ley 1616 de 2013, otorgó la denominación de Consejo Nacional de Salud Mental a la instancia especializada creada mediante el artículo 10 de la Ley 1566 de 2012, como órgano de carácter consultivo que opera bajo la coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Dirección de Salud Pública.

De tal forma, que para efectuar un análisis de los cambios propuestos en el proyecto de ley, más específicamente con la modificación del artículo 29 de la Ley 1616 de 2013 “Por medio del cual se expide la ley de salud mental y se dictan otras disposiciones”, se hace necesario contextualizar la situación actual de la Política Nacional de Salud Mental en

| | |
|--|---|
| <p>articulación con la Política Integral para la Prevención y Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas, el CONPES 3992 de 2020 "Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia" entre otros.</p> <p>3.1 La Política Pública de Salud Mental y las competencias del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</p> <p>Esta política pública de salud mental tiene como objetivo general «promover la salud mental como elemento integral de la garantía del derecho a la salud de todas las personas, familias y comunidades, entendidos como sujetos individuales y colectivos, para el desarrollo integral y la reducción de riesgos asociados a los problemas y trastornos mentales, el suicidio, las violencias interpersonales y la epilepsia»⁵</p> <p>Ahora bien, la propuesta del proyecto de ley, que pretende la modificación del artículo 29 de la Ley 1616 de 2013, incluye en el Consejo Nacional de Salud Mental como invitado permanente un delegado del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, quien con los otros invitados deberá informar al Consejo Nacional de Salud Mental sobre las necesidades en materia de atención en salud mental que tenga cada sector que representen; para lo cual se hace necesario explicar el papel que desempeñaría Prosperidad Social en dicho comité en relación con las competencias legales y reglamentarias.</p> <p>Para abordar las modificaciones propuestas en el proyecto de ley objeto de estudio, se debe previamente establecer las competencias asignadas a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para luego determinar la relación que le asiste con las funciones encomendadas.</p> <p>Sea lo primero señalar, que el artículo 58 de la Ley 489 de 1998⁶, establece los objetivos de los Ministerios y los Departamentos Administrativos «Conforme a la Constitución, al acto de creación y a la presente ley, los ministerios y los departamentos administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen» y el artículo 59</p> <p>⁵ Resolución 4886 de 2018 pag.19. ⁶ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.</p> | <p>de la misma ley señala las funciones a cargo de los Ministerios y los Departamentos Administrativos, sin perjuicio en lo dispuesto en sus actos de creación.</p> <p>Mediante Decreto 2094 de 2016⁷, se define el objeto y funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, como el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación cuyo objetivo es «formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 30 de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes».</p> <p>Por su parte, el artículo 4 del Decreto 2094 de 2016 señala las funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, además de las contempladas en la Ley 489 de 1998, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular, dirigir, coordinar, ejecutar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a que se refiere el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011. 2. Formular, dirigir, coordinar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia. 3. Impartir directrices a las entidades del Orden Nacional para la intervención de las poblaciones focalizadas por el Departamento, en el ámbito de las competencias de cada una de estas. 4. Adoptar y ejecutar planes, programas, estrategias y proyectos para gestionar y focalizar la oferta social de las entidades del Orden Nacional en el territorio, con criterios de eficiencia y eficacia, para garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida. 5. Adoptar y ejecutar planes, programas, estrategias y proyectos para la población en situación de pobreza y pobreza extrema, vulnerable y víctima de la violencia, a través del acompañamiento familiar y comunitario que contribuyan a la inclusión social y reconciliación. 6. Establecer esquemas de seguimiento, monitoreo y evaluación a la ejecución de las políticas, planes y proyectos de competencia del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, en coordinación con las entidades responsables en la materia. <p>⁷ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social</p> |
| <ol style="list-style-type: none"> 7. Promover la innovación social a través de la identificación e implementación de iniciativas privadas y locales, entre otras, dirigidas a la inclusión social y productiva de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, vulnerable y víctima de la violencia. 8. Definir las políticas de gestión de las tecnologías de información y las comunicaciones del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, que permitan el intercambio y disponibilidad de la información para el cumplimiento de las funciones del Sector. 9. Impartir directrices para la interoperabilidad de los Sistemas de Información de Beneficiarios a cargo de las diferentes entidades del Estado. 10. Dirigir y orientar la planeación del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación para el cumplimiento de las funciones a cargo de este. 11. Gestionar y generar alianzas con el sector privado, organismos de carácter internacional y otros gobiernos que faciliten e impulsen el logro de los objetivos del Sector, en coordinación con las demás entidades estatales competentes. 12. Administrar el Fondo de Inversión para la Paz, FIP, en los términos y condiciones establecidos en la Ley 487 de 1998 y demás normas que la reglamenten, modifiquen o sustituyan. 13. Hacer parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar establecido en la Ley 7ª de 1979. 14. Las demás que le asigne la ley⁸. <p>De lo cual, se desprende que el objetivo y las funciones a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, se encuentran inicialmente definidas en el Decreto 2094 de 2016, siendo el sector administrativo de inclusión social y reconciliación y responsable de la formulación, coordinación, implementación y evaluación de políticas públicas que contribuyen a la justicia social, económica y ambiental para la construcción de la Paz Total; mediante la atención con enfoque diferencial a la población en situación de pobreza y de vulnerabilidad⁹.</p> <p>Razón por la cual, la especialidad de Prosperidad Social es encaminada a formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación para grupos vulnerables, por ello, es necesario revisar la pertinencia de que esta entidad actúe como delegado ante el Consejo Nacional de Salud Mental, tema que por su especialidad, está en cabeza de las entidades que tienen funciones relacionadas con el sector salud.</p> <p>Recordemos que el Ministerio de Salud y Protección Social es el encargado dentro de sus competencias de formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política</p> <p>⁸ https://prosperidadsocial.gov.co/la-entidad/mision-vision-objetivos-y-funciones/</p> | <p>pública en materia de salud, salud pública y promoción social en salud⁹; dada la naturaleza de sus funciones. Igualmente, el artículo 4 del Decreto 4107 de 2011 establece las entidades adscritas y vinculadas que integran el Sector Salud y Protección Social, dentro de las cuales no figura el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</p> <p>Así mismo, los artículos artículo 58 y 59 de la Ley 489 de 1998.</p> <p>En ese orden de ideas, el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución política y se dictan otras disposiciones» dispuso:</p> <p>«Artículo 59. Funciones. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:</p> <p>(...) 3. Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto. (...) 6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución. (...) 9. Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades y personas privadas en la prestación de servicios y actividades relacionados con su ámbito de competencia.</p> <p>El artículo 1, el numeral 2 y 3 del artículo 2 del Decreto 4107 de 2011 «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» dispone:</p> <p>Artículo 1º. Objetivos. El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo. El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la Protección Social.</p> <p>Artículo 2º. Funciones. El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes:</p> <p>⁹ Artículo 1 y 2 del Decreto 4107 de 2011.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>(...)</p> <p>2. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social.</p> <p>3. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades». (Subrayado y negrilla fuera de texto).</p> <p>También, resulta indispensable tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución Política, por medio del cual se limita a las autoridades del Estado, el ejercicio de funciones distintas a las que le fueron atribuidas por la Constitución y por la ley, y en el artículo 209 del Ibdem constitucional establece que la «función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones». Las actuaciones de las autoridades administrativas deben estar siempre armonizadas con el cumplimiento de los fines del Estado y coordinadas de acuerdo con sus objetivos y competencias.</p> <p>En ese orden de ideas, las competencias administrativas obedecen al objeto especial para el que fue creada cada entidad y para el cumplimiento de los principios de la administración pública y los fines del Estado, y así evitar la desnaturalización de las entidades públicas; es importante que las responsabilidades que se le asignen en las disposiciones jurídicas, y las acciones desarrolladas por cada institución pública, sean enmarcadas dentro de la especialidad y de las funciones y competencias establecidas en el acto de su creación, que para el caso concreto del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, las competencias están demarcadas en el artículo 3 del Decreto 2094 de 2016, en virtud del cual desarrolla sus funciones y competencias, las cuales no guardan relación con el objeto y la materia del proyecto de ley que están relacionados con la ley de salud mental.</p> <p>En este mismo sentido, la Corte Constitucional en sentencia C- 295 de 1995 precisó que el principio de especialidad de los establecimientos públicos es aquel «en virtud del cual, le es permitido llevar a cabo actos distintos a los autorizados en el objeto de sus atribuciones».</p> <p>Es claro entonces que dentro del trámite de la presente iniciativa es imprescindible para su discusión y análisis contar con la revisión y las consideraciones del Ministerio de Salud y Protección Social, teniendo en cuenta que el proyecto de ley en cuestión tiene por objeto entre otros, garantizar el derecho fundamental a la salud mental de los habitantes.</p> | <p>4. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida</p> <p>En el artículo 166 de la ley 2294 de 2023¹⁰ le asigna al Ministerio de Salud y Protección Social con la participación del Consejo Nacional de Salud Mental la actualización de la Política Nacional de Salud Mental.</p> <p>En este sentido, el parágrafo 5 del artículo 348 del Ibdem ley, indica dentro del programa Nacional Jóvenes en Paz:</p> <p><i>«Parágrafo 5°. El Ministerio de Salud junto con las Secretarías de Salud de los municipios y distritos, definirán la metodología, los protocolos y los abordajes en materia de las intervenciones en salud mental».</i></p> <p>Por lo tanto, es el Ministerio de Salud y Protección Social por disposición legal, la encargada de la política pública y de garantizar la estructura organizacional que permita la implementación y ejecución de la política y el sector salud los encargados de los temas de salud pública.</p> <p>5. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Resulta importante precisar que la disponibilidad de los recursos del Estado debe contar con la vocación de sostenibilidad fiscal, por lo que corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinar y avalar el impacto fiscal que generaría este proyecto de ley de conformidad con el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.</p> <p>El artículo 7 de la Ley 819 de 2003, estableció la obligación de enunciar los costos fiscales de los proyectos de ley que se intenten aprobar, condición que el proyecto en comento no presenta, ni en la exposición de motivos ni en el articulado, así como tampoco cuenta con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Al respecto la norma citada enuncia lo siguiente:</p> <p><i>«En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</i></p> <p><i>Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.</i></p> <p>¹⁰ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”</p> |
| <p><i>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.</i></p> <p><i>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</i></p> <p><i>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces»</i></p> <p>De conformidad con lo anterior, y con el fin de no incurrir en incumplimiento del mandato constitucional y legal en cabeza del legislador de determinar de forma precisa el impacto fiscal que generaría la propuesta normativa, se requiere contar con el concepto técnico de la mencionada cartera.</p> <p>6. Conclusión.</p> <p>Del análisis jurídico realizado al proyecto de ley No. 080 de 2023 Cámara «Por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental», respetuosamente se solicita excluir al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social del literal «vii) Un delegado del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social» de los invitados permanentes del Consejo Nacional de Salud Mental, que propone el artículo 4 del proyecto de ley, conforme a las observaciones descritas en los párrafos precedentes.</p> <p>Así mismo se considera necesario, que dentro del trámite legislativo se tengan en cuenta consideraciones que frente al proyecto de ley pueda el Ministerio de Salud y Protección Social, como organismo competente para atender las modificaciones a la propuesta normativa, así como también, el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto al impacto fiscal del proyecto de ley, conforme lo dispuesto el numeral 2 y 3 del artículo 2 del Decreto 4107 de 2011 y artículo 7 de la Ley 819 de 2003 respectivamente.</p> | <p>Bogotá D.C</p> <p>Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO Secretario General Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes comision.septima@camara.gov.co Ciudad</p> <p>Asunto: Respuesta a oficio No. CSPCP. 3.7.-468-23 del 23 de agosto de 2023 de la secretaría de la Cámara de Representantes por medio del cual se solicita emitir concepto del proyecto de ley No. 080 de 2023 Cámara «Por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental».</p> <p>Respetado Doctor,</p> <p>El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expone las observaciones realizadas al Proyecto de Ley No. 080 de 2023 Cámara «Por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental», visible en la gaceta No. 1028/2023 y 1087 de 2023 carta de adhesión.</p> <p>La carta de adhesión fue presentada por la H.R María Fernanda Carrascal Rojas del proyecto de ley No. 109 de 2023 Cámara «Por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1861 de 2017, se incentivan los derechos y deberes de quienes presten el servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones» al proyecto de ley No. 080 de 2023.</p> <p>1. Propuesta normativa</p> <p>El objeto de la iniciativa legislativa es la modificación de la Ley 1616 de 2013 en relación con la prevención, atención de trastornos o enfermedades mentales y medidas para la promoción de la salud mental en Colombia.</p> |

Por su parte, el artículo cuarto del proyecto de ley pretende la modificación del artículo 29 de la Ley 1616 de 2013, con el fin incluir como miembro del Consejo Nacional de Salud Mental, entre otros, un delegado del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, como invitado permanente, quien además debe informar al Consejo Nacional de Salud Mental las necesidades en materia de atención en salud mental del sector que representa.

2. Trámite e iniciativa legislativa

El trámite legislativo que corresponde a la iniciativa en estudio es el de una ley ordinaria, toda vez que su contenido y objeto pertenecen a las que se dictan en virtud de las funciones ordinarias del Congreso de la República y se enmarcan en su facultad legislativa de regular conforme lo indicado en el artículo 150 de la Constitución Política.

3. Consideraciones a la propuesta normativa

Para abordar las modificaciones propuestas en el proyecto de ley objeto de estudio, será objeto de análisis la salud mental desde el ámbito de la prevención, atención de trastornos o enfermedades mentales y medidas para la promoción de la salud mental, así como las competencias asignadas a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Salud Mental, para luego determinar la relación que le asiste con las funciones encomendadas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Para lo cual, se trae a colación algunos instrumentos internacionales que protegen el derecho a la salud y guardan estrecha relación con la salud mental, tal es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución A/HRC/36/L.25 «Mental health and human rights» (“Salud mental y Derechos Humanos”) Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos del 29 de junio de 2016, en donde la Asamblea General de Naciones Unidas señaló¹:

«Reafirma la obligación de los Estados de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y de asegurarse de que las políticas y los servicios relacionados con la salud mental cumplan las normas internacionales de derechos humanos».

Otro instrumento internacional donde está consagrado el derecho a la salud mental es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que dispone en su artículo 12: «Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.»

¹ https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/res_dec/A_HRC_36_L_25.pdf

También, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “PROTOCOLO DE SAN SALVADOR en su artículo 10 dispuso:

«Derecho a la Salud

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados parte se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho.»

Este derecho según lo prevé el inciso 3 del artículo 13 de la Constitución Política, requiere una protección especial por parte del Estado, a las personas que por su condición mental se encuentran en debilidad manifiesta, así mismo, el artículo 366 del ibidem constitucional, consagra como finalidad social del Estado, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, de las cuales se destaca las necesidades insatisfechas de salud.

Por su parte, los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, garantizan a todas las personas el derecho a la salud y establece el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud como deber del Estado.

En el marco de la ley 1751 de 2015, la política de atención integral en salud está a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social², con la participación de las entidades territoriales, para garantizar la efectiva materialización del derecho a la salud, como acción dirigida a la aplicación de los principios de accesibilidad y universalidad del derecho, conforme lo previsto en el artículo 49 de la Constitución Política y Ley 100 de 1993³.

Por su parte, el artículo 6 de la Ley 1438 de 2011 estableció el Plan Decenal para la Salud Pública, en el cual confluyen políticas sectoriales para mejorar el estado de salud de la población, incluyendo la salud mental.

En el artículo 65 del ibidem ley, dispuso la atención integral de salud mental para garantizar el ejercicio pleno de este derecho:

³Artículo 65. Atención integral en salud mental. Las acciones de salud deben incluir la garantía del ejercicio pleno del derecho a la salud mental de los colombianos y colombianas, mediante atención integral en salud mental para garantizar la satisfacción de las necesidades de salud y su atención

² Artículo 65 de la ley 1753 de 2015
³ Por la cual se crea el Sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

como parte del Plan de Beneficios y la implementación, seguimiento y evaluación de la política nacional de salud mental”.

La salud mental es una prioridad en Colombia, no solo por ser un derecho fundamental sino también porque es un componente del bienestar general y la calidad de vida de los colombianos, tal como lo dispone el artículo 9 de la Ley 1751 de 2015:

“Artículo 9°. *Determinantes sociales de salud.* Es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida. Estas políticas estarán orientadas principalmente al logro de la equidad en salud.

El legislador creará los mecanismos que permitan identificar situaciones o políticas de otros sectores que tienen un impacto directo en los resultados en salud y determinará los procesos para que las autoridades del sector salud participen en la toma de decisiones conducentes al mejoramiento de dichos resultados.

Parágrafo. Se entiende por determinantes sociales de salud aquellos factores que determinan la aparición de la enfermedad, tales como los sociales, económicos, culturales, nutricionales, ambientales, ocupacionales, habitacionales, de educación y de acceso a los servicios públicos, los cuales serán financiados con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías de salud.”

En el marco de la implementación de estas políticas, se buscó manejar la promoción, prevención y tratamiento de la salud mental; igualmente, la rehabilitación integral e inclusión social, así como la gestión y coordinación sectorial e intersectorial, con el fin de que este conjunto de acciones esté enfocado en solucionar y mejorar la salud de la población.

El ejercicio pleno del derecho a la salud mental está en la Ley 1616 de 2013, que contempla la atención integral e integrada en salud mental⁴.

Por otro lado, el artículo primero y el numeral 2 y 3 del artículo segundo del Decreto 4107 de 2011 modificado y adicionada por el artículo 2 del Decreto 2562 de 2012 «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» dispuso:

“Artículo 1°. Objetivos. El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos

⁴ Resolución 4886 de 2018 Ministerio de Salud y Protección Social

profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.

El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la Protección Social.

Artículo 2°. Funciones. El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes:

(...)

2. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social.

3. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).”

En los términos del artículo 31 de la Ley 1616 de 2013, señala la competencia del Ministerio de Salud y Protección social para expedir, formular e implementar la Política Nacional de Salud Mental y en desarrollo de esta disposición se emitió la Resolución 4886 de 2018. Además, en virtud del artículo 10 de la Ley 1566 de 2012 es el Ministerio de Salud y Protección Social, responsable de «realizar el seguimiento y evaluación de impacto de la Política Pública de Salud Mental y la Política de Reducción del Consumo de sustancias psicoactivas y su impacto, así como la formulación, los criterios, y los estándares de calidad de las instituciones Prestadoras de Servicios de salud de carácter público o privado a nivel nacional y territorial que ofrezcan servicios de atención integral al consumidor de sustancias psicoactivas y tratamientos, a fin de garantizar la integralidad, los estándares de calidad y el respeto de la dignidad y los Derechos Humanos de las personas sujetas de atención».

Al respecto, el artículo 29 de la Ley 1616 de 2013, otorgó la denominación de Consejo Nacional de Salud Mental a la instancia especializada creada mediante el artículo 10 de la Ley 1566 de 2012, como órgano de carácter consultivo que opera bajo la coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Dirección de Salud Pública.

De tal forma, que para efectuar un análisis de los cambios propuestos en el proyecto de ley, más específicamente con la modificación del artículo 29 de la Ley 1616 de 2013 “Por medio del cual se expide la ley de salud mental y se dictan otras disposiciones”, se hace necesario contextualizar la situación actual de la Política Nacional de Salud Mental en

| | |
|---|---|
| <p>articulación con la Política Integral para la Prevención y Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas, el CONPES 3992 de 2020 "Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia" entre otros.</p> <p>3.1 La Política Pública de Salud Mental y las competencias del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</p> <p>Esta política pública de salud mental tiene como objetivo general «promover la salud mental como elemento integral de la garantía del derecho a la salud de todas las personas, familias y comunidades, entendidos como sujetos individuales y colectivos, para el desarrollo integral y la reducción de riesgos asociados a los problemas y trastornos mentales, el suicidio, las violencias interpersonales y la epilepsia»⁵</p> <p>Ahora bien, la propuesta del proyecto de ley, que pretende la modificación del artículo 29 de la Ley 1616 de 2013, incluye en el Consejo Nacional de Salud Mental como invitado permanente un delegado al del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, quien con los otros invitados deberá informar al Consejo Nacional de Salud Mental sobre las necesidades en materia de atención en salud mental que tenga cada sector que representen; para lo cual se hace necesario explicar el papel que desempeñaría Prosperidad Social en dicho comité en relación con las competencias legales y reglamentarias.</p> <p>Para abordar las modificaciones propuestas en el proyecto de ley objeto de estudio, se debe previamente establecer las competencias asignadas a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para luego determinar la relación que le asiste con las funciones encomendadas.</p> <p>Sea lo primero señalar, que el artículo 58 de la Ley 489 de 1998⁶, establece los objetivos de los Ministerios y los Departamentos Administrativos «Conforme a la Constitución, al acto de creación y a la presente ley, los ministerios y los departamentos administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen» y el artículo 59</p> <p>⁵ Resolución 4886 de 2018 pag.19. ⁶ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.</p> | <p>de la misma ley señala las funciones a cargo de los Ministerios y los Departamentos Administrativos, sin perjuicio en lo dispuesto en sus actos de creación.</p> <p>Mediante Decreto 2094 de 2016⁷, se define el objeto y funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, como el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación cuyo objetivo es «formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 30 de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes».</p> <p>Por su parte, el artículo 4 del Decreto 2094 de 2016 señala las funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, además de las contempladas en la Ley 489 de 1998, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular, dirigir, coordinar, ejecutar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. 2. Formular, dirigir, coordinar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia. 3. Impartir directrices a las entidades del Orden Nacional para la intervención de las poblaciones focalizadas por el Departamento, en el ámbito de las competencias de cada una de estas. 4. Adoptar y ejecutar planes, programas, estrategias y proyectos para gestionar y focalizar la oferta social de las entidades del Orden Nacional en el territorio, con criterios de eficiencia y eficacia, para garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida. 5. Adoptar y ejecutar planes, programas, estrategias y proyectos para la población en situación de pobreza y pobreza extrema, vulnerable y víctima de la violencia, a través del acompañamiento familiar y comunitario que contribuyan a la inclusión social y reconciliación. 6. Establecer esquemas de seguimiento, monitoreo y evaluación a la ejecución de las políticas, planes y proyectos de competencia del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, en coordinación con las entidades responsables en la materia. <p>⁷ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social</p> |
| <ol style="list-style-type: none"> 7. Promover la innovación social a través de la identificación e implementación de iniciativas privadas y locales, entre otras, dirigidas a la inclusión social y productiva de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, vulnerable y víctima de la violencia. 8. Definir las políticas de gestión de las tecnologías de información y las comunicaciones del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, que permitan el intercambio y disponibilidad de la información para el cumplimiento de las funciones del Sector. 9. Impartir directrices para la interoperabilidad de los Sistemas de Información de Beneficiarios a cargo de las diferentes entidades del Estado. 10. Dirigir y orientar la planeación del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación para el cumplimiento de las funciones a cargo de este. 11. Gestionar y generar alianzas con el sector privado, organismos de carácter internacional y otros gobiernos que faciliten e impulsen el logro de los objetivos del Sector, en coordinación con las demás entidades estatales competentes. 12. Administrar el Fondo de Inversión para la Paz, FIP, en los términos y condiciones establecidos en la Ley 487 de 1998 y demás normas que la reglamenten, modifiquen o sustituyan. 13. Hacer parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar establecido en la Ley 7ª de 1979. 14. Las demás que le asigne la ley*. <p>De lo cual, se desprende que el objetivo y las funciones a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, se encuentran inicialmente definidas en el Decreto 2094 de 2016, siendo el sector administrativo de inclusión social y reconciliación y responsable de la formulación, coordinación, implementación y evaluación de políticas públicas que contribuyen a la justicia social, económica y ambiental para la construcción de la Paz Total; mediante la atención con enfoque diferencial a la población en situación de pobreza y de vulnerabilidad⁸.</p> <p>Razón por la cual, la especialidad de Prosperidad Social es encaminada a formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación para grupos vulnerables, por ello, es necesario revisar la pertinencia de que esta entidad actúe como delegado ante el Consejo Nacional de Salud Mental, tema que por su especialidad, está en cabeza de las entidades que tienen funciones relacionadas con el sector salud.</p> <p>Recordemos que el Ministerio de Salud y Protección Social es el encargado dentro de sus competencias de formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política</p> <p>⁸ https://prosperidadsocial.gov.co/la-entidad/mision-vision-objetivos-y-funciones/</p> | <p>pública en materia de salud, salud pública y promoción social en salud⁹; dada la naturaleza de sus funciones. Igualmente, el artículo 4 del Decreto 4107 de 2011 establece las entidades adscritas y vinculadas que integran el Sector Salud y Protección Social, dentro de las cuales no figura el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</p> <p>Así mismo, los artículos artículo 58 y 59 de la Ley 489 de 1998.</p> <p>En ese orden de ideas, el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución política y se dictan otras disposiciones» dispuso:</p> <p>«Artículo 59. Funciones. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:</p> <p>(...)</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto. (...) 6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución. (...) 9. Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades y personas privadas en la prestación de servicios y actividades relacionados con su ámbito de competencia. <p>El artículo 1, el numeral 2 y 3 del artículo 2 del Decreto 4107 de 2011 «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» dispone:</p> <p>Artículo 1°. Objetivos. El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la Protección Social.</p> <p>Artículo 2°. Funciones. El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes:</p> <p>⁹ Artículo 1 y 2 del Decreto 4107 de 2011.</p> |

(...)

2. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social.

3. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades». (Subrayado y negrilla fuera de texto).

También, resulta indispensable tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución Política, por medio del cual se limita a las autoridades del Estado, el ejercicio de funciones distintas a las que le fueron atribuidas por la Constitución y por la ley, y en el artículo 209 del ibidem constitucional establece que la «función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones». Las actuaciones de las autoridades administrativas deben estar siempre armonizadas con el cumplimiento de los fines del Estado y coordinadas de acuerdo con sus objetivos y competencias.

En ese orden de ideas, las competencias administrativas obedecen al objeto especial para el que fue creada cada entidad y para el cumplimiento de los principios de la administración pública y los fines del Estado, y así evitar la desnaturalización de las entidades públicas; es importante que las responsabilidades que se les asignen en las disposiciones jurídicas, y las acciones desarrolladas por cada institución pública, sean enmarcadas dentro de la especialidad y de las funciones y competencias establecidas en el acto de su creación, que para el caso concreto del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, las competencias están demarcadas en el artículo 3 del Decreto 2094 de 2016, en virtud del cual desarrolla sus funciones y competencias, las cuales no guardan relación con el objeto y la materia del proyecto de ley que están relacionados con la ley de salud mental.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional en sentencia C- 295 de 1995 precisó que el principio de especialidad de los establecimientos públicos es aquel «en virtud del cual, le es permitido llevar a cabo actos distintos a los autorizados en el objeto de sus atribuciones».

Es claro entonces que dentro del trámite de la presente iniciativa es imprescindible para su discusión y análisis contar con la revisión y las consideraciones del Ministerio de Salud y Protección Social, teniendo en cuenta que el proyecto de ley en cuestión tiene por objeto entre otros, garantizar el derecho fundamental a la salud mental de los habitantes.

4. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida

En el artículo 166 de la ley 2294 de 2023¹⁰ le asigna al Ministerio de Salud y Protección Social con la participación del Consejo Nacional de Salud Mental la actualización de la Política Nacional de Salud Mental.

En este sentido, el parágrafo 5 del artículo 348 del ibidem ley, indica dentro del programa Nacional Jóvenes en Paz:

«Parágrafo 5°. El Ministerio de Salud junto con las Secretarías de Salud de los municipios y distritos, definirán la metodología, los protocolos y los abordajes en materia de las intervenciones en salud mental».

Por lo tanto, es el Ministerio de Salud y Protección Social por disposición legal, la encargada de la política pública y de garantizar la estructura organizacional que permita la implementación y ejecución de la política y el sector salud los encargados de los temas de salud pública.

5. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Resulta importante precisar que la disponibilidad de los recursos del Estado debe contar con la vocación de sostenibilidad fiscal, por lo que corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinar y avalar el impacto fiscal que generaría este proyecto de ley de conformidad con el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003, estableció la obligación de enunciar los costos fiscales de los proyectos de ley que se intenten aprobar, condición que el proyecto en comento no presenta, ni en la exposición de motivos ni en el articulado, así como tampoco cuenta con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Al respecto la norma citada enuncia lo siguiente:

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

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

¹⁰ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"

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

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

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

De conformidad con lo anterior, y con el fin de no incurrir en incumplimiento del mandato constitucional y legal en cabeza del legislador de determinar de forma precisa el impacto fiscal que generaría la propuesta normativa, se requiere contar con el concepto técnico de la mencionada cartera.

6. Conclusión.

Del análisis jurídico realizado al proyecto de ley No. 080 de 2023 Cámara «Por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental», respetuosamente se solicita excluir al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social del literal «vi) Un delegado del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social» de los invitados permanentes del Consejo Nacional de Salud Mental, que propone el artículo 4 del proyecto de ley, conforme a las observaciones descritas en los párrafos precedentes.

Así mismo se considera necesario, que dentro del trámite legislativo se tengan en cuenta consideraciones que frente al proyecto de ley pueda el Ministerio de Salud y Protección Social, como organismo competente para atender las modificaciones a la propuesta normativa, así como también, el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto al impacto fiscal del proyecto de ley, conforme lo dispuesto el numeral 2 y 3 del artículo 2 del Decreto 4107 de 2011 y artículo 7 de la Ley 819 de 2003 respectivamente.

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

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

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

De conformidad con lo anterior, y con el fin de no incurrir en incumplimiento del mandato constitucional y legal en cabeza del legislador de determinar de forma precisa el impacto fiscal que generaría la propuesta normativa, se requiere contar con el concepto técnico de la mencionada cartera.

6. Conclusión.

Del análisis jurídico realizado al proyecto de ley No. 080 de 2023 Cámara «Por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental», respetuosamente se solicita excluir al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social del literal «vi) Un delegado del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social» de los invitados permanentes del Consejo Nacional de Salud Mental, que propone el artículo 4 del proyecto de ley, conforme a las observaciones descritas en los párrafos precedentes.

Así mismo se considera necesario, que dentro del trámite legislativo se tengan en cuenta consideraciones que frente al proyecto de ley pueda el Ministerio de Salud y Protección Social, como organismo competente para atender las modificaciones a la propuesta normativa, así como también, el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto al impacto fiscal del proyecto de ley, conforme lo dispuesto el numeral 2 y 3 del artículo 2 del Decreto 4107 de 2011 y artículo 7 de la Ley 819 de 2003 respectivamente.

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

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

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

De conformidad con lo anterior, y con el fin de no incurrir en incumplimiento del mandato constitucional y legal en cabeza del legislador de determinar de forma precisa el impacto fiscal que generaría la propuesta normativa, se requiere contar con el concepto técnico de la mencionada cartera.

6. Conclusión.

Del análisis jurídico realizado al proyecto de ley No. 080 de 2023 Cámara «Por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental», respetuosamente se solicita excluir al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social del literal «vi) Un delegado del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social» de los invitados permanentes del Consejo Nacional de Salud Mental, que propone el artículo 4 del proyecto de ley, conforme a las observaciones descritas en los párrafos precedentes.

Así mismo se considera necesario, que dentro del trámite legislativo se tengan en cuenta consideraciones que frente al proyecto de ley pueda el Ministerio de Salud y Protección Social, como organismo competente para atender las modificaciones a la propuesta normativa, así como también, el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto al impacto fiscal del proyecto de ley, conforme lo dispuesto el numeral 2 y 3 del artículo 2 del Decreto 4107 de 2011 y artículo 7 de la Ley 819 de 2003 respectivamente.

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 105 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas orientadas a fortalecer la comunidad lactante, la promoción de la lactancia materna en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

| | |
|--|---|
| <p>Bogotá,</p> <p>Doctor RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN Secretario General Comisión Sexta Cámara de Representantes Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.</p> <p style="text-align: right;">  Radicado No. 2023-EE-249487 <small>2023-10-02 11:09:02 D. M.</small> </p> <p style="text-align: center;">Referencia: Concepto a proyecto de ley No. 105 de 2023 Cámara</p> <p>Respetado doctor Rodríguez, reciba un cordial saludo.</p> <p>Con toda atención, me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional al proyecto de ley No. 105 de 2023 Cámara <i>"Por medio de la cual se establecen medidas orientadas a fortalecer la comunidad lactante, la promoción de la lactancia materna en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"</i>.</p> <p>Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.</p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: center;"></p> <p>ÓSCAR SÁNCHEZ JARAMILLO Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media</p> | <p style="text-align: center;">Concepto al proyecto de ley No. 105 de 2023 Cámara <i>"Por medio de la cual se establecen medidas orientadas a fortalecer la comunidad lactante, la promoción de la lactancia materna en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p>I. CONSIDERACIONES GENERALES</p> <p>Esta iniciativa tiene por objeto fortalecer las redes de apoyo de la Comunidad Lactante y orientar acciones para salvaguardar el derecho a la salud de las madres, de los niños y las niñas, y el derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la primera infancia por medio de la promoción de la práctica de la lactancia materna en el territorio nacional.</p> <p>II. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS</p> <p>En términos generales, se considera que el proyecto de ley está acorde con los lineamientos de política de educación inclusiva publicados en 2022 por esta cartera, que responden a la garantía del derecho a la educación y que fueron construidos a partir de la declaración de la UNESCO sobre la educación inclusiva. En la misma se establece el apoyo y la acogida a la diversidad de estudiantes, con el propósito de eliminar la exclusión social, que es consecuencia de las actitudes y respuestas frente a la diversidad de raza, clase social, origen étnico, religión, género, orientación sexual, condición de migrante y capacidad.</p> <p>Estos lineamientos, que se encuentran integrados al Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026, e incluidos en el documento de política educativa que se denomina: <i>"Educación para todas las personas sin excepción: lineamientos de política para la inclusión y la equidad en educación"</i>, en el que se establece que el enfoque de la educación en Colombia se ocupa, "(...) de la perspectiva del desarrollo humano como espíritu de la educación, y de las metas relacionadas con el avance en el cierre de las brechas sociales, el logro de la equidad, la consolidación de la paz, la mejora de la calidad de vida de las personas en Colombia y el alcance del desarrollo sostenible. También se adopta en este documento la exhortación que se hace en el Plan Decenal, a garantizar condiciones para que, sin distinción, las niñas, los niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas y mayores puedan ejercer sus derechos y conseguir una vida propia, auténtica y con sentido personal, social, cultural e histórico".</p> <p>En desarrollo de dicha política, una educación para todas las personas sin excepción requiere ampliar la comprensión sobre la diversidad de éstas, de las comunidades y de los contextos, su magnitud y complejidad. "Orientarse hacia el logro de una educación para todas las personas y asegurar trayectorias completas, oportunas y diversas implica comprender que los procesos de inclusión y equidad son el camino para los cambios</p> <p><small>¹ Convenio de Asociación número 0009-2021 - Ministerio de Educación Nacional, número 300-2021 - Ministerio de Salud y Protección Social y la Fundación Saldarriaga Concha, noviembre de 2021.</small></p> |
| <p>estructurales y sistémicos que satisfagan el derecho a la educación de todas las personas en el país".</p> <p>Así mismo, la institución educativa es un garante del derecho a la educación, y de conformidad con los artículos 42 y 43 de la Ley 1098 de 2006 Código de Infancia y Adolescencia, debe: "(...) Facilitar el acceso de los niños, niñas y adolescentes al sistema educativo y garantizar su permanencia (...), brindar una educación pertinente y de calidad (...)", evitar cualquier conducta discriminatoria por razones de sexo, etnia, credo, condición socio-económica o cualquier otra que afecte el ejercicio de sus derechos.</p> <p>En igual sentido, la Ley Estatutaria 1622 de 2013 <i>"Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones"</i> establece una serie de medidas de prevención, protección, promoción y garantía de los derechos de los y las jóvenes, encontrándose como una medida de protección a cargo del Estado, en coordinación con la sociedad civil, garantizar la permanencia en el sistema educativo de jóvenes en estado de embarazo.</p> <p>Ahora bien, desde el sector educación, de conformidad con lo establecido en la Ley 115 de 1994, se generaron estrategias como el Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía -PESCC, el cual tiene como objetivo generar prácticas pedagógicas que propicien el desarrollo de competencias en los estudiantes, para que puedan incorporar en su cotidianidad el ejercicio del cuidado y el autocuidado, que enriquezca su proyecto de vida y el de los demás.</p> <p>De igual manera, la Ley 1620 de 2013 creó el Sistema Nacional de Convivencia Escolar que, en relación con el compromiso en la prevención del embarazo en la adolescencia, contempla la promoción y fortalecimiento de la formación ciudadana y el ejercicio de los derechos humanos de los estudiantes; desde este enfoque normativo, se expide el CONPES 147 de 2012, orientado hacia la promoción del desarrollo de una estrategia nacional de prevención del embarazo en la adolescencia, que tiene como ejes estratégicos: i) fortalecimiento de la intersectorialidad; ii) promoción del desarrollo humano y proyecto de vida; iii) oferta de servicios en salud sexual y reproductiva y iv) monitoreo, evaluación y seguimiento.</p> <p>Con base en lo anteriormente expuesto, se realizará un análisis del articulado del proyecto de ley, a efectos de realizar algunos aportes que contribuyan al enriquecimiento del trabajo legislativo.</p> <p>Comentarios al articulado del proyecto de ley</p> <ul style="list-style-type: none"> Artículos 13^o. <p><i>Artículo 13. Prevención de la discriminación a la Madre en periodo de lactancia. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer a través del Sistema Nacional de Mujeres articulará la política pública para la prevención y protección ante toda forma de discriminación a la madre en periodo de lactancia. En el marco de esta</i></p> | <p><i>política se considerarán acciones para la promoción de la lactancia materna en espacios públicos, tendientes a promover nuevas masculinidades y la responsabilidad compartida durante la crianza, así como medidas para eliminar la discriminación a la madre en periodo de lactancia en los espacios laborales y espacios públicos.</i></p> <p>Parágrafo 1^o. <i>Las disposiciones que sean incluidas en lo relacionado con los entornos escolares y educativos serán concertadas con los diferentes actores del sector y se implementarán en plena observancia y garantía de la autonomía escolar y universitaria.</i></p> <p>Al respecto, deberá tenerse en cuenta que desde el Ministerio de Educación Nacional se formulan las políticas educativas para la garantía del derecho a la educación. Es así como este Ministerio, con el objetivo de prevenir y mitigar los riesgos de deserción asociados con estas situaciones en la vida reproductiva de jóvenes y adolescentes, formula e implementa de manera articulada y coordinada con las entidades territoriales certificadas una estrategia de permanencia escolar pertinente a cada contexto, entre las que se cuentan: jornada escolar complementaria; transporte escolar; Programa de Alimentación Escolar (PAE); subsidio condicionado a la permanencia escolar.</p> <p>Por otra parte, es importante que la disposición propuesta este acorde a las modalidades de flexibilización que actualmente existen en el sector educativo, así como también debe salvaguardarse la autonomía escolar.</p> <p>Igualmente, es deseable que se separe la Educación Superior de la Educación Preescolar, Básica y Media, puesto que son dos escenarios donde aplican condiciones diferentes de acuerdo con la edad del promedio de los y las estudiantes.</p> <p>Este Ministerio no abriga ninguna duda sobre el derecho a la educación de la población en cuestión, y espera que la población que cursa al menos el Preescolar, la Básica y la Media, no constituya en su gran mayoría población en edad apta para la procreación.</p> <p>Es oportuno entonces precisar muy claramente lo referente al cuidado y protección de las adolescentes gestantes y lactantes, garantizar su derecho a la educación, fortalecer los proyectos de educación sexual integral para prevenir estas situaciones, prevenir la discriminación y el acoso por razón de gestación o lactancia y su diferencia con una intención de promover el embarazo en la adolescencia y la asunción de roles que no son propios de este periodo del curso vital, comportamientos que generalmente se asocian con niveles de pobreza, pérdida de oportunidades y baja calidad de vida.</p> <p>Ahora bien, es necesario mencionar que el MEN cuenta con el Sistema de Información para el Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar llamado SIMPADE, y el sector cuenta con la política <i>"Estrategia de Atención Integral para niños, niñas y adolescentes con énfasis en Prevención del Embarazo en la adolescencia 2015 - 2025"</i>, con base en la cual el Ministerio de Educación Nacional expidió la Directiva 01 de 2018, en la que se incluyen orientaciones para prevenir la deserción escolar de niños, niñas y adolescentes madres o en embarazo, y padres adolescentes, especialmente víctimas del conflicto armado interno.</p> |

Dichas directrices fueron formuladas en el marco de la Estrategia Nacional de Prevención del Embarazo en Adolescentes, con aportes a nivel nacional, y con el apoyo interinstitucional y con un enfoque integral del derecho a la educación de los padres y madres adolescentes, entendiendo que el ejercicio de la formación de una familia en edades tempranas afecta tanto a niños como a niñas, y que este no debe ser una barrera para garantizar su derecho a la educación, fortaleciendo la consolidación de sus proyectos de vida. Dicho enfoque propende por la garantía del derecho a la educación en el estado de gestación, período de lactancia o con licencia de paternidad propuesto en el presente proyecto de ley.

En concordancia con lo anterior, en el apartado de recomendaciones inserto en el presente concepto, se recomendará una nueva redacción para el artículo 13°.

III. RECOMENDACIONES

De acuerdo con las consideraciones previas y con el propósito de garantizar el acceso y permanencia a la educación de la población objeto del proyecto de ley, se propone encadenar esto con el fortalecimiento de la formación en sexualidad como elemento de formación integral de las y los educandos y como acción de promoción de derechos en un marco de educación inclusiva y de prevención de la discriminación y la desigualdad, y de acuerdo con la Ruta de Atención Integral de Convivencia Escolar (Ley 1620 de 2013).

En cuanto al articulado, como ya se indicó, sugiere la siguiente redacción:

| TEXTO DEL PROYECTO DE LEY | TEXTO PROPUESTO POR EL MEN |
|---|--|
| <p>Artículo 13. Prevención de la discriminación a la Madre en periodo de lactancia. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer a través del Sistema Nacional de Mujeres articulará la política pública para la prevención y protección ante toda forma de discriminación a la madre en periodo de lactancia. En el marco de esta política se considerarán acciones para la promoción de la lactancia materna en espacios públicos, tendientes a promover nuevas masculinidades y la responsabilidad compartida durante la crianza, así como medidas para eliminar la discriminación a la madre en periodo de lactancia en los espacios laborales y espacios públicos.</p> <p>Parágrafo 1°. Se incluirán en la política pública acciones enfocadas a las instituciones de educación media y superior tendientes a evitar la deserción del sistema educativo por motivo de la maternidad y a eliminar la discriminación a las nuevas madres en periodo</p> | <p>Artículo 13. Prevención de la discriminación a la Madre en periodo de lactancia. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer a través del Sistema Nacional de Mujeres articulará la política pública para la prevención y protección ante toda forma de discriminación a la madre en periodo de lactancia. En el marco de esta política se considerarán acciones para la promoción de la lactancia materna en espacios públicos, tendientes a promover nuevas masculinidades y la responsabilidad compartida durante la crianza, así como medidas para eliminar la discriminación a la madre en periodo de lactancia en los espacios laborales y espacios públicos.</p> <p>Parágrafo 1°. Las disposiciones que sean incluidas en lo relacionado con los entornos escolares y educativos serán concertadas con los diferentes actores del sector y se implementarán en plena observancia y garantía de la autonomía escolar y universitaria.</p> |

| TEXTO DEL PROYECTO DE LEY | TEXTO PROPUESTO POR EL MEN |
|---|----------------------------|
| <p>de gestación y lactancia, así como medidas para la protección de la lactancia materna durante la permanencia en el sistema educativo, incluidas la educación remota, horas para la lactancia o extracción y formación de bancos de leche o licencias temporales con alternativas para el retorno a los estudios.</p> <p>Parágrafo 2°. Las disposiciones que sean incluidas en lo relacionado con los entornos escolares y educativos serán concertadas con los diferentes actores del sector y se implementarán en plena observancia y garantía de la autonomía escolar y universitaria.</p> | |

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DEL TRABAJO PROYECTO DE LEY NÚMERO 105 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas orientadas a fortalecer la comunidad lactante, la promoción de la lactancia materna en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., Colombia, 17 de octubre de 2023

Doctor
RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO
 Secretario General
 COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
 CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA
comisión.septima@camara.gov.co;
 Carrera 7 No. 8 - 68 piso 5
 Bogotá D.C.

ASUNTO: Rad. 05EE202330000000064885, SOLICITUD DE CONCEPTO PROYECTO DE LEY 105 DE 2023 CÁMARA - POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS ORIENTADAS A FORTALECER LA COMUNIDAD LACTANTE, LA PROMOCIÓN DE LA LACTANCIA MATERNA EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Doctor Albornoz cordial saludo

El Ministerio del Trabajo, a través del Viceministerio de Empleo y Pensiones, así como el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección y, sus respectivas áreas técnicas, se articulan entre sí y de acuerdo con la competencia de cada área, se procede a proyectar respuesta a los diferentes oficios en los que los Honorables Senadores y Representantes a la Cámara, requieren a esta cartera ministerial.

Es por esto, que, una vez recibido el concepto proyectado por el área técnica, en este caso, por el Despacho del Viceministerio de Empleo y Pensiones, con sus respectivos vistos buenos, y revisado el documento por esta Oficina Asesora Jurídica en cuanto al componente jurídico nos compete, procedemos a remitir respuesta a la comunicación dirigida a este Ministerio, asunto "Solicitud de Concepto Proyecto de Ley No. 105 de 2023 Cámara", en los siguientes términos:

El presente escrito se genera en el marco de las competencias que el Decreto Ley 4108 de 2011 le otorga a la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo, con el alcance que le da el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, de forma general y abstracta, debido a que dentro de las funciones de esta Dirección no se nos faculta para declarar derechos individuales ni definir controversias.

Consideraciones Generales Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo

1. En diciembre de 2022 la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo, elaboró y envió concepto técnico al Proyecto de Decreto de Ley número 213 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se establecen medidas orientadas a fortalecer la comunidad lactante, la promoción de la práctica de la lactancia materna en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"

2. El nuevo proyecto de Ley 105 2023C "Comunidad Lactante", tiene por objeto "... fortalecer las redes de apoyo de la Comunidad Lactante y orientar acciones para salvaguardar el derecho a la salud de las madres, de los niños y las niñas, y el derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la primera infancia por medio de la promoción de la práctica de la lactancia materna en el territorio nacional."

3. Así mismo, este proyecto de ley dispone en su artículo 4., lo siguiente: "Formación y mecanismos de certificación. El Gobierno Nacional, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje o quien haga sus veces, creará la oferta pública de programas de formación en competencias orientados a la promoción, protección y apoyo a la lactancia, incluyendo mecanismos para el reconocimiento de la experiencia previa de quienes conforman las Redes de Apoyo para fortalecer la oferta de servicios a la Comunidad Lactante.

El Ministerio de Salud, Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA y el Ministerio del Trabajo podrán establecer la necesidad de verificar las funciones del perfil ocupacional, la necesidad de actualización y verificación de las posibles denominaciones asociadas a la proyección y apoyo a la lactancia

Parágrafo 1. Las personas que cuenten con conocimiento y experiencias previas en materia de promoción, protección y apoyo a la lactancia materna, tendrán la posibilidad de presentar un examen de certificación para validar sus competencias. El Gobierno Nacional regulará la materia, teniendo en cuenta un enfoque diferencial étnico.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje o quien haga sus veces, garantizará que la oferta pública

creada en el presente artículo tenga el mayor alcance en el territorio nacional, facilitando la coordinación con las entidades territoriales y demás entidades del Sistema de Salud.

Parágrafo 3°. La oferta pública de programas de formación para la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna incluirá las modalidades presencial y virtual, además, tendrá un enfoque diferencial territorial, etario, étnico y de procedencia.

Parágrafo 4°. Se crearán mecanismos para garantizar el acceso a estos programas a las mujeres lactantes en especial Situación de vulnerabilidad tales como las mujeres migrantes, víctimas del conflicto armado, rurales, las niñas y adolescentes, las mujeres en situación de discapacidad, entre otras.

4. Se debe indicar que el artículo 81 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida"*, dispone lo siguiente:

"SISTEMA NACIONAL DE CUALIFICACIONES. Créese e impléntese el Sistema Nacional de Cualificaciones -SNC- como un conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos para alinear la educación y formación a las necesidades sociales y productivas del país y promover el reconocimiento de aprendizajes previos, el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos, la inserción y reinserción laboral y el desarrollo productivo y empresarial del país.

Las vías de cualificación del SNC estarán en consonancia con la reglamentación del Marco Nacional de Cualificaciones -MNC-. Estas son: la educativa, el subsistema de la formación para el trabajo y el reconocimiento de aprendizajes previos -RAP- con sus respectivos sistemas y subsistemas aseguramiento y garantía de calidad.

Son componentes del SNC: el Marco Nacional de Cualificaciones -MNC-, el Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias -SECC-, el Subsistema de Normalización de Competencias -SSNC-, la Plataforma de Información del SNC y el Esquema de Movilidad entre las vías de cualificación.

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 actitudes, 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 entre las vías de cualificación del SNC, con el fin de promover las rutas de aprendizaje, las relaciones con el sector productivo, empresarial y social, así como el aprendizaje a lo largo de la vida.

Se crea el Subsistema de Formación para el Trabajo -SFT-, el cual se estructura en diversos niveles de complejidad de acuerdo con las necesidades del sector productivo. Los oferentes de los programas del Subsistema de la Formación para el Trabajo son: el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, las instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano -IETDH- y las Instituciones de Educación Superior IES- que cumplan los requisitos y mecanismos que para tal fin se establezcan. El Ministerio del Trabajo ejercerá la inspección y vigilancia del Subsistema de Formación para el trabajo y, para el efecto, reglamentará las condiciones de su funcionamiento, cuya implementación deberá estar sujeta a las disponibilidades presupuestales, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo.

PARÁGRAFO. La formación profesional integral del SENA, regida por la Ley 119 de 1994 y las normas reglamentarias continuará con sus programas y podrá ser reconocidos en los programas del Subsistema de Formación para el Trabajo".

5. De acuerdo con lo anterior, en Colombia existen 3 vías de cualificación, del Sistema Nacional de Cualificaciones:

1. *Educación*: regulada por el Ministerio de Educación Nacional.
2. *Subsistema de Formación para el Trabajo*: regulada por el Ministerio del Trabajo.
3. *Reconocimiento de Aprendizajes Previos*: regulada por el Ministerio del Trabajo.

6. Reconocimiento de Aprendizajes Previos 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 reconocimiento se otorgará mediante procesos de evaluación y certificación de competencias u otros mecanismos, tomando como referente los resultados de aprendizaje del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNG).

7. El Ministerio del Trabajo es el órgano rector en Colombia de la vía de cualificación del Reconocimiento de Aprendizajes Previos -RAP, en el Sistema Nacional de Cualificaciones, según lo establecido en el artículo 2.2.6.11.3.1. del Decreto 946 de 2022., y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 81 de la Ley 2294 de 2022.

8. Según el artículo 2.2.6.11.1.2. de ese mismo Decreto establece que el RAP aplica a todas las personas naturales nacionales y extranjeras, interesadas en acceder a este servicio, así como a las entidades públicas y privadas

autorizadas para realizar los procesos de reconocimiento, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC).

9. De acuerdo con el artículo 2.2.6.11.2.7. de ese Decreto, son mecanismos de Reconocimiento de Aprendizajes Previos:

1. La evaluación y certificación de competencias.
2. La verificación de las certificaciones de competencias obtenidas en el exterior.
3. La validez en los programas educativos y formativos.
4. La verificación de los certificados de la Formación para el Trabajo obtenidos en el exterior.
5. La comprobación de las cualificaciones.

10. Que el artículo 2.2.6.11.2.5. del Decreto señala: "Referentes para el Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP) El Catálogo Nacional de Cualificaciones y los Catálogos Sectoriales de Cualificaciones serán referentes para el Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP)."

11. Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio del Trabajo es la entidad competente para reglamentar el Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP) y sus mecanismos.

12. De otra parte, en términos de políticas de gestión de capital humano y de desarrollo de competencias, se debe tener en cuenta lo establecido en el decreto 654 de 2021 "Por el cual se adiciona la Sección 6 al Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, y se adopta la Clasificación Única de Ocupaciones para Colombia - CUOC y se dictan otras disposiciones", el decreto 1649 de 2021 "Por el cual se adopta y reglamenta el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), se dictan otras disposiciones y se adiciona la Parte 7 al Libro 2 del Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación" y el decreto 1650 de 2021 "Por el cual se adiciona el Capítulo 9 al Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con el Subsistema de Formación para el Trabajo y su Aseguramiento de la Calidad".

Es así, como el Proyecto de ley en cuestión, debe alinearse a los propósitos del Sistema Nacional de Cualificaciones.

| <p>A continuación, se encuentran las observaciones y sugerencias específicas a algunos de los artículos del Proyecto de Ley: ARTÍCULO</p> | <p>TEXTO DEL ARTÍCULO</p> | <p>OBSERVACIÓN / PROPUESTA</p> |
|--|---|--|
| <p>Artículo 4.</p> | <p><i>Artículo 4. Formación y mecanismos de certificación. El Gobierno Nacional, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje o quien haga sus veces, creará la oferta pública de programas de formación en competencias orientados a la promoción, protección y apoyo a la lactancia, incluyendo mecanismos para el reconocimiento de la experiencia previa de quienes conforman las Redes de Apoyo para fortalecer la oferta de servicios a la Comunidad Lactante.</i></p> <p><i>Parágrafo 1. Las personas que cuenten con conocimiento y experiencias previas en materia de promoción, protección y apoyo a la lactancia materna, tendrán la posibilidad de presentar un examen de certificación para validar sus competencias. El Gobierno Nacional regulará la materia, teniendo en cuenta un enfoque diferencial étnico.</i></p> <p><i>Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje o quien haga sus veces, garantizará que la oferta pública creada en el presente artículo tenga el mayor</i></p> | <p><u>En cuanto al Sistema Nacional de Cualificaciones -SNC:</u></p> <p>Evidenciamos que lo establecido en el artículo debe estar alineado a las disposiciones del Sistema Nacional de Cualificaciones.</p> <p>En este sentido, se recomienda que en el marco de lo establecido en el artículo 81 de la Ley 2294 de 2023 se contemple la posibilidad, de que estos procesos de aprendizajes sean ofertados en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones, a través de las 3 vías de cualificación allí establecidas.</p> <p>(...) Las vías de cualificación del SNC estarán en consonancia con la reglamentación del Marco Nacional de Cualificaciones -MNC-. Estas son: la educativa, el subsistema de la formación para el trabajo y el reconocimiento de aprendizajes previos -RAP- con sus respectivos sistemas y subsistemas aseguramiento y garantía de calidad (...).</p> |
| | <p><i>alcance en el territorio nacional, facilitando la coordinación con las entidades territoriales y demás entidades del Sistema de Salud.</i></p> <p><i>Parágrafo 3°. La oferta pública de programas de formación para la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna, incluirá las modalidades presencial y virtual, además, tendrá un enfoque diferencial territorial, etario, étnico y de procedencia.</i></p> <p><i>Parágrafo 4°. Se crearán mecanismos para garantizar el acceso a estos programas a las mujeres lactantes en especial situación de vulnerabilidad tales como las mujeres migrantes, víctimas del conflicto armado, rurales, las niñas y adolescentes, las mujeres en situación de discapacidad, entre otras.</i></p> | <p><u>En cuanto al Reconocimiento de Aprendizajes Previos en el SNC:</u></p> <p>Se debe indicar que lo relacionado con RAP en el artículo 4, no se enmarca dentro de lo establecido en el Decreto 946 de 2022 en lo concerniente a los mecanismos, y que en ninguno de esos mecanismos se contempla algo que se denomina "presentación de un examen de certificación para la validación de competencias."</p> <p>En línea con el Decreto 946 de 2022 además del SENA otros organismos públicos y privados podrán ser oferentes de los mecanismos de RAP.</p> <p>Así las cosas, según lo dispuesto en el Decreto 946 de 2022, se propone ajustar, en lo concerniente a RAP, el artículo y el parágrafo, de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 4. Formación y mecanismos de reconocimiento de aprendizajes previos. El Gobierno Nacional, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje y las entidades oferentes de programas de formación promoverán la oferta pública de programas de formación en competencias orientados a la promoción, protección y apoyo a la lactancia.</p> <p>Parágrafo 1. Las personas que cuenten con aprendizajes previos en materia de promoción, protección y apoyo a la lactancia materna, podrán obtener el reconocimiento de estos, atendiendo las disposiciones del gobierno Nacional.</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>En cuanto al Subsistema de Formación para el Trabajo y de Aseguramiento y Garantía de la Calidad:</p> <p>En lo concerniente a la oferta formativa se deberán tener en cuenta las disposiciones establecidas en el Decreto 1650 de 2021 sobre la formación para el trabajo, en particular sobre el alcance, los niveles de la oferta de programas, sus denominaciones, los requisitos de ingreso a los programas, las condiciones para ofertar programas, los referentes, así como lo relacionado con la habilitación de las instituciones oferentes de formación para el trabajo.</p> <p>Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, se pone de presente que ese tipo de formación debe tener un enfoque diferencial en la implementación de los programas, considerando factores étnicos y territoriales. Esto implica adaptar los programas a las realidades específicas de diferentes grupos étnicos y regiones del país.</p> <p>No menos importante se hace necesario establecer la importancia de coordinar con las entidades territoriales y otras entidades del Sistema de Salud. En pro de garantizar una implementación efectiva de los programas y una colaboración con las autoridades locales.</p> |
|--|--|

Consideraciones Generales Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar

Ahora bien, por su parte y atendiendo a las competencias de la Subdirección de Subsidio Familiar, se evidencia que: después de realizar una revisión integral de los 18 artículos del mencionado proyecto de ley, con excepción del artículo 16 en el que se hace referencia expresa a las Cajas de Compensación Familiar, los demás se encuentran por fuera de las competencias de esta Subdirección, en consecuencia, no procede emitir concepto respecto de estos.

Así las cosas, en cuanto al artículo 16 referido, se tienen las siguientes consideraciones:

| Artículo proyecto de Ley 105 | Concepto Técnico |
|---|--|
| <p>Artículo 7 parágrafo 6</p> <p>Parágrafo 6°. El ministerio de salud en coordinación con el Ministerio del Trabajo basándose en la información del registro público de la comunidad lactante promoverá oportunidades para el acceso a oferta de empleo de promotores, asesores y consejeros de lactancia.</p> | <p>Se propone la siguiente redacción para el parágrafo 6:</p> <p>Parágrafo 6°. El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio del Trabajo cabeza sectorial y a través de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, basándose en la información del registro público de la comunidad lactante promoverá oportunidades para el acceso a oferta de empleo de promotores, asesores y consejeros de lactancia.</p> |
| <p>Artículo 16. Promoción y apoyo de la lactancia materna en el entorno laboral. El Gobierno Nacional por intermedio de los Ministerios de Salud y el Ministerio de Trabajo, en articulación con las Entidades Promotoras de Salud, Cajas de Compensación Familiar, las Administradoras de Riesgo Laboral y demás actores responsables promoverán y apoyarán a nivel público y privado la lactancia materna en el entorno laboral, mediante capacitaciones o difusión de información a través de los diferentes canales de comunicación a sus empleados, proveedores o clientes, a efectos de lograr un proceso de mejora continua para proteger y promover la salud y el bienestar de todos los trabajadores y la sustentabilidad del ambiente de trabajo.</p> | <p>Respecto del papel de las Cajas de Compensación Familiar (CCF) frente a la atención de la comunidad lactante, resulta pertinente indicar que el Ministerio del Trabajo emitió la Circular 0042 de 2022, mediante la cual se establecen los Lineamientos Técnicos para el desarrollo de programas y servicios con cargo a los recursos del FONINEZ, en virtud de lo ordenado por el 2.2.7.6.6. del Decreto 1072 de 2015¹.</p> <p>De acuerdo con el anexo técnico de la mencionada circular, en particular lo establecido en el literal a) numeral 1.3 <i>Orientaciones y principios técnicos para la implementación del programa</i>, las CCF están facultadas para ofertar de manera concurrente y cuando así lo dispongan, lo siguiente:</p> <p><i>"a). Apoyar el desarrollo de programas de promoción y prevención de cuidado en salud, alimentación y nutrición para las niñas y niños en primera infancia, mujeres gestantes y en periodo de lactancia con énfasis en los mil primeros días de vida para potenciar el desarrollo integral".</i> (Negrilla por fuera del texto).</p> <p>A su vez, el lineamiento establece que "[e]/ desarrollo de estas capacidades comprende: potenciar lo propio de los procesos de desarrollo infantil, valorando identificar los hitos como una referencia de ese proceso de desarrollo; promover</p> |

¹ El artículo 2.2.7.6.6. del Decreto 1072 de 20151 establece que el Ministerio del Trabajo deberá expedir los lineamientos técnicos para el desarrollo de los programas financiados con los recursos del FONINEZ, para ello deberá contar con: (i) las orientaciones técnicas dadas por las entidades que integran la Comisión intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, y la instancia que corresponda para infancia y adolescencia, en lo referido los programas y servicios en el marco de la Atención Integral a la Primera Infancia, la infancia y la adolescencia, y (ii) los parámetros del Ministerio de Educación Nacional en relación con la jornada escolar complementaria (JEC).

| | |
|--|---|
| | <i>incorporación de prácticas de cuidado (que implica entre otras la lactancia materna y el proceso de incorporación de la alimentación complementaria)".</i> |
|--|---|

CONCEPTO

Conforme con lo descrito previamente, el Proyecto de Ley se considera viable, una vez se acojan las observaciones, las cuales están en consonancia con la normatividad actual, los principios, alcance y propósitos del Sistema Nacional de Cualificaciones.

Igualmente, la Subdirección de Subsidio Familiar precisa que las CCF actualmente cuentan con una disposición que les permite comprometer recursos de FONÍNEZ para el desarrollo de programas dirigidos a mujeres gestantes y en periodo de lactancia. Por ello, se sugiere que estos lineamientos sean tenidos en cuenta para robustecer el proyecto de ley y se articulen con lo pretendido por el artículo 16 del proyecto que busca que las Cajas promuevan y apoyen a nivel público y privado la lactancia materna en el entorno laboral.

Expuesta la información del área técnica, damos por atendida su solicitud, como siempre nos manifestamos atentos a lo que se requiera de nuestra parte.

Atentamente,



WILMER ANDRÉS PACHÓN GONZÁLEZ
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2022 CÁMARA

por el cual se crea el Régimen de Tratamiento Penal Alternativo para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana.

jueves, 2 de noviembre de 2023

NO. RS20231102128875

Representante
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Presidente
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Concepto al Proyecto de Ley N° 108 de 2022 Cámara

De manera atenta remitimos observaciones al **Proyecto de Ley N° 108 de 2022 Cámara** "Por el cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana" en los términos que se exponen a continuación.

1. Objeto

La iniciativa legislativa tiene como objetivo lograr la intervención preventiva de los llamados delitos menores o conductas que afectan la convivencia y la seguridad ciudadana y cuya trascendencia en la lesión o puesta en riesgo de bienes jurídicamente protegidos requiere un tratamiento diferenciado o especial. Se busca adoptar medidas restaurativas que eviten o detengan el proceso de escalamiento criminal a través de la implementación de un régimen alternativo que de forma progresiva y ascendente responda a los diversos grados de intensidad o gravedad de las conductas criminales.

2. Contenido del proyecto

Este proyecto cuenta con 26 artículos, incluido el de la vigencia. En su primer título, el articulado trata del régimen alternativo para tratar delitos menores como contravenciones, las disposiciones generales, las medidas con contenido transformador y lo relacionado con las penas de privación

de libertad en el marco de la justicia restaurativa. En el segundo título se establecen las disposiciones de carácter procesal en cuanto al tratamiento de tales contravenciones, las medidas de arresto preventivo y el principio de favorabilidad para las nuevas figuras penales creadas.

3. Antecedentes

El articulado del proyecto en estudio había sido previamente presentado en la legislatura 2021-2022 a través del Proyecto de Ley N° 361 de 2023 "Por el cual se crea el Régimen de Tratamiento Penal Alternativo para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana" de autoría del exsenador Germán Varón Cotrino. En tal oportunidad la iniciativa legislativa se archivó por términos.

En el año 2022, el texto fue retomado por la senadora Angélica Lozano junto a otras congresistas, y con el apoyo de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

4. Fundamentos

Constitución Política de Colombia

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

| | |
|--|---|
| <p><i>En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.</i></p> <p><i>Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.</i></p> <p><i>Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.</i></p> <p>Ley 599 de 2000 Código Penal</p> <p>Artículo 4. Funciones de la pena. <i>La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado. La prevención especial y la reinserción social operan en el momento de la ejecución de la pena de prisión.</i></p> <p>Artículo 5. Funciones de la medida de seguridad. <i>En el momento de la ejecución de la medida de seguridad operan las funciones de protección, curación, tutela y rehabilitación.</i></p> <p>Artículo 19. Delitos y contravenciones. <i>Las conductas punibles se dividen en delitos y contravenciones.</i></p> <p>5. Consideraciones</p> <p>Este proyecto de ley hace parte del ámbito de la Política Criminal del Estado por lo cual el Consejo Superior de Política Criminal emitió concepto favorable sobre el articulado propuesto en la primera oportunidad en la que fue radicado¹. En dicho documento se señaló que el proyecto concuerda</p> <p>¹ Ver https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-04/MJD-QF123-0010817.pdf.</p> | <p>con el Plan Nacional de Política Criminal, manifestando como principales observaciones las siguientes²:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resolvería una necesidad que tiene la Política Criminal del Estado colombiano en la medida en que establece un nuevo y expedito procedimiento para conductas que se consideran de menor lesividad o impacto, con nuevas consecuencias jurídicas y jueces dedicados de manera específica al juzgamiento de este tipo de comportamientos. Lo anterior busca que dichas conductas sean efectivamente juzgadas y sancionadas desde un enfoque transformador y de justicia restaurativa. - Impactaría positivamente el hacinamiento carcelario al establecer la creación de Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (CERTS) para el cumplimiento de penas por delitos como el hurto, dado que dicha conducta es la segunda que más aporta personas privadas de la libertad en centros carcelarios. - Fortalecería el uso de penas alternativas en el marco de una justicia restaurativa y resocializadora poniendo en un eje central a la víctima y logrando el restablecimiento del tejido social dañado con la conducta. <p>Ahora bien, al tratarse de una iniciativa que modifica el tratamiento de contravenciones penales, este proyecto genera un impacto en el sector Defensa, específicamente en lo que tiene que ver con el cumplimiento de la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Por lo anterior, desde el Ministerio de Defensa Nacional se realizan las siguientes recomendaciones para que sean revisadas en el marco del trámite legislativo del proyecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definir los roles y competencias para el cumplimiento de las disposiciones que establece el proyecto para evitar sobrecargas a funcionarios de la Policía Nacional. - Incluir entre la población carcelaria beneficiaria a las personas detenidas en instalaciones de la <p>² Ver Concepto 14.202. Consejo Superior de Política Criminal https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Conceptos/14_%20CSPC%20PI_%20361%20de%202022%20-%20Tratamiento%20penal%20alternativo.pdf</p> |
| <p>Policía Nacional, debido a que hay un total de 19.344 personas privadas de la libertad con un hacinamiento del 208% (corte 30 de septiembre). Esta situación no solo afecta el cumplimiento del servicio de Policía y la convivencia y seguridad ciudadana, sino la integridad de los miembros de la institución y las personas privadas de la libertad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garantizar que la entrada en vigencia de esta norma –en caso de aprobarse– sea efectiva una vez los Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (CERTS) hayan sido construidos, constituidos y reglamentados jurídica y logísticamente. Lo anterior con el objetivo de evitar traumatismos y riesgos a la seguridad y la convivencia ciudadana en el proceso. <p>Adicionalmente, en cuanto a artículos específicos del proyecto de ley en estudio, se ponen a consideración las siguientes observaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 3. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Se sugiere suprimir el aparte <i>“o cuando menos haya transcurrido un término superior a cinco años (5) entre la comisión de la nueva conducta y la concesión de la libertad por cumplimiento de una pena o una sanción de privación transformadora y efectiva de la libertad”</i>, toda vez que el mismo va en contravía de los principios que regulan el régimen de alternabilidad penal, principalmente el de la justicia transformadora y su reincidencia en las conductas delictivas. - Artículo 4. CONTRAVENCIONES PENALES. Es necesario ajustar las conductas tipificadas como contravenciones puesto que por su misma naturaleza hacen relación a los delitos, lo que significa que su título no se encuentra acorde a los postulados fijados en el artículo 19 del Código Penal, bajo el entendido que aquellas conductas realizadas con culpabilidad son potencialmente gravosas para la sociedad y vulneran la integridad de bienes jurídicos, por reciben sanción o castigo proporcional pues la contravención no es de gravedad, pero puede generar peligro para la sociedad y vulneración de bienes. En este orden de ideas se evidencia que se tratan de delitos que superan los 4 años de privación de libertad, circunstancia que además nos permite inferir la gravedad de la conducta y la incongruencia para catalogarlos como “contravenciones”. | <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 5. NECESIDAD Y JUSTICIA RESTAURATIVA. Se establece la posibilidad de acudir a mecanismos de justicia restaurativa, requiriendo el consentimiento de la víctima, y así evitar la imposición de medidas privativas de la libertad. Sin embargo, el proyecto de ley no clarifica las consecuencias y la hoja de ruta que se debe seguir si no se llega a un consenso entre las partes involucradas. - Artículo 6. SUSPENSIÓN PROVISIONAL A PRUEBA. Establece que una vez se haya logrado una solución restaurativa entre las partes, el infractor quedará sometido a una suspensión provisional a prueba por el término de dos (2) a cinco (5) años y en caso de reincidencia durante el término se deberá aplicar el régimen penal ordinario. El artículo no da claridad de qué actor es el responsable de hacerle seguimiento al proceso expuesto. - Artículo 7. CENTROS DE RETENCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y LA SEGURIDAD CIUDADANA. Se plantea la construcción de centros para la transformación social entre el Gobierno Nacional y los gobiernos locales, con el objetivo de realizar medidas de contenido transformador. Sin embargo, no se deja claridad en cual sería el impacto fiscal y quién administraría y actuaría como custodio de los centros. - Artículo 8. MEDIDAS DE CONTENIDO TRANSFORMADOR. El artículo plantea las medidas de contenido transformador, no obstante, no se deja claridad en las responsabilidades administrativas, logísticas y operacionales, así como el impacto fiscal. Adicionalmente, el parágrafo 3 no especifica que sector del gobierno nacional debe liderar la siguiente acción <i>“dicta que el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley deberá reglamentar el marco general bajo el cual se desarrollarán las medidas de contenido transformador no privativas de la libertad (...)”</i>. - Artículo 10. PARTICIPACIÓN OBLIGATORIA EN PROGRAMA CON CONTENIDO SOCIAL REPARADOR. El artículo plantea que los entes territoriales deben organizar programas con contenido social reparador de forma en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho. Se sugiere suprimir el inciso <i>“Estos programas se ejecutarán preferencialmente los sábados, domingos o festivos y deberán consistir en actividades que tengan un impacto favorable en la comunidad”</i>, toda vez que no se concibe que si la persona se encuentra cumpliendo una medida de contenido transformador por haber infringido una conducta descrita como contravención penal obtenga a cambio de ella una remuneración, pues ello podría convertirse |

en un incentivo para que las personas incurran en tales conductas. Además, la redacción no contempla el impacto fiscal territorial.

6. Conclusión

De acuerdo con las observaciones presentadas se concluye que el proyecto de ley en trámite podría incidir positivamente en mejorar las condiciones de persecución y sanción de conductas delictivas de menor lesividad y mayor ocurrencia, promoviendo penas alternativas con contenido resocializador. Además, conforme a lo establecido por el Consejo Superior de Política Criminal, se coincide en que el proyecto está acorde con la Plan Nacional de Política Criminal.

No obstante, el Ministerio de Defensa sugiere que sean tenidas en cuenta las recomendaciones presentadas en este documento con el fin de que las con las nuevas estrategias de sanción establecidas en el proyecto de ley se armonicen con las disposiciones normativas sobre Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Cordialmente,



ALEXANDRA PAOLA GONZÁLEZ ZAPATA
Secretaría de Gabinete Ministerio de Defensa Nacional

CONTENIDO

Gaceta número 1521 - viernes, 3 de noviembre de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

Págs.

Carta de comentarios Ministerio del Trabajo proyecto de ley número 075 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 26 de la Ley 909 de 2004. 1

Carta de comentarios Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Proyecto de Ley número 080 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción de la salud mental. 2

Carta de comentarios Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de Ley número 080 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción de la salud mental. 6

Carta de comentarios Departamento Administrativo para la prosperidad social al proyecto de Ley número 080 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013, y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción de la salud mental. 6

Carta de comentarios Ministerio de Educación Nacional al proyecto de ley número 105 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas orientadas a fortalecer la comunidad lactante, la promoción de la lactancia materna en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. 13

Carta de comentarios Ministerio deL Trabajo proyecto de ley número 105 de 2023 cámara, por medio de la cual se establecen medidas orientadas a fortalecer la comunidad lactante, la promoción de la lactancia materna en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. 14

Carta de comentarios Ministerio de Defensa Nacional al Proyecto de Ley número 108 de 2022 Cámara, por el cual se crea el Régimen de Tratamiento Penal Alternativo para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana. 18