



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1331

Bogotá, D. C., jueves, 27 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 11 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 25 DE 2022 SENADO

por medio del cual se establece un piso de aumento a los salarios pagados en el territorio nacional.

Bogotá D.C Octubre del 2022

SEÑORES

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE SEANDO

Doctor
PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
Secretario Comisión Séptima Constitucional Permanente
Congreso de la República

REF. Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 025 del 2022 "Por medio del cual se establece un piso de aumento a los salarios pagados en el territorio nacional."

De conformidad con lo dispuesto por la mesa directiva de esta comisión y, con fundamento en el mandato del artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, nos ha correspondido la honrosa designación para rendir ponencia en primer debate al Proyecto Ley No. 025 del 2022 "Por medio del cual se establece un piso de aumento a los salarios pagados en el territorio nacional."

Atentamente,

 HS FABIÁN DÍAZ PLATA PARTIDO ALIANZA VERDE Coordinador Ponente	 HS LORENA RÍOS CUELLAR PARTIDO COLOMBIA JUSTA LIBRES Ponente	 MIGUEL ÁNGEL PINTO PARTIDO LIBERAL Ponente
---	--	---

TRÁMITE DEL PROYECTO

El presente proyecto fue radicado ante la Secretaría General de Senado el día 21 de julio del 2022 y es de autoría del H.S Fabian Díaz Plata, por lo que los suscritos Senadores fuimos asignados como ponentes para rendir la ponencia para primer debate de este proyecto ante la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado.

ANTECEDENTES

Este proyecto de ley había sido radicado en la legislatura pasada 2021 -2022 ante la Cámara de Representantes bajo el número 176 del 2021, sin embargo, este fue archivado debido a que no pudo ser discutido en primer debate y hubo tránsito de legislatura, por lo que fue presentado nuevamente por el H.S Fabian Díaz Plata ante el Senado de la República y le fue asignado el número 025 del 2022, el reparto fue asignado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República.

OBJETIVOS

El proyecto de ley en estudio pretende como objetivos específicos:

- Busca que a los trabajadores que ganen más de un salario mínimo se les ajuste su salario de conformidad con el IPC del año inmediatamente anterior.
- Este beneficio también será aplicado para los contratos de Prestación de Servicios Personales, con el fin de reajustar sus honorarios conforme al IPC del año inmediatamente anterior.

CONTENIDO

El proyecto de ley consta de 4 artículos, los cuales tratan los siguientes aspectos:

ARTÍCULO 1. Objeto del proyecto de ley.

ARTÍCULO 2. Incremento de los salarios del sector privado conforme al aumento del IPC del año inmediatamente anterior.

ARTÍCULO 3. Aplicación a los contratos de prestación de servicios personales.

ARTÍCULO 4. Vigencias.

CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La noción de salario adoptada en el presente proyecto de ley se cife a lo dispuesto por la corte constitucional bajo el entendido que el concepto de salario comprende:

“todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes. Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a todas las cantidades que, por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado.”

En varias de sus sentencias¹ la corte constitucional, ha señalado que el salario tiene que mantener su poder adquisitivo y que al no reajustarse año a año se estaría enriqueciendo injustamente al empleador en detrimento del asalariado a recibir lo justo, lo que no sería constitucional dentro de un Estado cuya finalidad es la de garantizar la vigencia de un orden justo. Ha dicho la Corte:

“Los trabajadores tienen derecho a la movilidad del salario: el derecho de los trabajadores al incremento anual de su asignación salarial se desprende directamente de la Constitución y es de aplicación inmediata, sin que se requiera de desarrollo legal, contractual o convencional.” (Sentencias T-012 y T-345 de 2007). Lo anterior no obsta para que dicho incremento sea regulado por la ley o mediante negociaciones colectivas y para que este derecho laboral sea limitado, puesto que no es absoluto”²

Así las cosas, se tiene que la condición de movilidad del salario que cubija a toda clase de remuneración, no solamente el salario mínimo, constituyendo la garantía para el trabajador del mantenimiento del poder adquisitivo de su salario en el tiempo.

Por otra parte, la Corte también ha reconocido que respecto del derecho a una "remuneración mínima vital y móvil", que lo ha interpretado "como un derecho constitucional de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario, pese a que, ni del texto del artículo 53, ni de las discusiones en la Asamblea Constituyente se desprende un tal derecho." (Corte Constitucional. Sentencia C-1064 de 2001).

La Corte también ha señalado que el **derecho a conservar el poder adquisitivo es intangible y que es limitable en salarios superiores al mínimo debe tratarse de manera particular**, así como también ha indicado que no debe entenderse como un derecho absoluto (Sentencia C1064 de 2001). También ha indicado que **debe ser valorado en concreto y no en abstracto, por lo que se requiere una valoración cualitativa y no cuantitativa en cada situación concreta** (Sentencia T-764 de 2008).

¹ Cfrt. Sentencias T-102 de 1995, SU-995 de 1999, T-1575 de 2000, T-012 de 2007, T-020 de 2007
² sentencia T-149 de 2008.

Finalmente, la Corte ha hecho hincapié a través sentencias como la C-911del 2012, demostrando que reconociendo que el tratamiento del salario no debe ser igual ni fáctica ni jurídicamente entre quienes ganan un salario mínimo y quienes ganan más de un (1) salario mínimo. **De tal manera, que quienes ganan salarios más altos no son necesariamente sujetos de algún tipo de protección salarial reforzada y su derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario puede recibir un tratamiento distinto, siempre que sea razonable.**

Esta habilitación constitucional pone en evidencia el amparo jurisprudencial respecto al derecho a la movilidad de los salarios. Existe una discusión importante respecto de las disposiciones técnicas con relación a la fórmula o mecanismo de modificación.

El concepto de mínimo vital y móvil:

El concepto de mínimo vital ha tenido una larga evolución jurisprudencial decantándose en su núcleo duro hacia la remuneración móvil, periódica que permita superar situaciones de carencia, este concepto se encuentra en la base de la idea que soporta el establecimiento de pisos mínimos de protección al ingreso, sin limitarse a este.

En efecto, cada individuo que ingresa al mercado laboral -independientemente del estrato que ocupe-, recibe una retribución económica que, en principio, constituye la base de los gastos de manutención que plausiblemente espera cubrir y de las carencias que aspira superar. De ahí, que la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (v.gr. vestido, alimentación, educación, salud, recreación), no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida.

Dado que la economía colombiana es inflacionaria (presenta una inflación), **no puede menospreciarse la importancia de la movilidad del salario**, expresada como la capacidad de reajustar una asignación dada, estimando las fluctuaciones monetarias e intentando mantener el poder adquisitivo real de los salarios. Al respecto la Corte ha afirmado: "Los incrementos salariales, que en cualquier momento y de acuerdo con distintos criterios puede fijar el Gobierno pueden tomarse útiles o indispensables para atender a las necesidades de los trabajadores, golpeados por el proceso inflacionario, o para restablecer condiciones económicas de equilibrio en áreas de la gestión pública en las que ellas se hayan roto por diversas razones".

Fundamento Económico

Esta iniciativa no implica de manera directa gastos fiscales; sin embargo, es una política económica que recae eventualmente sobre los ingresos del estado por la vía de los aportes al Sistema de Seguridad Social, por motivo del cálculo del IBC que se realiza en función del valor del salario. Una de las razones principales para promover un mecanismo de

actualización salarial se sustenta en buscar la compatibilidad entre los mecanismos existentes para la fijación de salarios, considerando especialmente aquellos que se dan en contexto de mercado, en donde se considera necesaria la acción estatal:

Por otra parte, en el marco de un mercado laboral perfectamente competitivo, teóricamente el establecimiento de un salario mínimo por parte del Gobierno podría incrementar el desempleo, en el caso que dicho valor de salario mínimo estuviera por encima del salario de equilibrio.³

Si se supone que el esfuerzo (productividad) de los trabajadores puede ser estimulado por vía de los incrementos salariales, un aumento del salario mínimo o de los salarios en general podría elevar la productividad del trabajo y con ello la curva de demanda del factor, dando lugar al aumento del empleo. En este contexto podrían ser compatibles las elevaciones simultáneas de salarios y empleo.⁴

Contrario a la intuición popular un aumento de los niveles salariales, o más bien, el mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios no guarda correlación con un impacto negativo sobre los mercados laborales⁵, por otra parte, siempre que la fijación del salario no exceda el valor del salario de equilibrio, se asocia al aumento de niveles de productividad superiores.

Otro argumento a favor del aumento de los salarios es la capacidad que esta medida confiere a las familias permitiéndoles en el mediano y largo plazo lograr un mejor nivel educativo y sanitario, lo que contribuye a una mejor disposición de la economía hacia el crecimiento, aumentando la oferta de mano de obra calificada y disminuye tensiones sobre la demanda a servicios de salud a través del acceso a agua potable y alcantarillado.⁶

Finalmente, al considerar la composición de los salarios de los colombianos, se observa que solamente entre el 10% y el 12% de los asalariados, perciben ingresos superiores a 2 SMMLV, por lo que se encuentra la necesidad de hacer restrictivo el aumento según los segmentos poblacionales de acuerdo al nivel de ingreso, con el fin de preservar tanto lo dispuesto por la Corte Constitucional, como el carácter redistributivo de la medida.

³ Brown, Gilroy cohen (1982) citados en: Cebrían, I., Pitarch, J., Rodríguez, C., & Toharia, L. (2010). Análisis de los efectos del aumento del salario mínimo sobre el empleo de la economía española. *Revista de Economía Laboral*, 7(1), 1-38.

⁴ Georgiadis 2008, observa el efecto positivo sobre la productividad en el caso de un sector de bajos recursos de la economía británica.

⁵ Card y Krueger, 1995, Manning y Machin, 1996. Mahing y Manning 1997; Lang y Khan 1998, Lemos, 2009)

⁶ ibid 3.

Tabla 1 Distribución del ingreso de los hogares colombianos medido en unidades de SMMLV

	ENERO-SEPTIEMBRE 2021	ENERO-SEPTIEMBRE 2020	ENERO-SEPTIEMBRE 2019
TOTAL	100,00	100,00	100,00
Hasta 0,9 smmlv	46,10	46,50	41,80
Más de 0,9 hasta 1,1 smmlv	18,10	21,60	23,90
Más de 1,1 hasta 2 smmv	19,60	16,80	19,00
Más de 2 smmlv	10,40	11,00	12,10
No sabe/no informa	5,80	4,10	3,20

Fuente: DANE. Ganancias y salarios laborales de la población ocupada.

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

AUDIENCIA PÚBLICA

Con el fin de poder escuchar a diferentes actores y gremios del sector, los ponentes del proyecto presentaron proposición a la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República para adelantar una audiencia pública de Senado el día 19 de septiembre del 2022, donde se pueden resaltar las siguientes intervenciones:

Grupo de Litigio Estratégico Carlos Gaviria Díaz, Escuela de Derecho UIS

En representación del grupo asistieron el profesor José Jans Carretero Pardo y Andrés David Caicedo Cadena estudiante, ambos miembros del grupo de investigación. Consideran que el salario mínimo debe comprenderse en un sentido amplio como lo ha reiterado la jurisprudencia colombiana y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como un **elemento sustancial para la realización de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales**. De igual manera, señalaron que se debe tener en cuenta tanto el valor del salario mínimo como garantía del derecho a la subsistencia, como la movilidad que debe tener de acuerdo como lo ha señalado la Corte Constitucional.

Reiteraron la necesidad de superar la naturaleza económica del problema del salario mínimo de los trabajadores y comprenden que la iniciativa está dirigida principalmente hacia contratos laborales suscritos en el sector privado. Por otra parte, indicaron que **el salario debe verse como un mecanismo redistributivo que contrarreste la desigualdad que ha venido incrementando en el país desde el año 2018 de acuerdo con distintos indicadores.**

<p>Consideran apropiada la iniciativa para reducir brechas de desigualdad en el país y señalaron que en la región de Santander se ha venido incrementando la informalidad en el empleo.</p> <p>Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario</p> <p>En representación de esta organización, asistió Iván Daniel Jaramillo Jassir. Consideran que el salario es importante en tres sentidos: i) es un elemento de la relación laboral, ii) es la base para liquidar las responsabilidades laborales y iii) es la base para determinar el IBC al Sistema Integral de Seguridad Social. En ese mismo sentido, señaló que el salario debe satisfacer la condición de ser suficiente para llevar una vida digna.</p> <p>Por otra parte, señalaron que el proyecto de ley está en línea con el Convenio 95 de la OIT sobre la protección de salarios que fue ratificado por Colombia el 7 de Junio de 1963. También destacaron la necesidad de reconocer el salario como un factor que requiere reciprocidad para las partes involucradas en el contrato (carácter sinalagmático) y dado que en Colombia la inflación viene en aumento, el contrato laboral, en opinión del Observatorio debería reflejar este incremento en el pago por salario.</p> <p>Finalmente señaló el profesor el concepto de la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-102 de 1995, que señala que el salario debe tener ese carácter de movilidad. En contraposición, la Corte Suprema de Justicia en el año 2021 (SL-1072 de 2021, RAD 65209) indicó que i) que el conflicto de ajuste salarial es de carácter económico y no jurídico, ii) que no existe norma que obligue al empleador a actualizar el salario cada año y iii) que el Artículo 53 de la Constitución aún no ha sido desarrollado por la ley, en lo referente a la remuneración mínima, vital y móvil.</p> <p>Finalmente, señalaron las siguientes observaciones al proyecto de ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se trata de una medida de ajuste no de aumento 2. Debe ampararse en la jurisprudencia relacionada con remuneración móvil 3. Incluir ajustes siempre retroactivos al 1 de enero, sin perjuicio del ajuste adicional que acuerden las partes 4. Recomiendan tomar como referencia del Artículo 14 de la Ley 100 de 1993 respecto del reajuste de las pensiones. <p>Cedetrabajo</p> <p>Acompañaron la sesión Enrique Daza y Miguel Ángel Rodríguez, miembros del equipo de Cedetrabajo. En primer lugar, señalaron que si bien es pertinente la inquietud respecto del incremento del salario, el principal factor que determina los bajos salarios y la alta informalidad es el un bajo crecimiento de la economía y el desarrollo institucional que permita emplear a más personas en mejores condiciones.</p>	<p>Por otra parte, destacaron la importancia de considerar que los elementos que definen el incremento de los salarios deben ser tanto la variación del IPC como la productividad del trabajo en la economía y la informalidad en la economía. En ese mismo sentido, señalaron otros determinantes estructurales del mercado laboral como el comportamiento del sector externo y el déficit comercial de la economía colombiana, de igual manera reconocieron el golpe de la pandemia en el mercado laboral y sus impactos diferenciados en la población femenina; por otra parte, en los las primeras décadas del siglo XXI, la tasa de personas graduadas se ha incrementado en un 300% y esto es un factor que ha llevado los salarios a la baja afectando también los aportes al Sistema de Protección y Seguridad Social.</p> <p>Asociación Nacional de Industriales – ANDI</p> <p>María Camila Agudelo comenzó su presentación, señalando como argumentos principales los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El derecho a mantener el poder adquisitivo del salario no debe interpretarse como un incremento específico de todos los salarios superiores a un salario mínimo. La Corte ha señalado que el derecho a conservar el poder adquisitivo es intangible y que es limitable en salarios superiores al mínimo (T-764) y por otra parte no es un derecho absoluto: (Sentencia 1064 – 2001) Sentencia 911 el derecho no es igual ni fáctica ni jurídicamente para quienes ganan más de un (1) salario mínimo. Además, la OIT también ha indicado que el incremento amplio del salario puede ocasionar desempleo. 2. El espacio natural para definir los incrementos es la negociación ya sea individual o colectiva entre los trabajadores y los empleadores. 3. La modificación de los salarios es un tema económico y no jurídico. <p>Por otra parte, indicó que el aumento del salario indexa todos los salarios de la economía y reduce la eficacia de la política monetaria en el país que después de varios años vuelve a presentar una inflación de superior al 10%, especialmente en el contexto en que Colombia tiene el mayor IPC (Índice de Precios al Consumidor) de los últimos 22 años y el mayor IPP (Índice de Precios al Productor) de los últimos 32 años. Un incremento como le previsto por el proyecto de ley, afectaría además los avances alcanzados en materia de informalidad y empleo en el país.</p> <p>Observatorio de Conflictos Ambientales de Compromiso</p> <p>Miguel Francisco Contreras Landinez señaló la opinión consultiva 18 de 2003 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la que este órgano reconoce que terceros y particulares pueden vulnerar los Derechos Humanos en el contexto del contrato laboral y en consecuencia es responsabilidad del Estado corregir estas situaciones por lo que el proyecto sería conveniente.</p>						
<p>Central Unitaria de Trabajadores – CUT</p> <p>En representación de esta organización sindical estuvo Diógenes Orjuela expresando el apoyo a la iniciativa. Comentaron que han presentado una propuesta de agenda al Ministerio del Trabajo para fortalecer el ordenamiento jurídico y crear el Estatuto del Trabajo. Por otra parte, indicaron que en materia de productividad uno de los determinantes son las condiciones laborales, por lo que la precariedad en el empleo la afecta negativamente.</p> <p>Señalan una preocupación respecto del efecto que tendría el piso mínimo anclado a la variación del IPC dado que podría tener un efecto adverso al evitar que se den incrementos mayores a este valor. Por lo anterior, solicitan hacer más explícito en el articulado que no debe interpretarse de esa manera y finalmente, expresó su descontento frente a teorías que indican que el salario mínimo en Colombia es alto.</p> <p>Asociación Colombiana de Empleados Bancarios – ACEB</p> <p>Considera que el proyecto es bien recibido por los trabajadores, brindando garantías a los procesos de negociación colectiva que en su concepto presenta problemas al momento de verse como procesos diferenciados por distintos sectores de la economía.</p> <p>IMPACTO FISCAL</p> <p>Respecto del concepto impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:</p> <p><i>“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si</i></p>	<p><i>se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo”. (Sentencia C-315 de 2008).</i></p> <p>Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.</p> <p>En consecuencia, sin perjuicio de que el Proyecto de Ley continúe su trámite en el Honorable Senado de la República, los ponentes designados acordamos solicitar concepto de la presente iniciativa legislativa al Ministerio de Hacienda, el cual deberá adjuntarse al Proyecto una vez llegue la respuesta al mismo, toda vez que en el trámite del proyecto en la Cámara el Ministerio se abstuvo de entregar concepto favorable.</p> <p>CONFLICTO DE INTERÉS</p> <p>Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.</p> <p>PLIEGO DE MODIFICACIONES</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Texto radicado</th> <th>Texto propuesto para la ponencia</th> <th>Justificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Artículo 1. Objeto: por medio de la presente ley se da cumplimiento a los dispuesto en el artículo 53 de la constitución política que establece como uno de los principios fundamentales en materia laboral, la remuneración mínima, vital y movilidad</td> <td>Artículo 1. Objeto: por medio de la presente ley se da cumplimiento a los dispuesto en el artículo 53 de la constitución política que establece como uno de los principios fundamentales en materia laboral, la remuneración mínima, vital y movilidad</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Texto radicado	Texto propuesto para la ponencia	Justificación	Artículo 1. Objeto: por medio de la presente ley se da cumplimiento a los dispuesto en el artículo 53 de la constitución política que establece como uno de los principios fundamentales en materia laboral, la remuneración mínima, vital y movilidad	Artículo 1. Objeto: por medio de la presente ley se da cumplimiento a los dispuesto en el artículo 53 de la constitución política que establece como uno de los principios fundamentales en materia laboral, la remuneración mínima, vital y movilidad	
Texto radicado	Texto propuesto para la ponencia	Justificación					
Artículo 1. Objeto: por medio de la presente ley se da cumplimiento a los dispuesto en el artículo 53 de la constitución política que establece como uno de los principios fundamentales en materia laboral, la remuneración mínima, vital y movilidad	Artículo 1. Objeto: por medio de la presente ley se da cumplimiento a los dispuesto en el artículo 53 de la constitución política que establece como uno de los principios fundamentales en materia laboral, la remuneración mínima, vital y movilidad						

<p>fundamentales en materia laboral, la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo.</p>	<p><u>de los salarios en el territorio nacional, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo.</u></p>	
<p>Artículo 2. Los salarios pagados en el territorio nacional en el sector privado, superiores al salario mínimo legal mensual vigente deberán ser ajustados anualmente en una proporción que no podrá ser inferior al Índice de Precios Al Consumidor del año inmediatamente anterior.</p> <p>Parágrafo. Bajo ninguna circunstancia el mecanismo de actualización desplazará los mecanismos de concertación y decreto del salario mínimo legal mensual vigente ni podrá sustituir las convenciones colectivas cuando las mismas hayan regulado lo referente a aumentos salariales.</p>	<p>Artículo 2. Los salarios pagados en el territorio nacional en el sector privado, superiores al salario mínimo legal mensual vigente deberán ser ajustados anualmente en una proporción que no podrá ser inferior <u>a la variación del Índice de Precios Al Consumidor del año inmediatamente anterior.</u></p> <p>Parágrafo 1. Bajo ninguna circunstancia el mecanismo de actualización desplazará los mecanismos de concertación y decreto del salario mínimo legal mensual vigente ni podrá sustituir las convenciones colectivas cuando las mismas hayan regulado lo referente a aumentos salariales.</p> <p><u>Parágrafo 2. El piso mínimo de variación definido en este artículo no aplicará para contratos laborales en los que la remuneración esté expresada en Salarios Mínimos Legales Vigentes, ni para regímenes especiales del sector público.</u></p>	<p>Se determina que aplica para todos los casos sin afectar los regímenes especiales.</p>
<p>Artículo 3. En el caso de los contratos de prestación de servicios personales que superen la vigencia fiscal, se especificará en los estudios previos que los honorarios se deberán ajustar de conformidad con el incremento del Índice de Precios al Consumidor – IPC.</p>	<p>Artículo 3. En el caso de los contratos de prestación de servicios personales que superen <u>el año tributario o la vigencia fiscal</u>, se especificará en los estudios previos que los honorarios se deberán ajustar de conformidad con <u>el incremento la variación</u> del Índice de Precios al Consumidor – IPC.</p>	<p>Se mejora la redacción del artículo.</p>
<p>Artículo 4. Vigencia. La Presente ley rige a partir del 1º de enero de 2023 sin perjuicio de las acciones legales que en búsqueda del derecho al salario móvil se puedan interponer ante la jurisdicción ordinaria, y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 4. Vigencia. La Presente ley rige a partir del 1º de enero de <u>2023-1 año siguiente a la fecha de su promulgación</u>, sin perjuicio de las acciones legales que en búsqueda del derecho al salario móvil se puedan interponer ante la jurisdicción ordinaria, y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Se mejora la redacción del artículo.</p>

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos presentar ponencia positiva y solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado, dar primer debate al Proyecto de Ley No. 025 del 2022 "Por medio del cual se establece un piso de aumento a los salarios pagados en el territorio nacional."

 HS FABIÁN DÍAZ PLATA PARTIDO ALIANZA VERDE Coordinador Ponente	 HS LORENA RÍOS CUELLAR PARTIDO COLOMBIA JUSTA LIBRES Ponente	 MIGUEL ÁNGEL PINTO PARTIDO LIBERAL Ponente
---	---	---

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley No. 025 de 2022 Senado

"Por medio del cual se establece un piso de aumento a los salarios pagados en el territorio nacional"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. por medio de la presente ley se establece la movilidad de los salarios en el territorio nacional.

Artículo 2. Los salarios pagados en el territorio nacional, superiores al salario mínimo legal mensual vigente deberán ser ajustados anualmente en una proporción que no podrá ser inferior a la variación del Índice de Precios al Consumidor del año inmediatamente anterior.

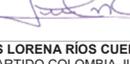
Parágrafo 1. Bajo ninguna circunstancia el mecanismo de actualización desplazará los mecanismos de concertación y decreto del salario mínimo legal mensual vigente ni podrá sustituir las convenciones colectivas cuando las mismas hayan regulado lo referente a aumentos salariales.

Parágrafo 2. El piso mínimo de variación definido en este artículo no aplicará para contratos laborales en los que la remuneración esté expresada en Salarios Mínimos Legales Vigentes, ni para regímenes especiales del sector público.

Artículo 3. En el caso de los contratos de prestación de servicios personales que superen el año tributario o la vigencia fiscal, se especificará en los estudios previos que los honorarios se deberán ajustar de conformidad con la variación del Índice de Precios al Consumidor – IPC.

Artículo 4. Vigencia. La Presente ley rige a partir del 1º de enero del año siguiente a la fecha de su promulgación, sin perjuicio de las acciones legales que en búsqueda del derecho al salario móvil se puedan interponer ante la jurisdicción ordinaria, y deroga las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Congressistas

 HS FABIÁN DÍAZ PLATA PARTIDO ALIANZA VERDE Coordinador Ponente	 HS LORENA RÍOS CUELLAR PARTIDO COLOMBIA JUSTA LIBRES Ponente	 MIGUEL ÁNGEL PINTO PARTIDO LIBERAL Ponente
---	---	---

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los (27) días del mes de octubre del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, Informe de Ponencia para Primer Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para Primer Debate.

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 25/2022 SENADO.

TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE UN PISO DE AUMENTO A LOS SALARIOS PAGADOS EN EL TERRITORIO NACIONAL".

INICIATIVA: HH. SS H. S FABIÁN DÍAZ PLATA

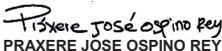
PONENTES:

HH.SS. PONENTES (22-08-2022)	ASIGNADO (A)	PARTIDO
FABIÁN DÍAZ PLATA	COORDINADOR	VERDE
LORENA RÍOS CUELLAR	PONENTE	COLOMBIA JUSTA Y LIBRE
MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ	PONENTE	LIBERAL

NÚMERO DE FOLIOS: CATORCE (14)
RECIBIDO EL DÍA: JUEVES (27) DE OCTUBRE DE 2022.
HORA: 08:42 P.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El secretario,


PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
 SECRETARIO DE LA COMISIÓN SÉPTIMA

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 25 DE OCTUBRE DE 2022 AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 10 DE 2022 SENADO

por medio del cual se impone un tope a los salarios de los altos servidores públicos y se fija transitoriamente una sobretasa impositiva sobre esos salarios.

<p>TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 25 DE OCTUBRE DE 2022 AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 10 DE 2022 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPONE UN TOPE A LOS SALARIOS DE LOS ALTOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SE FIJA TRANSITORIAMENTE UNA SOBRETASA IMPOSITIVA SOBRE ESOS SALARIOS"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>La remuneración mensual total de los congresistas y servidores públicos no excederá de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En desarrollo de los principios de equidad, progresividad y solidaridad, la ley podrá reducir y/o congelar la remuneración mensual total.</p> <p>La remuneración mensual de los congresistas no será entendida como criterio para determinar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios públicos.</p> <p>Parágrafo Transitorio. El Gobierno Nacional en un término inferior a seis meses tras la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, deberá tomar las medidas necesarias para que el tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes al que se refiere el parágrafo del presente artículo, en ningún caso afecte el salario de aquellos servidores públicos que devenguen una remuneración mensual inferior a ese tope.</p> <p>La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año conforme al incremento del salario mínimo mensual legal vigente.</p>	<p>Artículo 2°. Adiciónese el siguiente artículo transitorio a la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>En consideración a los principios de confianza legítima y las prohibiciones de arbitrariedad y de retroceso en materia de derechos económicos y sociales, los funcionarios que hoy se encuentran en ejercicio de sus funciones públicas mantendrán el salario que devengan, sin embargo, estarán sujetos a una sobretasa impositiva equivalente a aquella que reduzca sus ingresos hasta en un 20%, como medida de austeridad estatal y solidaridad.</p> <p>El Gobierno reglamentará las tarifas de la sobretasa que pagarán todos los servidores públicos que reciban ingresos de quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes en adelante. En todo caso, los ingresos de los congresistas y funcionarios con ingresos equivalentes deberán tener una sobretasa que efectúe una reducción del 20% de sus ingresos.</p> <p>Lo anterior será aplicable al salario y todos los demás emolumentos. Ninguna remuneración de servidor público excederá la remuneración del congresista, para lo cual se entenderá por remuneración todas las erogaciones que el Estado le haga a ese servidor público.</p> <p>Artículo 3. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República de los días 25 de octubre de 2022 AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 10 DE 2022 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPONE UN TOPE A LOS SALARIOS DE LOS ALTOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SE FIJA TRANSITORIAMENTE UNA SOBRETASA IMPOSITIVA SOBRE ESOS SALARIOS".</p>
---	--

Cordialmente,

PALOMA VALENCIA LASERNA
 Senadora de la República

El presente Texto Definitivo, fue aprobado con modificaciones en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 25 de octubre de 2022, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 25 DE OCTUBRE DE 2022 AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 12 DE 2022 SENADO

por medio del cual elimina gradualmente el servicio militar obligatorio en tiempos de normalidad y se modifica el artículo 216 de la Constitución Política.

<p>TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 25 DE OCTUBRE DE 2022 AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 12 DE 2022 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL ELIMINA GRADUALMENTE EL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO EN TIEMPOS DE NORMALIDAD Y SE MODIFICA EL ARTÍCULO 216 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA"</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA</p> <p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 216 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 216. La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.</p> <p>Solo se permitirá el servicio militar obligatorio en casos de guerra exterior o conmoción interna. En tiempos de normalidad, todos los colombianos y colombianas están obligados a prestar un servicio social para la paz.</p> <p>La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen de lo anterior y las prerrogativas por la prestación de estos.</p> <p>Parágrafo Transitorio: El desmonte del Servicio Militar Obligatorio será de forma gradual, siendo eliminado por completo a partir del 1 de enero de 2030, momento en el cual toda la fuerza pública deberá ser profesionalizada. Entre tanto, el Gobierno Nacional implementará progresivamente el Servicio Social para La Paz.</p> <p>Artículo 2º. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República de los días 25 de octubre de 2022 AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 12 DE 2022 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL ELIMINA GRADUALMENTE EL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO EN TIEMPOS DE NORMALIDAD Y SE MODIFICA EL ARTÍCULO 216 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA".</p> <p>Cordialmente,</p> <p>HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA Senador de la República</p> <p>El presente Texto Definitivo, fue aprobado sin modificaciones en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 25 de octubre de 2022, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p>
---	--

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 43 DE 2022 SENADO

por medio del cual se brindan garantías para acceso a salud para la población rural, y se crea el Plan Nacional de Salud Rural.

<p>Bogotá D.C</p> <p>Doctor PRAXERE JOSÉ OSPINO REY Secretario Comisión Séptima Constitucional Permanente comisionseptima@senado.gov.co Carrera 7 N.º 8 - 68 edificio Nuevo del Congreso Ciudad</p> <p>Ref. Solicitud de concepto sobre el Proyecto de Ley 43 de 2022 Senado «Por medio del cual se brindan garantías para acceso a salud para la población rural, y se crea el plan nacional de salud rural».</p> <p>Honorable secretario:</p> <p>El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a continuación, expone las observaciones realizadas al Proyecto de Ley N.º 43 de 2022 Senado «Por medio del cual se brindan garantías para acceso a salud para la población rural, y se crea el plan nacional de salud rural», en atención a la solicitud de concepto efectuada por la Comisión Séptima del Senado de la República en correo electrónico del 26 de agosto de 2022 y en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten a esta entidad, en especial las previstas en el artículo 208 de la Constitución política y el numeral 3 del 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», sin perjuicio de las observaciones presentadas por otras entidades, para lo cual consideramos:</p> <p>1. Propuesta normativa</p> <p>El proyecto de ley tiene por objeto «generar las bases para el desarrollo de planes, programas, y proyectos de atención e intervención en salud para las poblaciones rurales, rurales dispersas y zonas urbano-rurales»¹. Para ello, consagra una serie de disposiciones a lo largo de sesenta artículos agrupados en doce capítulos, en los cuales se establecen definiciones, principios e instituciones jurídicas que apuntan a garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud y a la superación de la brecha de inequidad urbano-rural por medio de la creación e implementación del Plan Nacional de Salud Rural.</p> <p>Entre las disposiciones del proyecto, se establece la creación del seguro colectivo integral para las poblaciones rurales, la subcuenta única para la salud rural, el agente comunitario en salud y el observatorio nacional de salud rural. Así mismo, la iniciativa legislativa dispone que se lleve a cabo por parte del Estado la organización de los territorios de salud rural dentro de los cuales funcionarán los consejos territoriales intersectoriales en seguridad social y salud, y las Unidades Descentralizadas y Colegiadas de Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud (ADRESRural).</p> <p>De ahí que el proyecto determina la estrategia atención primaria integral en salud rural con cuatro componentes: equipos territoriales de salud rural; Centros de Atención Primaria en Salud y Participación Rural-CAPSPRural; Red pública hospitalaria; y espacios modales interlocutores.</p> <p>Finalmente, se resalta el reconocimiento como sujetos de derechos que hace el proyecto de ley a los siguientes entes: 1) al ambiente y a la salud del ambiente como proceso fundamental de la garantía del derecho a la salud; y 2) a las y los trabajadores rurales como sujetos de derechos a la protección social.</p> <p>2. Consideraciones a la propuesta normativa</p> <p>2.1. Trámite legislativo</p> <p>¹ Artículo 1, proyecto de Ley 43 de 2022</p>	<p>A simple vista se podría decir que el trámite legislativo establecido para esta propuesta normativa corresponde al de ley ordinaria, por cuanto su objeto está dirigido a desarrollar planes, programas y proyectos de atención e inversión en salud y esta materia no se refiere a la regulación integral de un derecho fundamental.</p> <p>No obstante, al emplear definiciones como salud pública, principios como derecho a la salud, igualdad, enfoque de género, equidad, universalidad, entre otros, que buscan en la salud un bienestar y calidad de vida y desarrollar temas como el reconocimiento de la continuidad del conflicto armado en el campo, y acompañamiento a las mujeres víctimas buscando articular el sistema de justicia cuando se tiene conocimiento del delito de violación, de embarazos y nacimiento de hijos e hijas de niñas menores de catorce años¹; situaciones estas que implican la protección de derechos fundamentales y los mecanismos para su protección, se considera que estos argumentos deberían ser tramitados mediante una ley estatutaria por considerarse que se están tratando y regulando derechos a la salud, a la paz, a la dignidad humana, entre otros, de las poblaciones rurales, rurales dispersas y zonas urbano-rurales.</p> <p>Respecto a la regulación sobre derechos fundamentales, la Corte Constitucional colombiana ha dicho: «(...) las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico (...)»²</p> <p>Igualmente, la Corte Constitucional, refiriéndose a la ley ordinaria en materia de derechos fundamentales, manifestó: «(...) No se puede afectar el sustrato mismo de los derechos fundamentales mediante ley ordinaria y, en consecuencia, es indispensable verificar el contenido de cada norma para establecer si con ella se regula en su núcleo esencial el respectivo derecho o el medio jurídico de su protección, o si, por el contrario, se legisla en relación con el derecho, pero en torno a aspectos del dominio de la ley ordinaria, que no tocan con el ejercicio de aquél, en su esencia, ni lo limitan o restringen (...)»³</p> <p>Así las cosas, teniendo en cuenta que el proyecto de ley desarrolla principios fundamentales, realiza reconocimientos a sujetos de derechos fundamentales de poblaciones rurales y rurales dispersas, y regula el acceso y protección de estos derechos, se considera necesario revisar tales aspectos con el fin de evitar que se incurra en un vicio de inconstitucionalidad formal por desconocer la reserva de ley estatutaria en materia de derechos y deberes fundamentales. Con tal fin, se sugiere analizar los criterios establecidos por la Corte Constitucional para determinar la aplicabilidad de la reserva de ley estatutaria cuando se pretenda regular el derecho a la salud⁴.</p> <p>2.2 Soberanía alimentaria</p> <p>El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social hace parte de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)⁵ creada mediante el Decreto 2055 de 2009, modificado por el Decreto 1115 de 2014, cuyo objeto es la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional PNSAN, siendo esta la máxima instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados para su desarrollo.</p> <p>Una buena salud incluye una buena alimentación, aún más cuando el derecho a la alimentación se ha constituido como una prioridad para los Estados (dentro de esos Colombia) conforme a lo convenido y consignado en varios instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25); la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974, la Declaración Mundial sobre la Nutrición de 1992; la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1996, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC (artículo 10.1) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de «San Salvador» de 1988 (artículo 12), estableciéndose en cada uno de estos documentos, la obligación por parte de los signatarios de tomar las medidas necesarias para garantizar este derecho.</p> <p>¹ Numeral 5 y 6 del artículo 50 de la propuesta normativa ² Sentencia C- 791 de 2011 M-P Humberto Antonio Sierra Porto. ³ Sentencia C- 434 de 1996 M-P José Gregorio Hernández ⁴ Sentencia C- 791 de 2011 M-P Humberto Antonio Sierra Porto. ⁵ Artículo 1 del Decreto 1115 de 2014</p>
<p>Es por ello por lo que mediante el documento CONPES Social 113 del 31 de marzo de 2008 se estableció la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN, por medio de las cuales se ha definido como determinante el derecho de las personas a la alimentación y a no padecer hambre.</p> <p>En el mismo documento CONPES se estableció el alcance del derecho a la seguridad alimentaria así: «La definición adoptada en este documento Conpes Social va más allá del hecho de que toda la población tenga una alimentación adecuada, ésta realiza el derecho de la misma a no padecer hambre y a tener una alimentación adecuada, el deber que tiene la persona y la familia de procurarse una alimentación apropiada y la necesidad de contar con estrategias sociales para afrontar los riesgos (incluyendo el desarrollo de competencias)».</p> <p>Por lo anterior, se considera que actualmente existe todo un andamiaje institucional con herramientas normativas, entidades, dependencias y capital humano que se encuentra desarrollando, implementando, aplicando y adaptando a la realidad la Política de Seguridad Alimentaria con el fin de que sea garantizado este derecho de manera progresiva, permitiendo que el Estado pueda, de forma efectiva, hacer los ajustes necesarios para alcanzar una garantía plena en alimentación y salud, que redunde en beneficio de la población.</p> <p>2.3 Naturaleza jurídica y funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social</p> <p>Al considerar la propuesta normativa, resulta importante exponer la competencia y funciones asignadas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social con el objeto de precisar la competencia de esta entidad al respecto, demostrando así que la iniciativa legislativa no es de su resorte directo siendo de la cartera Ministerio de Salud y Protección Social por ser quien lidera lo relacionado con promoción, prevención de enfermedades, diagnóstico, tratamientos, rehabilitación, políticas públicas, programas para la población y demás aspectos relacionados con la salud.</p> <p>El artículo 3 del Decreto 2094 de 2016 «por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social», determinó que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias 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 3 de la Ley 1448 de 2011 «por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones», todo lo cual desarrollará directamente o por intermedio de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes.</p> <p>De acuerdo con lo previsto en el inciso 2 del artículo 13 de la Constitución política, «(...) El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. (...)».</p> <p>Adicionalmente, el artículo 49 de la Constitución política establece:</p> <p>(...) 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.</p> <p>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. (...)</p> <p>Estos dos artículos, 13 y 49 de la Constitución política, contemplan la especial protección del Estado al derecho a la salud de todos sus habitantes, de acuerdo con los preceptos del Estado Social del Derecho; inspirados en el ordenamiento superior esta protección especial, que es inherente a dicho modelo de Estado, permite resguardar a la población en los postulados de bienestar y buen vivir que indica la propuesta normativa, por esta razón, estaremos atentos a prestar desde nuestras competencias lo necesario para apoyar el plan de gobierno «Salud para la vida y no para el negocio».</p>	<p>Habida cuenta de lo anterior, es preciso indicar tal y como se desarrollará en el siguiente punto, la importancia de contar con la intervención y el pronunciamiento de la cartera de Salud y Protección Social, acerca de los impactos que tiene la presente iniciativa en el referido sector.</p> <p>2.4. Intervención del Ministerio de Salud y Protección Social</p> <p>La prestación de los servicios en salud está organizada como un sistema que lidera la Nación a través del Ministerio de Salud y Protección Social, con la participación de los entes territoriales, para garantizar la efectiva materialización del derecho a la salud, que redunde en la necesaria aplicación de los principios de accesibilidad y universalidad del derecho. Lo anterior, de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Constitución Política y lo dispuesto en la Ley 100 de 1993 «Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones».</p> <p>En cuanto a las competencias del Ministerio de Salud y Protección Social en materia de promoción de la salud y salud pública, el artículo 170 de la citada ley dispone: «El Sistema General de Seguridad Social en Salud está bajo la orientación y regulación del Presidente de la República y del Ministerio de Salud y atenderá las políticas, planes, programas y prioridades del gobierno frente a la salud pública, en la lucha contra las enfermedades endémicas y epidémicas y el mantenimiento, educación, información y fomento de la salud, de conformidad con el plan de desarrollo económico y social y los planes territoriales de que tratan los artículos 13 y 14 de la Ley 60 de 1993».</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> <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. (...)</p> <p>6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución. (...)</p> <p>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 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>(...)</p> <p>2. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social.</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).

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 generar las bases para el desarrollo de planes, programas y proyectos de atención e intervención en salud para las poblaciones de las áreas rurales, rurales dispersas y zonas urbano-rurales.

3. Concepto técnico

La Dirección de Inclusión Productiva de Prosperidad Social, quien de conformidad con el artículo 22 del Decreto 2094 de 2016 le corresponde, entre otras, la función de ejecutar y articular políticas, planes, programas y proyectos de inclusión productiva y seguridad alimentaria dirigidos a reducir la vulnerabilidad de población objeto del sector administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, recomendó lo siguiente respecto de los artículos 1, 15, 19, 23, 27, 32, 45 y 52 de la iniciativa legislativa:

«De acuerdo con la solicitud en la que se plantea dar un pronunciamiento frente al Proyecto de Ley 043 de 2022 Senado "Por medio del cual se brindan las garantías para el acceso a la salud de la población rural, y se crea el Plan Nacional de Salud Rural", es importante señalar que desde la Dirección de Inclusión Productiva el proyecto es viable y no compromete la misión de la Entidad. Es importante señalar que, este proyecto de Ley es conveniente y debe articularse con lo establecido en el Proyecto de Ley "Por el cual se crea el Sistema de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación", la política nacional de Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuada y de soberanía y autonomías alimentarias, el programa de emergencia de lucha contra el hambre y se establecen otras medidas" y además responde al punto uno de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz, el cual aporta a dos derechos, tanto al Derecho Humano a la Salud, como al Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.

Respecto a los artículos señalados, se presentan las siguientes consideraciones para que sean tenidas en cuenta en el articulado de dicho proyecto de ley:

"(...) ARTICULO 1. Objeto. El presente proyecto de ley tiene como objeto generar las bases para el desarrollo de planes, programas y proyectos de atención e intervención en salud para las poblaciones rurales dispersas y zonas urbano-rurales (...) Se encuentra ajustado a los fines del proyecto de Ley.

Respecto al Artículo 15. Plan Territorial de Salud Rural. Plan Territorial de Salud Rural se realizará de acuerdo a las necesidades establecidas mediante el mecanismo de participación comunitaria en territorio, e incluirán planes y programas de orden nacional, programas de soberanía alimentaria, salud para la mujer e identidades diversas, salud para el trabajo rural, servicios de salud (preventivos, promocionales y asistenciales) salud ambiental, salud mental, salud sexual, y reproductiva, participación social, así como todo aquello que se convenga en el territorio. Este plan será el referente para ordenar el gasto de salud en el territorio.

(...)

Es importante resaltar que, en los territorios se requiere la integración y vinculación de los diferentes instrumentos de política, entre los cuales se encuentran los planes y programas nacionales, para este proyecto de ley tendrían que enfocarse hacia los que se refieren a temas de salud, respecto a los programas de soberanía alimentaria es necesario que se tenga en cuenta que el Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, incluye como tal los conceptos de Soberanía y Autonomías Alimentarias que se integran como escalas de realización del Derecho a la Alimentación. El Plan Territorial de Salud Rural deben integrar o incluir la articulación con las políticas, planes, programas y proyectos sobre la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, promovidas por los Consejos Departamentales de Alimentación y Nutrición.

Artículo 19. Equipos Territoriales de Salud Rural. Se conformarán equipos compuestos por profesionales, técnicos y tecnólogos de las áreas de medicina, enfermería, salud pública, en compañía de un(a) agente comunitario(a) en salud; quienes tendrán como funciones las siguientes:

A. Caracterización de la población: para identificar necesidades básicas en materia de salud, vivienda, saneamiento básico y servicios públicos, agua potable y calidad de aire, condiciones medioambientales, salud para el trabajo rural, y problemas derivados de la explotación minera, educación, necesidades de proyectos productivos y economía social y solidaria, salud de la mujer rural, salud oral, salud mental rehabilitación basada en comunidad para personas en condición de discapacidad, garantía de la soberanía alimentaria y derechos humanos a la alimentación y nutrición adecuada, salud laboral, salud ambiental, manejo del consumo problemático de estupefacientes y alcohol, salud y niñez, salud y adultez mayor, prevención de violencias intrafamiliares, participación social, salud sexual y reproductiva, diversidades

minera, educación, salud de la mujer rural, salud oral, salud mental, rehabilitación basada en comunidad para personas en condición de discapacidad, garantía de la soberanía alimentaria y derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada, salud laboral, salud ambiental, manejo del consumo problemático de estupefacientes y alcohol, salud y niñez, salud y adultez mayor, prevención de violencias intrafamiliares, participación social, salud sexual, y reproductiva, diversidades sexuales, enfoque diferencial étnico y diálogo con saberes ancestrales, acceso y garantía al derecho a la salud en el Sistema de Salud vigente, vigilancia y Control del Sistema de Salud. (...)

Sería importante que se incluya la respectiva articulación con las entidades que trabajan temas relacionados con las prácticas alimentarias y culturales, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos, así como de salud y nutrición para que sean incluidos en las capacitaciones planteadas.

Artículo 45. La salud rural de las mujeres y las identidades diversas en la comprensión amplia de la salud como bienestar y calidad de vida, así como en la preservación de la integridad de la Reforma Rural Integral, promoverá los derechos de las mujeres rurales en entidades diversas para el acceso igual a vivienda, agua potable, a la propiedad de la tierra y capital productivo, al ingreso, a la alimentación y soberanía alimentaria para las necesidades según el ciclo vital de las mujeres y personas con identidades diversas, a la preservación de las diversidades étnicas al crédito, a la protección social, a la educación, a tecnologías y servicios, a un ambiente saludable, a remuneración y al uso discrecional del tiempo como determinantes estructurales de la salud y bienestar de las mujeres rurales y personas con identidades diversas. Los planes y programas que desarrollen este artículo deberán ser de carácter intersectorial.

(...)

Sería importante que se incluya la respectiva articulación con las entidades que trabajan temas relacionados con las prácticas alimentarias y culturales, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos, así como de salud y nutrición para que sean incluidos en las capacitaciones planteadas, desde una mirada de ciclo vital es especial de las mujeres y personas con identidades diversas.

Artículo 52. El capítulo salud, ruralidad y ambiente contendrá los siguientes aspectos:

(...)

4. Protección y garantía de la soberanía alimentaria en territorios donde predominan la siembra de monocultivos con destino a la agroindustria y los biocombustibles. Preservación de semillas nativas y usos tradicionales del suelo fomentando la agroecología (...)(Subrayado fuera de texto).

Es importante especificar que frente a este aspecto se debe hablar de la protección para los equilibrios ecosistémicos, al cuidado de la tierra y a garantizar que las acciones presentes no comprometan la capacidad de las generaciones futuras a vivir una vida digna, gozar de un ambiente sano y poder satisfacer sus necesidades, teniendo en cuenta y respetando las particularidades regionales del territorio y la agrobiodiversidad. Estas acciones aportan a la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

(...)"

Se recomienda tener en cuenta las anteriores observaciones presentadas por la Dirección de Inclusión Productiva, toda vez que las mismas destacan la especial protección constitucional de la soberanía alimentaria y enriquecen el texto para el trámite del proyecto de ley.

4. Línea jurisprudencial

La Constitución política consagra en el preámbulo y en sus artículos 1, 2 y 13 el principio de equidad, indicando que la actividad económica y dirección de la economía está en cabeza del Estado, "distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo" (artículo 334 de la C.P.). A su vez, la Corte Constitucional ha indicado mediante la sentencia C-077 de 2017 M.P Luis Ernesto Vargas Silva, en materia de desarrollo del campo y especial protección de la población campesina, lo siguiente:

«la jurisprudencia constitucional ha sido clara al sostener que la búsqueda del desarrollo en el campo no puede traducirse en un aumento de las brechas sociales, ni en la creación de mayores desigualdades socio económicas entre los distintos actores involucrados en el sector rural; máxime cuando en un lado de la balanza se encuentra una población vulnerable que, como las comunidades rurales, dependen de la tierra para el desarrollo de su modus vivendi. Si bien el fomento de la competitividad y de la inversión privada en el marco de una economía de mercado son instrumentos válidos y necesarios para impulsar el desarrollo en el campo, "no se trata de finalidades constitucionalmente impenosas, en el sentido que deban prevalecer sobre otros bienes constitucionales como los DESC reconocidos a los campesinos -sujetos de especial protección».

sexuales, enfoque diferencial étnico e intercultural, acceso y garantizar al derecho a la salud en Sistema de Salud vigente. (...)

Es importante señalar que, si los Equipos territoriales de Salud Rural van a llegar a los diferentes sectores rurales, y van a contar con los instrumentos del Ministerio de Salud y Protección Social en articulación con las instituciones responsables en los diversos temas, esta caracterización se convierte en una oportunidad para las entidades que no cuentan con el acceso a los territorios y si requieren de información como necesidades de proyectos productivos, temas de soberanía alimentaria y Derecho humano a la alimentación adecuada. Sería importante que se incluya la respectiva remisión de los resultados de la caracterización a las entidades que trabajan esos temas en el territorio, por ejemplo, a los Comités Territoriales de Seguridad Alimentaria y Nutricional/Derecho Humano a la Alimentación y a nivel nacional, con el fin que la información recolectada se pueda utilizar para los diferentes sectores. Sería importante, evaluar la necesidad de incluir otro tipo de profesionales como nutricionistas dietistas que puedan realizar el análisis de los temas productivos, garantía de la soberanía alimentaria y derechos humanos a la alimentación y nutrición adecuada y de trabajo social prevención de violencias intrafamiliares, participación social, salud sexual y reproductiva, diversidades sexuales, enfoque diferencial étnico e intercultural.

Artículo 23. El Plan Nacional de Salud Rural será ejecutado por los hospitales públicos, y contará con la participación de universidades y organizaciones sociales sin ánimo de lucro y/o de economía social, solidaria y cooperativa constituidas legalmente y prioritariamente perteneciente al territorio. Sus funciones serán las siguientes:

(...)

F. los hospitales públicos apoyarán la labor de los equipos territoriales y los CAPS Rural a través de la implementación de jornadas de salud itinerantes con equipos interdisciplinarios para el fortalecimiento de: salud de la mujer rural, salud oral, salud mental, rehabilitación basada en comunidad para personas en condición de discapacidad, garantía de la soberanía alimentaria y el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada, salud laboral, salud ambiental, manejo del consumo problemático de estupefacientes y alcohol, salud y niñez, salud y juventud, salud y adultez mayor, prevención de violencias intrafamiliares, participación social, salud sexual y reproductiva, diversidades sexuales, enfoque diferencial étnico, acceso y garantía al derecho a la salud en el Sistema de Salud vigente.

(...)

Es importante precisar no es oportuno incluir "garantía de la soberanía alimentaria y el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada", por el contrario, se considera acertado hablar de las acciones para la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos sobre la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, promovidas por los Consejos Departamentales de Alimentación y Nutrición.

Artículo 27. El Plan Territorial en Salud Rural, será la hoja de ruta en el territorio sobre las necesidades en salud; estrategias, planes y programas; adecuaciones, ampliación y rescate de la red pública hospitalaria; cobertura; destinación del presupuesto para la ejecución del Plan Nacional en Salud Rural; protección y conservación de los sistemas propios, saberes ancestrales y medicina tradicional; cumplimiento del enfoque de género; soberanía alimentaria; entre otros aspectos delineando en el Plan Nacional de Salud Rural.

Según el plan establecido, se determinará el número de CAPS Rural y número de equipos territoriales de salud rural que se necesitan para cubrir todo el territorio, Li número de equipos territoriales obedecerá a los siguientes criterios:

- 1. Mayor número de visitas en territorios con barreras de acceso por distancia geográfica.
2. Mayor carga de enfermedad.
3. Indicadores críticos de pobreza, vulnerabilidad y presencia de conflicto armado.
4. Mayor número de mujeres, niños y niñas, población en condición de discapacidad y adultos mayores.

(...)

Es importante especificar que no se debe incluir solo el concepto de "soberanía alimentaria", si no hablar de las acciones para la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos sobre la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, promovidas por los Consejos Departamentales de Alimentación y Nutrición.

Artículo 32. Capacitación de las y los agentes comunitarios en salud. El Ministerio de Salud y Protección Social junto con el Ministerio de Trabajo a través del SENA diseñará e implementará un programa de capacitación para agentes comunitarios en salud.

La capacitación deberá ser garantizada por el Estado en conjunto con las entidades territoriales y los hospitales públicos. El diseño de estas capacitaciones tendrá un enfoque de análisis en determinación social de la salud, estará acorde a las necesidades de los territorios y adaptarse a las particularidades del mismo, e incluir como mínimo herramientas básicas para el abordaje de estos temas: vivienda, saneamiento, básico o servicios públicos, agua potable y calidad de aire, condiciones medioambientales con énfasis en agrotécnicos y problemas derivados de la explotación

Impulsar el desarrollo en el campo hace relación también al tema de soberanía alimentaria dispuesto en el artículo 65 C.P. toda vez que la producción de alimentos agrícolas de calidad, garantizan a los colombianos el derecho humano a la alimentación adecuada y a su vez a mejorar la salud de los mismos, desarrollando el principio de interés general para la población.

Igualmente, en la referida sentencia C-077 de 2017, la Corte Constitucional destaca la vulnerabilidad de la población campesina, indicando entre otros, lo siguiente:

«La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entrelaza entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el "campo" un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana».

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia a través de la sentencia STP2028-2018 del 13 de febrero de 2018 – M.P Patricia Salazar Cuéllar, también reconoce a la población campesina como sujeto de especial protección, al considerar que han enfrentado situaciones de discriminación y vulnerabilidad como grupo e individuos, siendo el Estado el encargado de remover estos obstáculos que a lo largo de la historia han impedido el goce de sus derechos sociales, económicos y culturales, en los siguientes términos:

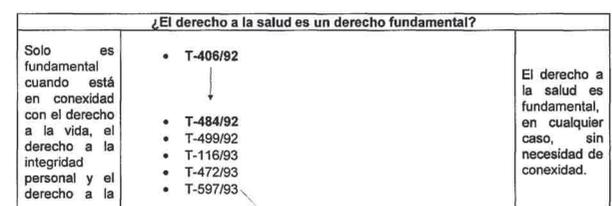
«Pues bien, no desconoce la Corte que el campesinado colombiano debe ser considerado un sujeto de especial protección constitucional y por ende, debe beneficiarse del axioma de igualdad material (Art. 13 Constitucional), por vía de la adopción de planes y políticas públicas que permitan mejorar sus condiciones de índole social y económica».

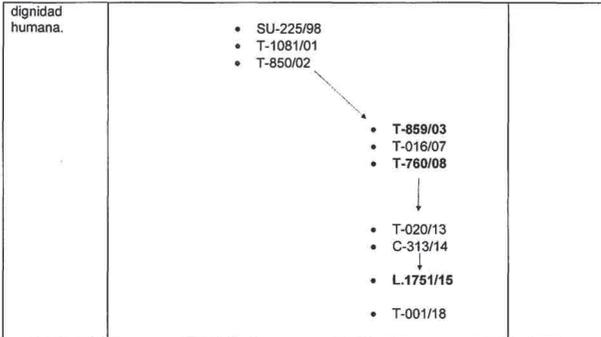
De esta forma, tal y como lo han expresado las altas corporaciones judiciales, es un deber del Estado propender por mejorar sus condiciones con políticas públicas enfocadas al desarrollo eficiente de sus necesidades, toda vez que guardan relación estrecha con el mínimo vital y el derecho a la salud.

De otra parte, la Ley 1751 del 16 de febrero de 2015 consagró de manera expresa que la salud es un derecho fundamental «autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo» y la Corte Constitucional, a través de sus decisiones de las décadas precedentes, estableció tal condición mediante la producción de una línea jurisprudencial en la que decantó la naturaleza constitucional de dicho derecho.

Al respecto y para establecer el «stare decisis» que ponderó el derecho a la salud como de rango fundamental; no obstante, estar incluido en el texto constitucional dentro del capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, bajo la denominación de derecho irrenunciable a la seguridad social, debe acudirse a rastrear su evolución en sede de la interpretación del máximo tribunal constitucional a efecto de lo cual a continuación se presenta la línea jurisprudencial respectiva, partiendo de la formulación de un problema jurídico o encabezamiento de la línea, el cual se fijará en los siguientes términos: ¿El Derecho a la salud es un derecho fundamental?

Para responder el problema planteado se procedió a establecer el siguiente mapa jurisprudencial:





Es así como en la evolución jurisprudencial de la Corte Constitucional pueden distinguirse tres momentos distintos. El primero de ellos entre los años 1992 y 1998, en el cual la Corte entendía que el derecho a la salud sólo podía ser considerado como un derecho fundamental cuando se valoraba en conexidad con el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la dignidad humana; un segundo momento en el que la jurisprudencia consideró que el derecho a la salud era derecho constitucional fundamental, sólo para las poblaciones con especiales condiciones de vulnerabilidad, y un tercer y último momento, en el que la jurisprudencia dio un giro en el sentido de entender el derecho a la salud como un derecho fundamental, en cualquier caso y sin necesidad de hacer un juicio de conexidad.

La sentencia fundadora de la línea es la T- 406 de 1992, en la cual, por primera vez la Corte aborda el tema de los derechos fundamentales por vía de conexidad, declaró la decisión citada:

[...] Algunos derechos no aparecen considerados expresamente como fundamentales. Sin embargo, su conexión con otros derechos fundamentales es de tal naturaleza que, sin la debida protección de aquellos, estos prácticamente desaparecerían o harían imposible su eficaz protección. En ocasiones se requiere de una interpretación global entre principios, valores, derechos fundamentales de aplicación inmediata y derechos económicos sociales o culturales para poder apoyar razonablemente una decisión judicial. Un derecho fundamental de aplicación inmediata que aparece como insuficiente para respaldar una decisión puede llegar a ser suficiente si se combina con un principio o con un derecho de tipo social o cultural y viceversa. Esto se debe a que la eficacia de las normas constitucionales no está claramente definida cuando se analiza a priori, en abstracto, antes de entrar en relación con los hechos¹

Por su parte la Sentencia T- 484 de 1992 se constituye como sentencia hito, en la medida en que define con autoridad una subregla de interpretación constitucional del derecho a la salud como derecho fundamental por conexidad, precisando sus elementos y alcance, así:

El derecho a la salud, conforma en su naturaleza jurídica, un conjunto de elementos que pueden agruparse en dos grandes bloques: el primero, que lo identifica como un predicado inmediato del derecho a la vida, de manera que atentar contra la salud de las personas equivale a atentar contra su propia vida, de allí que, conducidas que atenten contra el ambiente sano (Constitución nacional artículo 49), se tratan de manera concurrente con los problemas de la salud; fuera de que el reconocimiento a la salud prohíbe las conductas que las personas desarrollen con dolo o culpa, que causen daño a otro, imponiendo a los infractores las responsabilidades penales y civiles de acuerdo con las circunstancias. Por estos aspectos el derecho a la salud resulta un derecho fundamental. El segundo bloque de elementos sitúa el derecho a la salud, con un carácter asistencial, ubicado en las referencias funcionales del denominado Estado social de derecho, en razón de que su reconocimiento impone acciones concretas, en desarrollo de predicados legislativos, a fin de prestar el servicio público correspondiente, para asegurar el goce no solo de los servicios de asistencia médica, sino los derechos hospitalarios, de laboratorio y farmacéuticos.

Con posterioridad a las sentencias citadas, la Corte produce un conjunto de sentencias de confirmación o reiteración, tales como las siguientes de las que se transcriben la *ratio decidendi*:

este segundo momento de la línea jurisprudencial, ello en la medida en que *trata de definir con autoridad una subregla de derecho constitucional¹ retomando ratios decidendi de sentencias previas*; veamos:

Eventos en los cuales se considera fundamental [Derecho a la Salud] - Esta prestación se torna fundamental, entre otras, en los siguientes eventos: 1. Cuando debido a las condiciones físicas, mentales, económicas o sociales en las que le corresponde vivir disminuyen significativamente su capacidad para enfrentar la enfermedad, siempre y cuando; 2. El Estado o la sociedad tengan la capacidad para enfrentarla sin sacrificar otro bien jurídico de igual o mayor valor constitucional y; 3. La prestación solicitada sea necesaria: a.- para sobrepasar las barreras que le permiten llevar su vida con un grado aceptable de autonomía, b.- para mejorar de manera significativa las condiciones de vida a las que lo ha sometido su enfermedad o, c.- para evitar una lesión irreversible en aquellas condiciones de salud necesarias para ejercer sus derechos fundamentales.

Posteriormente la línea jurisprudencial da un segundo giro, ello mediante la sentencia T-859 de 2003, que reconoce por primera vez el derecho a la salud como una fundamental autónoma, utilizando una fuente del derecho internacional de los Derechos Humanos, a saber, la Observación General N.º 14 del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas:

Al adoptarse internamente un sistema de salud –no interesa que sea a través del sistema nacional de salud o a través del sistema de seguridad social- en el cual se identifican los factores de riesgo, las enfermedades, males, medicamentos, procedimientos y, en general, los factores que el sistema va a atender para lograr la recuperación y el disfrute del máximo nivel posible de salud en un momento histórico determinado, se supera la instancia de indeterminación que impide que el propósito funcional del derecho se traduzca en un derecho subjetivo. Es decir, se completan los requisitos para que el derecho a la salud adquiera la naturaleza fundamental, en los términos de la sentencia T-227 de 2003.La naturaleza de derecho fundamental que tiene el derecho a la salud en los términos del fundamento anterior, implica que tratándose de la negación de un servicio, medicamento o procedimiento establecido en el P.O.S., se estaría frente a la violación de un derecho fundamental. No es necesario, en este escenario, que exista amenaza a la vida u otro derecho fundamental, para satisfacer el primer elemento de procedibilidad de tutela: violación o amenaza de un derecho fundamental. Así las cosas, puede sostenerse que tiene naturaleza de derecho fundamental, de manera autónoma, el derecho a recibir la atención de salud definidas en el Plan Básico de Salud, el Plan Obligatorio de Salud y el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado –Ley 100 de 1993 y sus normas complementarias-, así como respecto de los elementos derivados de las obligaciones básicas definidas en la Observación General N.º 14. Lo anterior por cuanto se han definido los contenidos precisos del derecho, de manera que existe un derecho subjetivo claro a favor de quienes pertenecen a cada uno de los subsistemas –contributivo, subsidiado, etc.-. La Corte ya se había pronunciado sobre ello al considerar el fenómeno de la transmutación de los derechos prestacionales en derechos subjetivos (negritas fuera del texto original)

A partir de este momento se produce un impulso uniforme de la jurisprudencia en el sentido de reiterar la naturaleza fundamental y autónoma del derecho a la salud, así como se desarrollan sus elementos y alcances, lo cual generará a la postre la expedición de la Ley 1751 de 2015 que de manera expresa define, ahora normativamente, el derecho a la salud como de naturaleza fundamental. En ese discurso vale la pena traer a colación las siguientes sentencias desarrolladoras de línea:

• **Sentencia T-016 de 2007:**

Hoy se muestra artificioso predicar la exigencia de conexidad respecto de derechos fundamentales los cuales tienen todos – uno más que otros - una connotación prestacional innegable. Ese requerimiento debe entenderse en otros términos, es decir, en tanto enlace estrecho entre un conjunto de circunstancias que se presentan en el caso concreto y la necesidad de acudir a la acción de tutela en cuanto via para hacer efectivo el derecho fundamental. Así, a propósito del derecho fundamental a la salud puede decirse que respecto de las prestaciones excluidas de las categorías legales y reglamentarias únicamente podrá acudirse al amparo por vía de acción de tutela en aquellos eventos en los cuales logre demostrarse que la falta de reconocimiento del derecho fundamental a la salud (i) significa a un mismo tiempo lesionar de manera seria y directa la dignidad humana de la persona afectada con la vulneración del derecho; (ii) se pregonaba de un sujeto de especial protección constitucional y/o (iii) implica poner a la persona afectada en una condición de indefensión por su falta de capacidad de pago para hacer valer ese derecho."

• **Sentencia T- 760 de 2008:** se trata de la **sentencia dominante** en este estado de la línea, en la medida en que incluye los criterios para entonces vigentes por medio de los cuales resolvió conflictos de intereses dentro del escenario constitucional atiente al derecho a la salud. Al respecto vale la pena extraer:

• **Sentencia T- 499 de 1992:** «(...) no siendo denominados como tales [como fundamentales] en el texto constitucional, sin embargo, les es comunicada esta calificación en virtud de la íntima e inescindible relación con otros derechos fundamentales, de forma que si no fueran protegidos en forma inmediata los primeros, se ocasionaría la vulneración o la amenaza de los segundos»

• **Sentencia T-116 de 1993:**

A pesar de no aparecer dentro del Capítulo 1, Título II de la Constitución, que se refiere a los Derechos Constitucionales Fundamentales, adquiere esa categoría por considerarlo, como lo ha hecho esta Corporación, un "derecho fundamental por conexidad", los cuales son aquellos que no siendo denominados como tales en el texto constitucional, sin embargo, les es comunicada esta calificación en virtud de la íntima e inescindible relación con otros derechos fundamentales, de forma que si no fueran protegidos en forma inmediata los primeros, se ocasionaría la vulneración o amenaza de los segundos. Es el caso de la salud, que no siendo en principio derecho fundamental, adquiere esta categoría cuando la desatención del enfermo amenaza con poner en peligro su derecho a la vida.

• **Sentencia T-472 de 1993:** «El derecho a la salud conforma, en su naturaleza jurídica, un conjunto de elementos que pueden agruparse en dos grandes bloques: el primero, que lo identifica como un predicado inmediato del derecho a la vida, de manera que atentar contra la salud de las personas equivale a atentar contra su propia vida. Por estos aspectos, el derecho a la salud resulta un derecho fundamental».

• **Sentencia T-597 de 1993**

«La Constitución Política no reconoce directamente el derecho a la salud - bien natural que escapa a las posibilidades de un estado - sino el derecho a la tutela de la salud, esto es, a su protección y recuperación (...). En principio, los derechos de prestación no pueden ser protegidos a través de la acción de tutela. Sin embargo, la Corte ha sostenido que su vulneración puede ser tutelable en ciertos casos en los cuales se viola igualmente un derecho fundamental de aplicación inmediata. Los derechos constitucionales de prestación le otorgan un amplio margen de discrecionalidad a la ley para que los desarrolle, lo que debe interpretarse sin desmedro del carácter normativo de tales preceptos».

Para el año 1998 la Corte da un primer giro en su jurisprudencia, estableciendo mediante la sentencia SU-225 que el derecho a la salud debía ser considerado como fundamental, ya no sólo por vía de la conexidad, sino cuando su titular era un sujeto de especial protección constitucional o en circunstancias de debilidad manifiesta, como en el caso de los niños y niñas; al respecto escribió:

En el caso de los derechos de los niños y las niñas, la Carta Política consagró expresamente estos derechos como fundamentales, es decir, el juez constitucional tiene la facultad de aplicar directamente el núcleo esencial de los derechos prestacionales (a la salud, a la educación, a la seguridad social, etc.) que comprende los derechos de los menores. La Corte al considerar el núcleo esencial exige ciertos requisitos para protegerlos vía de tutela, esto es: (i) la existencia de un atentado grave contra la salud de los menores, (ii) que la situación que se acusa no pueda evitarse o conjurarse por la persona afectada, y (iii) que la ausencia de prestación del servicio ponga en alto riesgo la vida, las capacidades físicas o psíquicas del niño o su proceso de aprendizaje o socialización (...). Además la Carta Fundamental estableció que los derechos de los niños tendrán prevalencia sobre los derechos de los demás. En un Estado social de derecho se debe un trato preferencial a quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y están impedidos para participar en igualdad de condiciones en la adopción de las políticas públicas que les resultan aplicables. En este sentido, es evidente que los niños son acreedores de ese trato preferencial, a cargo de todas las autoridades públicas, de la comunidad y del propio núcleo familiar al cual pertenecen (negritas fuera del texto original)

Manteniendo este giro en la jurisprudencia, la sentencia T-1081 de 2001 reafirmó la subregla constitucional según la cual el derecho a la salud resulta como derecho fundamental autónomo y no conexo, cuando las características subjetivas de su titular denotan una especial vulnerabilidad. La *ratio decidendi* de esta decisión sostuvo: «El derecho a la salud de los adultos mayores es un derecho fundamental autónomo, dadas las características de especial vulnerabilidad de este grupo poblacional y su particular conexidad con el derecho a la vida y a la dignidad humana». (negritas fuera del texto original)

La *ratio decidendi* de sentencia T-850 de 2002, incluida en el mapa jurisprudencial, establece los supuestos en los cuales el derecho a la salud es considerado como fundamental. Esta subregla es mantenida por la sentencia T- 227 de 2002, que resulta ser la sentencia hito-consolidadora de línea, en

Así pues, considerando que "son fundamentales (i) aquellos derechos respecto de los cuales existe consenso sobre su naturaleza fundamental y (ii) todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo", la Corte señaló en la sentencia T-859 de 2003 que el derecho a la salud es un derecho fundamental, "de manera autónoma", cuando se puede concretar en una garantía subjetiva derivada de las normas que rigen el derecho a la salud, advirtiendo que algunas de estas se encuentran en la Constitución misma, otras en el bloque de constitucionalidad y la mayoría, finalmente, en las leyes y demás normas que crean y estructuran el Sistema Nacional de Salud, y definen los servicios específicos a los que las personas tienen derecho. Concretamente, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el acceso a un servicio de salud que se requiera, contemplado en los planes obligatorios, es derecho fundamental autónomo. En tal medida, la negación de los servicios de salud contemplados en el POS es una violación del derecho fundamental a la salud, por tanto, se trata de una prestación claramente exigible y justiciable mediante acción de tutela. La jurisprudencia ha señalado que la calidad de fundamental de un derecho no depende de la vía procesal mediante la cual éste se hace efectivo.

• **Sentencia T- 020 de 2013:**

La Corte Constitucional ha desarrollado el carácter fundamental de la salud como derecho autónomo, definiéndolo como la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser", y garantizándolo bajo condiciones de "oportunidad, continuidad, eficiencia y calidad, de acuerdo con el principio de integralidad". Además, ha dicho que el derecho a la salud obedece a la necesidad de abarcar las esferas mentales y corporales de las personas y a la de garantizar al individuo una vida en condiciones dignas, teniendo en cuenta que la salud es un derecho indispensable para el ejercicio de las demás garantías fundamentales.

Como se advirtió en precedencia, la evolución de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional producirá la promulgación de la Ley 1751 de 2015; es así como dentro de la misma puede encontrarse la sentencia de control previo de constitucionalidad del proyecto de dicha ley, la sentencia C-313 de 2014, ocasión en la que el máximo tribunal de lo constitucional precisó:

En cuanto al enunciado normativo contenido en el artículo 2º, cabe decir, en primer lugar, que caracteriza el derecho fundamental a la salud como autónomo e irrenunciable, tanto en lo individual como en lo colectivo. En segundo lugar, manifiesta que comprende los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. En tercer lugar, radica en cabeza del Estado el deber de adoptar políticas que aseguren la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. Finalmente, advierte que la prestación de este servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.

Por su parte la Ley Estatutaria 1751 del 16 de febrero de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones, estableció en sus artículos 1º y 2º que:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho fundamental a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección.

Artículo 2º. Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud. El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.

Es así como a partir de tres momentos distintos en la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, se positivizó la calidad de fundamental del derecho a la salud mediante la ley citada, siendo que en lo subsiguiente y por evidentes razones, el asunto ha sido plenamente decantado y asumido por la jurisprudencia sin mayor dificultad desde el año 2015. Al respecto, valga a manera de sentencia de cierre del análisis, citar la T-001/18, que resulta ser una sentencia de reiteración o confirmatoria de principios:

La Corte Constitucional ha desarrollado el carácter fundamental de la salud como derecho autónomo, definiéndolo como la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser", y garantizándolo bajo condiciones de "oportunidad, continuidad, eficiencia y calidad, de acuerdo con el principio de integralidad". Además ha dicho que el derecho a la salud obedece a la necesidad de abarcar las esferas mentales y corporales de las personas y a la de garantizar al individuo una

¹ Ob. Cit. pág. 184

<p>vida en condiciones dignas, teniendo en cuenta que la salud es un derecho indispensable para el ejercicio de las demás garantías fundamentales.</p> <p>No obstante, atendiendo a la naturaleza de cada comunidad poblacional, la propuesta normativa debe fundarse en un evidente enfoque diferencial porque todas las comunidades no son iguales y su trato debe estar acorde con las diferencias que las identifican, teniendo en cuenta el principio de razón suficiente, que nos cita la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencia C-864 del 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), así:</p> <p>«La Corte encontró que a pesar de encontrarse (sic) en una situación asimilable, las especificidades que diferencian a los indígenas frente a los afrodescendientes justificaban un tratamiento distinto para cada uno en materia de Seguridad Social, razón por la cual no podían estar regulados bajo el mismo precepto impugnado. La Corte sustentó la existencia de un principio de razón suficiente a partir de las siguientes diferencias: "este principio de razón suficiente es el relativo a las particularidades de las relaciones económicas no monetarias, la cosmovisión totalizante y a la especial organización jurídica de las comunidades indígenas, bajo la forma de resguardos, prevista esta última en la propia Constitución, que hacen inadecuada la extensión generalizada de las previsiones de la Ley a otras comunidades étnicas no indígenas que no compartan todos estos rasgos culturales y esta organización jurídica, así ellas tengan un mismo derecho a un sistema de salud especial.»</p> <p>Para el caso de las comunidades indígenas y grupos étnicos que tienen rasgos culturales diferentes y prácticas especial de salud, la iniciativa deberá atender el cumplimiento del principio de razón suficiente durante su trámite.</p> <p>5. Plan de Gobierno</p> <p>De acuerdo con las conclusiones a las que se pudo arribar en la revisión de la evolución jurisprudencial sobre el derecho a la salud, resulta importante manifestar para Prosperidad Social que el proyecto de ley guarda coherencia con el plan de Gobierno del presidente Gustavo Petro, que en varios de sus apartes declara:</p> <p>3.4. Campesinado, Pueblos Indígenas, Afrodescendientes, Negros, Raizales, Palenqueros y rrom dignificados y liderando la defensa de la vida, el territorio, la diversidad natural y cultural de la nación. Los hombres y mujeres campesinos, indígenas, afrodescendientes, negros, raizales, palenqueros y rrom, organizados en pueblos, resguardos y territorios colectivos en comunidades rurales y urbanas desde sus diversidades, sus cosmovisiones, leyes de origen, territorios, autoridades, modelos económicos, saberes ancestrales, proyectos educativos propios, idiomas, en fin, desde la interculturalidad con sus guardias campesinas, indígenas y cimarronas, gobernarán desde sus territorios y contribuirán orientando y definiendo el futuro de la nación y el planeta como sabios y sabias ancestrales, como fundamento de la economía productiva y la soberanía alimentaria y como guardianes de la vida, el territorio y la paz. (...) Nuestro gobierno adoptará de inmediato la Declaración Universal de los Derechos de los campesinos y otros trabajadores de las zonas rurales. (...) El campesinado colombiano, sujeto de derechos. En nuestro gobierno el campesino y la campesina en su dinámica familiar, comunitaria y política, serán reconocidos por fin como sujetos de derechos en particular a la territorialidad campesina, a un plan de vida campesino y a la participación reforzada garantizando, la especial protección para los de mayor exclusión y marginalidad. Para ello fortaleceremos la institucionalidad y las políticas públicas con y para la participación social y política del campesinado, en particular de las mujeres y los jóvenes apoyando la revitalización de un proyecto cultural desde las diversidades campesinas del país.</p> <p>(...)</p> <p>3.8 Salud para la vida y no para el negocio: En nuestro gobierno garantiremos el derecho fundamental a la salud a través de un sistema único, público, universal, preventivo y predictivo, <u>participativo, descentralizado e intercultural</u>, que no dependa de la capacidad de pago, la rentabilidad económica ni de la intermediación administrativa y financiera. Para lograrlo, <u>impulsaremos la reestructuración de la Ley 38 Estatutaria 1751 de 2015</u>, en el marco de un gran pacto nacional por la salud y la vida (...)</p> <p>(...) <u>Redes Integradas e Integrales de Salud:</u> Los Consejos Territoriales de Salud orientarán la conformación de las redes integrales e integradas de servicios de salud, <u>con enfoque territorial en todo el país. Estas redes garantizarán el acceso a la atención integral de las poblaciones rurales y urbanas</u>, cerca de su vivienda y su lugar de estudio y de trabajo... (subrayas fuera del texto original)</p>	<p>Lo anterior guarda concordancia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, que si bien, no ha sido adoptada por Colombia, es un referente del nuevo gobierno. Así las cosas, allí se consagra en su artículo 4, como deber de los Estados, garantizar que los campesinos puedan acceder en condiciones de igualdad al más alto nivel posible de salud física y mental, y en particular a centros de atención sanitaria, informaciones, consejos y servicios de planificación familiar adecuados; así como acogerse directamente a los programas de seguridad social.</p> <p>Adicionalmente, el artículo 22 de la citada declaración, dispone:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a la seguridad social, que incluye los seguros sociales. 2. Los Estados, en función de sus circunstancias nacionales, adoptarán medidas apropiadas para que todos los migrantes que trabajan en las zonas rurales puedan ejercer su derecho a la seguridad social. 3. Los Estados reconocerán los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales a la seguridad social, que incluye los seguros sociales, y, en función de sus circunstancias nacionales, deberán establecer o mantener un nivel mínimo de protección social que incluya ciertas garantías básicas de seguridad social. Esas garantías deberán asegurar que, como mínimo, todas las personas que lo necesiten puedan acceder, durante toda su vida, a los servicios esenciales de atención de la salud y a un nivel básico de ingresos que, conjuntamente, les garanticen un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional. 4. Las garantías básicas de seguridad social deberán establecerse por ley. También deberán instaurarse procesos de reclamación y recurso imparciales, transparentes, eficaces, accesibles y asequibles. Deberán crearse sistemas para mejorar el cumplimiento de los marcos jurídicos nacionales. <p>Es así como el proyecto de ley sometido a consideración responde a la evolución jurídica, tanto jurisprudencial como normativa sobre el derecho a la salud como derecho fundamental y autónomo, así como el mismo resulta compatible con el plan del gobierno, que pretende una salud descentralizada e intercultural que tenga en cuenta a la ruralidad.</p> <p>6. Concepto favorable 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>En este sentido, si bien el objetivo establecido en la iniciativa legislativa es legítimo, ésta no puede desconocer la disponibilidad de los recursos con los que cuenta el aparato estatal, pues la finalidad es que tenga una vocación de sostenibilidad fiscal, motivo por el cual, le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinar el impacto fiscal que generaría el proyecto de ley en los términos descritos.</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>(...) 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces (...).</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>7. Conclusión</p> <p>Para el Proyecto de Ley N.º 043 de 2022 Senado «Por medio del cual se brindan garantías para acceso a salud para de la población rural, y se crea el Plan Nacional de Salud Rural», se sugiere respetuosamente que se atiendan las observaciones jurídicas y las técnicas realizadas por la Dirección de Inclusión Productiva de Prosperidad Social, respecto a los artículos 1, 15, 19, 23, 27, 32, 45 y 52 de la iniciativa legislativa.</p> <p>De igual forma, se considera que es preciso e indispensable que dentro del trámite legislativo se tengan en cuenta las consideraciones y la aprobación del Ministerio de Salud y Protección Social y se cuente con el aval de Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto al impacto fiscal que generaría la iniciativa.</p>	<p style="text-align: center;">Comisión Séptima Constitucional Permanente</p> <p style="text-align: center;">LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los Veintiseis (26) días del mes de octubre del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza <u>la publicación en Gaceta del Congreso de la República</u>, las siguientes: consideraciones.</p> <p>CONCEPTO: PROSPERIDAD SOCIAL. REFERENDADO POR: LUCY EDREY ACEVEDO MENESES. NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: PROYECTO DE LEY No. 043/2022. TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE BRINDAN GARANTÍAS PARA ACCESO A SALUD PARA LA POBLACIÓN RURAL, Y SE CREA EL PLAN NACIONAL DE SALUD RURAL". NÚMERO DE FOLIOS: 16 RECIBIDO EL DÍA: 26 DE OCTUBRE DE 2022 HORA: 4:35 P.M</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El Secretario,</p> <p style="text-align: center;"> PRAXERE JOSÉ OSPINO REY SECRETARIO COMISIÓN SÉPTIMA</p>

C O N T E N I D O

Gaceta número 1331 -Jueves, 27 de octubre de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA**PONENCIAS**

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de ley número 25 de 2022 Senado, por medio del cual se establece un piso de aumento a los salarios pagados en el territorio nacional.	1

TEXTOS DE PLENARIA

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República del día 25 de octubre de 2022 al Proyecto de Acto legislativo número 10 de 2022 Senado, por medio del cual se impone un tope a los salarios de los altos servidores públicos y se fija transitoriamente una sobretasa impositiva sobre esos salarios.	5
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República del día 25 de octubre de 2022 al Proyecto de Acto legislativo número 12 de 2022 Senado, por medio del cual elimina gradualmente el servicio militar obligatorio en tiempos de normalidad y se modifica el artículo 216 de la Constitución Política.	6

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Departamento Administrativo para de la Prosperidad Social sobre el proyecto de ley número 43 de 2022 senado, por medio del cual se brindan garantías para acceso a salud para la población rural, y se crea el Plan Nacional de Salud Rural.	7
---	---