



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 02

Bogotá, D. C., martes, 24 de enero de 2023

EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### CONCEPTOS JURÍDICOS

#### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 393 DE 2022 SENADO, 424 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011.*

Bogotá D.C.,

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República  
Carrera 7ª N° 8 – 68  
Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto sobre el **PL 393/22 (S) – 424/21 (C)** “por medio de la cual se modifica el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011”.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1252 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:

#### 1. CONTENIDO

El texto propuesto para primer debate<sup>1</sup> plantea, como modificación, extender el proceso de acreditación de los Hospitales Universitarios hasta diciembre de 2026, tiempo hasta el cual podrán recibir la estampilla pro-hospital universitario. Ahora bien, la ponencia para segundo debate incorpora un inciso final en el artículo 2° contemplando la retroactividad de los recursos comprometidos o que no hayan sido pagados durante el período de vigencia para la destinación de los recursos recaudados por concepto de la estampilla<sup>2</sup>.

#### 2. CONSIDERACIONES

**2.1.** El tiempo para el reconocimiento de hospitales universitarios

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso N° 375 de 2022, pp. 8 a 13.  
<sup>2</sup> Gaceta del Congreso N° 1252 de 2022.

El Decreto-ley 2106 de 2019, “por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”, dispuso:

**Artículo 104. Hospitales Universitarios.** El párrafo transitorio del artículo 100 de la Ley 1438 de 2011, modificado por el párrafo del artículo 18 de la Ley 1797 de 2016 quedará así:

“Párrafo transitorio. Las instituciones prestadoras de servicios de salud que hoy ostenten el carácter de hospitales universitarios, para la acreditación en salud deben realizar los siguientes trámites:

1.1. La autoevaluación con los estándares de acreditación que le sean aplicables, en las vigencias 2020 a 2021, lo cual se soportará con el documento de autoevaluación remitido al Ministerio de Salud y Protección Social.

1.2. La gestión interna, ajustes e implementación de mejoras de acuerdo con los hallazgos de la autoevaluación, realizando nuevamente la evaluación de seguimiento, en las vigencias 2022 a 2023, lo cual se soportará con el documento de evaluación de seguimiento remitido al Ministerio de Salud y Protección Social.

1.3. El proceso de postulación con el ente acreditador que se encuentre inscrito en el registro especial de acreditadores en salud de Colombia, en la vigencia 2024, lo cual se soportará con el documento que determine el Ministerio de Salud y Protección Social.

1.4. Contar con estudio de capacidad instalada para la docencia en servicios que permitan desarrollar los programas académicos preferentemente de posgrado.

1.5. En adelante mantener la condición de acreditado en salud.

Los anteriores requisitos podrán ser cumplidos, en su totalidad, en cualquier momento dentro de los plazos aquí establecidos y deberán cumplir con los requisitos definidos en los numerales 100.2, 100.3, 100.4, 100.5, 100.6 y 100.7 del presente artículo, sin superar los términos señalados en este artículo.

Las demás instituciones prestadoras de servicios de salud, que pretendan ser hospitales universitarios deberán cumplir con los requisitos establecidos en el presente artículo.

**A partir del 1° de enero del año 2026 solo podrán denominarse hospitales universitarios, aquellas instituciones que cumplan con los requisitos definidos en el presente artículo.** [Énfasis agregado]

Por su parte, la Ley 2008 de 2019, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020”, estableció:

**Artículo 145.** El plazo a que hace referencia el párrafo transitorio del artículo 100 de la Ley 1438 de 2011, se prorrogará hasta el 31 de diciembre de 2020.

Finalmente, la Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019, "por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones", estipuló:

**Artículo 154.** Adiciónese un párrafo y modifíquese el párrafo transitorio del artículo 100 de la Ley 1438 de 2011, los cuales quedarán así:

**Parágrafo.** Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que se encuentren en proceso de acreditación ante la entidad competente, podrán acceder a los recursos recaudados por la estampilla pro-hospital universitario, hasta el 31 de diciembre de 2021.

**Parágrafo Transitorio.** A partir del 1º de enero del año 2021 solo podrán denominarse Hospitales Universitarios a aquellas instituciones que cumplan con los requisitos definidos en el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011. [Itálicas agregadas]

Esta antinomia, planteó la existencia de elementos hermenéuticos que permitan dar respuesta a lo que, sin duda y utilizando la terminología angloamericana correspondería a un caso *difficil*<sup>3</sup>. En todo caso, el ejercicio que se realice no puede estar prevalido de una posición que se juzgue como la más conveniente sino de un ejercicio de argumentación persuasiva que además implica la exhaustividad, basado en el examen de pluralidad de opciones<sup>4</sup>. La interpretación de la ley para quienes deben aplicarla exige, en consecuencia, un ejercicio que en ocasiones puede desbordar el simple análisis textual y la subsunción y, por lo tanto, debe acudir a las clases de normas, el sentido de las mismas y su contexto, la interpretación sistemática, el propósito e historia de la regulación, la sujeción el ordenamiento constitucional (por la posibilidad de aplicar la excepción de inconstitucionalidad<sup>5</sup>), reconociendo incluso tensiones<sup>6</sup> en torno a las dificultades que trae el propio lenguaje en el que se reconocen polisemias, entre otros.

Una primera aclaración, en el sentido de la regulación propuesta, que se considera importante realizar en este análisis tiene que ver con la naturaleza de la ley anual del

<sup>3</sup> En Ronald Dworkin, *El imperio de la justicia*, editorial Gedisa, Barcelona 2012, págs. 238 a 250. En Colombia, ver Rodolfo Arango, *¿Hay respuestas correctas en el derecho?*, siglo del hombre editores, Bogotá 1999.

<sup>4</sup> Chaim Perelman, *La lógica jurídica y la nueva retórica*, Civitas, Madrid, 1979.

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-600 de 1998, MP, José Gregorio Hernández Galindo. Igualmente, CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-241 de 2009, MP, Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>6</sup> Herbert Hart, *El concepto de derecho*, Abeledo perrot, Buenos Aires 1998.

presupuesto y su vigencia y, en general su afectación al ordenamiento jurídico, especialmente en relación con las disposiciones generales, en donde está ubicada la norma en estudio. Al respecto y sobre esa clase de normas, la Corte Constitucional ha precisado:

[...] 6.3. El artículo 11 de dicho estatuto, dispone expresamente que la ley anual de presupuesto se compone de tres partes: *el presupuesto de rentas*, que contiene la estimación de los ingresos; *el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones*, que autoriza los gastos; y *las disposiciones generales*, cuyo propósito es "asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación".

6.4. Atendiendo al objetivo que persiguen las *disposiciones generales*, cual es, como se ha dicho, facilitar y agilizar la adecuada ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, la jurisprudencia constitucional, de conformidad con la Constitución y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, ha fijado unos criterios a partir de los cuales es posible determinar cuándo las disposiciones generales violan la Constitución y la Ley Orgánica de Presupuesto. Ello, sobre la base de reconocerle a dichas disposiciones un contenido instrumental, en el sentido de tener que circunscribir sus contenidos al cumplimiento de su objetivo y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasen *temporal, temática o finalísticamente* su materia propia. Se trata, entonces, de medidas que contienen indicaciones que debe seguir el Gobierno Nacional y los demás ejecutores del gasto público, para una correcta ejecución del presupuesto.

6.5. En concordancia con ello, ha puesto de presente la jurisprudencia que *las disposiciones generales: (i) no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia*, pues ello desbordaría el ámbito propio de la ley anual como es el de modificar el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal; *(ii) tampoco pueden derogar o modificar normas sustantivas*, en especial las de superior jerarquía como lo es el Estatuto Orgánico de Presupuesto, al cual deben ajustarse; y, finalmente, *(iii) no pueden adoptar medidas que vayan más allá de su objetivo, cual es el de asegurar la correcta ejecución del presupuesto [...]*. [Énfasis agregado]

De este modo, esta norma no puede considerarse vigente pues sus efectos culminaron en el tiempo el 31 de diciembre de 2020 y tampoco es posible afirmar que haya derogado el artículo 104 del Decreto 2106 de 2019. Adicionalmente, su alcance no podría ser el de derogar una norma sustancial sino prever la materialización y cumplimiento del presupuesto para una vigencia fiscal. En consecuencia, la real dirección e interpretación de la norma presupuestal se limita a establecer una prórroga durante la vigencia fiscal y con efectos presupuestales, pero no puede estimarse que haya afectado lo previsto en el Decreto-ley 2106. Una interpretación diferente, estaría abiertamente en contra de lo indicado por la Corte Constitucional y desnaturalizaría el propósito, sentido y racionalidad de las leyes anuales del presupuesto.

CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-652 de 2015, MP, Luis Guillermo Guerrero Pérez

En lo que tiene que ver con lo previsto en el artículo 154 de la Ley 2010 de 2019, surgen varios interrogantes relevantes para esta interpretación, reconociendo, que es evidente que dicha norma es posterior:

- i. En este caso, si bien existe un objeto de regulación idéntico, su ámbito de regulación es disímil, tal y como se advierte del siguiente cuadro comparativo:

Decreto-ley 2106 de 2019	Ley 2010 de 2019
<p><b>Artículo 104. Hospitales Universitarios.</b> El párrafo transitorio del artículo 100 de la Ley 1438 de 2011, modificado por el párrafo del artículo 18 de la Ley 1797 de 2016 quedará así:</p> <p>"Parágrafo transitorio. Las instituciones prestadoras de servicios de salud que hoy ostenten el carácter de hospitales universitarios, para la acreditación en salud deben realizar los siguientes trámites:</p> <p>1.1. La autoevaluación con los estándares de acreditación que le sean aplicables, en las vigencias 2020 a 2021, lo cual se soportará con el documento de autoevaluación remitido al Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>1.2. La gestión interna, ajustes e implementación de mejoras de acuerdo con los hallazgos de la autoevaluación, realizando nuevamente la evaluación de seguimiento, en las vigencias 2022 a 2023, lo cual se soportará con el documento de evaluación de seguimiento remitido al Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>1.3. El proceso de postulación con el ente acreditador que se encuentre inscrito en el registro especial de acreditadores en salud de Colombia, en la vigencia 2024, lo cual se soportará con el documento que determine el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>1.4. Contar con estudio de capacidad instalada para la docencia en servicios que permitan desarrollar los programas académicos preferentemente de posgrado.</p>	<p><b>Artículo 154.</b> Adiciónese un párrafo y modifíquese el párrafo transitorio del artículo 100 de la Ley 1438 de 2011, los cuales quedarán así:</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que se encuentren en proceso de acreditación ante la entidad competente, podrán acceder a los recursos recaudados por la estampilla pro-hospital universitario, hasta el 31 de diciembre de 2021.</p> <p><b>Parágrafo Transitorio.</b> A partir del 1º de enero del año 2021 solo podrán denominarse Hospitales Universitarios a aquellas instituciones que cumplan con los requisitos definidos en el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011.</p>

<p>1.5. En adelante mantener la condición de acreditado en salud.</p> <p>Los anteriores requisitos podrán ser cumplidos, en su totalidad, en cualquier momento dentro de los plazos aquí establecidos y deberán cumplir con los requisitos definidos en los numerales 100.2, 100.3, 100.4, 100.5, 100.6 y 100.7 del presente artículo, sin superar los términos señalados en este artículo. Las demás instituciones prestadoras de servicios de salud, que pretendan ser hospitales universitarios deberán cumplir con los requisitos establecidos en el presente artículo.</p> <p>A partir del 1º de enero del año 2026 solo podrán denominarse hospitales universitarios, aquellas instituciones que cumplan con los requisitos definidos en el presente artículo".</p>	
---	--

Ello tiene que ver también con la historia de la adopción de la Ley 2010

- ii. Adicionalmente, la disposición de la Ley 2010 establece dos vigencias dispares: i) el acceso a los recursos hasta una fecha (31 de diciembre de 2021), ii) la denominación de Hospital Universitario en otra anterior (1º de enero de 2021). Se aclara que estas fechas deberían ser una sola lo cual introduce una nueva discusión.
- iii. En este sentido, y atendiendo a la revisión Jurídica, resulta relevante examinar el criterio interpretativo de especialidad y de esta manera ampliar el análisis que es requerido en este caso.
- iv. Finalmente, debe realizarse una interpretación coherente con los destinatarios de la norma y el entorno del sistema de salud.

En cuanto a lo primero, una revisión inicial de la norma arrojaría una conclusión incontestable. El propósito del artículo 154<sup>8</sup> fue modificar el término de vigencia del reconocimiento de los hospitales universitarios y, por lo tanto, dejaría sin efecto el artículo 104. No obstante, hay dos aspectos que disuaden de una interpretación en tal dirección. La Ley 2010 de 2019, una norma de estirpe tributaria, fue adoptada luego de

<sup>8</sup> En adelante, se hace alusión a los números de las normas para abreviar las referencias a las mismas.

<p>la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1943 de 2018<sup>9</sup>, tal y como aparece de su epígrafe.</p> <p>En la historia legislativa de esa norma, la ponencia para segundo debate en la Cámara incluyó esa disposición<sup>10</sup> y al revisar la fundamentación de la misma aparece lo siguiente:</p> <p>Artículo nuevo (relativo a la extensión de plazos para acreditación de hospitales universitarios):</p> <p>Los Honorables Congresistas solicitaron que se extendiera el plazo de las acreditaciones y así poder acceder a la estampilla pro-hospital universitario.</p> <p><b>Los ponentes manifestamos que no se debe cerrar el tema de los hospitales universitarios, porque ellos han venido peleando esta situación, manifestamos que es importante revisar qué es lo que está ocurriendo con esos procesos de acreditación.</b></p> <p>El Viceministro General señaló que este tipo de medidas generan un incentivo perverso, en el sentido de que los hospitales van a recibir los recursos aun cuando no cuenten con la acreditación. Además, mencionó que los hospitales universitarios han incumplido con las prórrogas y eso no es responsable.</p> <p>Los Honorables Congresistas insistimos que se se incluya la prórroga así sea por un solo año debido a que los hospitales requieren estos recursos<sup>11</sup>.</p> <p>Dentro de las consideraciones realizadas, se advierte, de manera ostensible, que los congresistas ponentes y el viceministro general ignoraban el artículo 104 del Decreto-ley 2106 de 2019 y, de un modo errado, partían de la base de que el lapso culminaba el 1° de enero de 2020, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 1797 de 2010. El propósito de los primeros era entonces no cerrar esa opción, al paso que el segundo opinaba que se trataba de un incentivo perverso. Ambos, con propósitos diferentes, partían una realidad fáctica que había sido modificada hacia un mes.</p> <p>Si bien, esa omisión no constituye un elemento contundente para dirimir este conflicto, sí confiere un elemento de juicio adicional a este análisis pues la adopción de esa disposición se produjo en el marco de una convicción errada.</p> <p><sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-481 de 2019, MP. Alejandro Linares.  <sup>10</sup> Gaceta del Congreso N° 1213 de 2019, p. 212. Ponencia para segundo debate del proyecto que se convertiría en la Ley 2010 de 2019.  <sup>11</sup> <i>Ibid.</i>, p. 37.</p>	<p>De otra parte, se debe estimar tanto la completitud e integralidad del artículo 104 frente al artículo 154 como la especialidad como criterio de interpretación ante la ocurrencia de dos normas que resultan incompatibles.</p> <p>Por el desconocimiento existente y, seguramente, la premura en los debates, los ponentes pasaron por alto no solo la fecha límite prevista en el artículo 104 (1° de enero de 2026) sino el trámite allí contemplado. De nuevo, se podría colegir que el efecto derogatorio del artículo 154 afectaría ese trámite; no obstante, ese no fue el sentido e incluso los congresistas estarían más cercanos a lo previsto en la primera norma. De lo relatado se puede colegir que la historia de la norma que se incluyó como artículo 154 en la Ley 2010 no estaba destinada a incorporar una barrera infranqueable en el proceso de reconocimiento de Hospital Universitario sino, por el contrario, apoyar ese proceso. Cabe reconocer que dicho artículo contiene, además, una contradicción en las fechas lo que hace aún más difícil su aplicación.</p> <p>En este punto, entonces, es viable considerar el criterio de especialidad, que genera dos argumentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>De un lado, el carácter y la estirpe tributaria de la Ley 2010 de 2019 debería ceder frente a la especificidad del Decreto-ley 2106 de 2019.</li> <li>Esto se refuerza con el artículo 104, intrínsecamente es una norma completa pues genera un procedimiento integral cuyo objetivo es lograr la acreditación como Hospital Universitario.</li> </ol> <p>Debe tenerse presente que cuando el legislador expidió el artículo 145 de la Ley 2008 de 2019 prorrogando la vigencia del parágrafo transitorio del artículo 100 de la Ley 1438 de 2011, dicho parágrafo había sido modificado <b>sustancialmente</b> por el artículo 104 del Decreto-ley 2106 de 2019, "por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública". Se destaca que el artículo 104 prevé los requisitos mínimos para que un hospital universitario sea considerado como escenario de práctica formativa, por tanto, la modificación al parágrafo guarda unidad de materia con el objeto regulado por el Decreto-ley 2106 de 2019.</p> <p>Un siguiente razonamiento, que no es menor, tiene que ver con el entorno propio del sistema de salud tanto desde el punto de vista de los actores como de la prestación del servicio de salud que nos ubica dentro de una concepción propia del realismo jurídico, es decir, no solo la dimensión abstracta y general de la norma sino su contexto, para lo</p>
<p>cual deben estimarse esta clase de instituciones y su importancia en la garantía de un derecho fundamental. Al respecto, el artículo 154 no contiene una revisión clara de la situación de los Hospitales Universitarios en Colombia y el proceso en el que se está avanzando para su acreditación como sí está presente y detallado en el artículo 104.</p> <p>Esto nos ubica en el principio de confianza legítima como una condición que debe ser atendida frente a situaciones en trámite y en beneficio del ciudadano o tercero frente a los trámites que debe cumplir, en este caso en relación con los plazos para acreditar una condición. Ello porque con el artículo 104 dispone un proceso para estas instituciones que sería truncado por el artículo 154 por desconocimiento. Sobre este principio y su aplicación, la Corte Constitucional ha precisado:</p> <p>[...] Esta última disposición de la Ley 488 de 1998, o sea aquella mediante la cual se estableció un <b>plazo de cinco años</b> para solicitar el beneficio ya causado, fue demandada ante la Corte, por considerar el actor que la misma tenía alcance retroactivo y afectaba derechos adquiridos de los contribuyentes. Dicha demanda fue resuelta mediante Sentencia C-926 de 2000, en la cual la Corte hizo una distinción: Los contribuyentes que para el momento de expedirse la Ley 488 de 1998 ya se hubiesen hecho acreedores al beneficio del descuento tributario, tenían una situación jurídica consolidada respecto de su posibilidad de solicitar tal descuento. Sin embargo, encontró la Corte que tal situación no se predicaba respecto de la oportunidad para hacer la solicitud y que el hecho de que el legislador no hubiese fijado un límite temporal para el efecto no quería decir que no pudiese hacerlo en el futuro. En consecuencia, la Corte declaró exequible la disposición acusada, al encontrar que la misma se desarrollaba dentro del ámbito de configuración que en materia tributaria tiene el legislador y que, más que desconocer un derecho, por el contrario, implicaba una previsión de legislador orientada a protegerlo, cuando al derogar el beneficio dispone la oportunidad para que quienes ya se hicieron acreedores al mismo puedan solicitarlo.</p> <p><b>Tal decisión de la Corte responde a la aplicación del principio de la confianza legítima que se deriva del artículo 83 de la Constitución, en la medida en que si bien no podía predicarse que respecto de la oportunidad para solicitar el descuento existiese una situación jurídica consolidada, si cabía pensar en que el contribuyente podía tener una expectativa fundada en que tal oportunidad se le brindase de una manera razonable, en función de los fines a los que obedeció la medida.</b> Esto es, si la oportunidad para solicitar el descuento en los períodos subsiguientes obedeció a la consideración de que en ocasiones no era posible que el mismo se solicitase en un solo período gravable, el plazo que luego se fijase para ese efecto, debía ser congruente con ese objetivo. Y ese fue el análisis de razonabilidad que hizo la Corte en su momento.</p> <p>El mismo análisis cabe en la presente oportunidad, porque no obstante que el legislador había determinado en cinco años el plazo que hasta 1998 era indefinido, ello no quiere decir que, respetando la situación consolidada en cabeza de quienes se hubiesen hecho acreedores al beneficio con anterioridad y por virtud de la cual deben tener la oportunidad para hacerlo efectivo, el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, no pueda variar el plazo cuando existan razones que así lo justifiquen. Sin embargo, si bien en este caso, respecto del plazo fijado con anterioridad, el legislador no se enfrenta a una situación jurídica consolidada, sí debe respetar la</p>	<p>confianza legítima que se ha generado en los beneficiarios, confianza que radica en que el plazo habrá de ser razonable en función de su suficiencia para que el beneficio pueda hacerse efectivo en ese término.</p> <p><b>Como quiera que ya la Corte se había pronunciado sobre la razonabilidad del plazo de cinco años no podría el legislador, sin desconocer la confianza legítima, reducir ese plazo [...]</b><sup>12</sup>. [Énfasis agregado]</p> <p>De esta forma, es claro que la modificación contenida en el artículo 154 no solo es gravosa, sino que afecta el sistema de salud y a unos actores del mismo y ponen en entredicho el principio de confianza legítima para cumplir con una condición. Con base en los razonamientos realizados, se estima que la norma que se debería aplicar es el artículo 104 del Decreto-ley 2106 de 2019 y, por ende, es válida la modificación propuesta.</p> <p><b>2.2. Comentarios al articulado</b></p> <p>Es relevante señalar que el reconocimiento de una institución como hospital universitario es diferente al proceso de acreditación en salud. Tal reconocimiento, actualmente corresponde a un proceso mediante el cual, la institución prestadora de servicios de salud interesada, presenta ante la Comisión Intersectorial para el Talento Humano en Salud (CITHS) la solicitud con los documentos soporte que acreditan los requisitos establecidos en el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011. Lo anterior, está previsto en artículo 3 numeral 3.2.3 del Decreto 2006 de 2008, modificado por el artículo 2 del Decreto 1298 de 2018.</p> <p>Para dicho reconocimiento, la Institución debe adelantar el procedimiento establecido en el artículo 2.7.1.1.21 del Decreto 780 de 2016, Único reglamentario del Sector Salud, y la Resolución 3409 de 2012, por medio de la cual se definió la documentación exigible para efectos del reconocimiento de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud como "Hospitales Universitarios".</p> <p>Dentro de los presupuestos, es necesario que la institución además de la habilitación obtenga la acreditación en calidad conforme se estipula en el numeral 100.1 del artículo 100 cuando señala: "Estar habilitado y <b>acreditado</b>, de acuerdo con el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad". Es decir que la <b>acreditación en salud</b> es uno de los requisitos para el <b>reconocimiento</b> como hospital universitario.</p> <p><sup>12</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1215 de 2001, MP Rodrigo Escobar Gil.</p>

<p>La acreditación en salud dentro del Sistema Único de Acreditación en Salud, "es una evaluación específica para el sector salud, que verifica el cumplimiento de estándares de proceso y de resultado de la atención en salud. La acreditación se basa en el cumplimiento de estándares de procesos científicos, administrativos y gerenciales de la atención en salud, enfocados en el usuario y su familia, por parte de las instituciones de salud (IPS y EPS), los cuales se diseñaron teniendo en cuenta el contexto nacional e internacional y aplican a las instituciones como un conjunto integral"<sup>13</sup>.</p> <p>Hechas las anteriores precisiones se formulan las siguientes observaciones:</p> <p><b>2.2.1. Sobre el artículo 1. Objeto</b></p> <p>Pareciera que el objeto del proyecto de norma está dirigido solo a la acreditación en salud para el reconocimiento como hospital universitario, dejando de lado los demás requisitos determinados en el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011 para el reconocimiento como Hospital Universitario; además la expresión "otorgar la certificación de hospitales universitarios..." no es adecuada pues no se sabe si el legislador se refiere a la certificación de la institución acreditada en salud o al reconocimiento como hospital que hace la CITHS. Se sugiere como redacción:</p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer los requisitos para el reconocimiento como hospital universitario a las instituciones prestadoras de servicios de salud y el trámite para la acreditación en salud cumplido en plazos específicos, buscando así garantizar la formación del talento humano en salud, en servicios de salud con criterios de calidad.</p> <p><b>2.2.2. Sobre el artículo 2. Modificación del artículo 100</b></p> <p>Si bien no se cambian los requerimientos para el reconocimiento como hospital universitario, falta delinear los términos utilizados; por tanto, se sugieren ajustes tanto en los numerales como en los párrafos nuevos, los cuales se resaltan para mayor claridad. Así mismo se precisa el papel de la Comisión Intersectorial de Talento Humano en Salud en ese proceso.</p> <p>Se propone, en consecuencia, el siguiente texto:</p> <p><b>Artículo 2.</b> El artículo 100 de la Ley 1438 de 2011, modificado por la Ley 2010 de 2019, quedará así:</p> <p><sup>13</sup> Icontec – Acreditación en Salud. En: <a href="https://www.icontec.org/eval_conformidad/acreditacion-en-salud/#:~:text=L+a%20Acreditaci%C3%B3n%20en%20Salud%20ambi%C3%A9n.P%20cua%20CONTEC%20es%3%A1%20afiliado.">https://www.icontec.org/eval_conformidad/acreditacion-en-salud/#:~:text=L+a%20Acreditaci%C3%B3n%20en%20Salud%20ambi%C3%A9n.P%20cua%20CONTEC%20es%3%A1%20afiliado.</a></p>	<p>"Artículo 100. Hospitales universitarios. El Hospital Universitario es una Institución Prestadora de Salud que proporciona <b>entrenamiento universitario programas de pregrado con énfasis en posgrado</b>, supervisado por autoridades académicas competentes y comprometidas con las funciones de formación, investigación y extensión.</p> <p>El Hospital Universitario es un escenario de práctica con características especiales por cuanto debe cumplir como mínimo con los siguientes requisitos:</p> <p>100.1 Estar habilitado y acreditado, de acuerdo con el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad.  100.2 Tener convenios de prácticas formativas, en el marco de la relación docencia servicio, con instituciones de educación superior que cuenten con programas en salud acreditados <b>por el Ministerio de Educación Nacional</b>.  100.3 Contar con <b>una plataforma estratégica que integre en forma armónica los procesos misionales</b>, de docencia, investigación y prestación de los servicios asistenciales.  100.4. Contar con servicios que permitan desarrollar los programas docentes preferentemente de posgrado.  100.5. Obtener y mantener reconocimiento nacional o internacional de las investigaciones en salud que realice la entidad y contar con la vinculación de por lo menos un grupo de investigación reconocido por Colciencias.  100.6. Incluir procesos orientados a la formación investigativa de los estudiantes y contar con publicaciones y otros medios de información propios que permitan la participación y difusión de aportes de sus grupos de investigación.  100.7. Contar con una vinculación de docentes que garanticen la idoneidad pedagógica, calidad científica, académica e investigativa.</p> <p>Los Hospitales Universitarios reconocidos por <b>la Comisión Intersectorial de Talento Humano en Salud (CITHS)</b> conforme a la presente ley, tendrán prioridad en la participación en los proyectos de investigación, docencia y formación continua del Talento Humano financiados con recursos estatales.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que se encuentren <b>en proceso de reconocimiento como hospital universitario ante la Comisión Intersectorial de Talento Humano en Salud (CITHS)</b>, podrán acceder a los recursos recaudados por la estampilla pro-hospital universitario, hasta el 31 de diciembre de 2026.</p> <p><b>Parágrafo nuevo.</b> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, <b>reglamentará las etapas del proceso de reconocimiento como hospital universitario y brindará asesoría técnica para facilitar el proceso una vez las institución cuente con la acreditación en salud.</b></p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> Las Instituciones prestadoras de servicios de salud que hoy ostenten el carácter de hospitales universitarios <b>en su denominación</b> y aspiren convertirse en hospitales universitarios reconocidos por <b>la Comisión Intersectorial de Talento Humano en Salud (CITHS)</b>, <b>para el cumplimiento de la acreditación en salud de que trata el numeral 100.1 del presente artículo</b> deben realizar los siguientes trámites:</p>
<p>1.1. La autoevaluación con los estándares de acreditación que le sean aplicables, en las vigencias 2020 a 2023, lo cual se soportará con las instrucciones que determine el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>1.2. La gestión institucional de acciones de mejora de acuerdo con los hallazgos de autoevaluación, realizando nuevamente la evaluación de seguimiento, en las vigencias 2024 a 2025, lo cual se soportará de acuerdo con las instrucciones que determine el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>1.3 Postulación en la vigencia 2026 ante el ente acreditador que se encuentre inscrito en el registro especial de acreditadores en salud de Colombia, lo cual se soportará con el documento que determine el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>1.4. A partir de 2027 mantener la condición de acreditado en salud.</p> <p>Los anteriores requisitos para el cumplimiento de la acreditación en salud de la que trata el numeral 100.1, podrán ser cumplidos en su totalidad en cualquier momento dentro de los plazos aquí establecidos.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección social podrá brindar acompañamiento para alcanzar los requisitos previstos en los numerales 100.2, 100.3, 100.4, 100.5 y 100.7 del presente artículo sin superar los términos señalados.</p> <p>Las demás instituciones prestadoras de servicios de salud, que pretendan ser hospitales universitarios deberán cumplir con los requisitos establecidos en el presente artículo.</p> <p>A partir del 1 de enero del año 2027, solo podrán denominarse hospitales universitarios, aquellas instituciones que cumplan con los requisitos definidos en el presente artículo".</p> <p><b>3. CONCLUSIONES</b></p> <p>Se estima conveniente continuar con el curso del proyecto de ley. No obstante, y atendiendo a que el proceso de acreditación es uno de los requisitos para el reconocimiento de hospital universitario, se formulan las siguientes observaciones:</p> <p>3.1. Se deben tener en cuenta, en el artículo 1°, los demás presupuestos para el reconocimiento del hospital universitario.</p> <p>3.2. En el artículo 2°, se sugiere precisar los términos en que se enuncian los requerimientos con el fin de hacer la debida diferenciación, tanto en el párrafo nuevo (que vendría a ser el segundo), como en el párrafo transitorio. Se especifica, además, el trámite de reconocimiento ante la CITHS en el resto de la disposición.</p> <p>3.3. En lo concerniente a la postulación ante el ente acreditador, se recomienda adelantar el proceso a 2025 por la existencia de un solo ente de esa naturaleza en</p>	<p>el momento.</p> <p>En este orden, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.</p> <p>Atentamente,</p> <p>  <b>DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA</b>  Ministra de Salud y Protección Social</p> <p><small>Firmado digitalmente por Diana Carolina Corcho Mejía  Número de reconocimiento (ID): dcd-LDCL, dc=MNSALUD, ou=MNSALUD, ou=usarios,  IP: Diana Carolina Corcho Mejía  Fecha: 2022.12.27 10:14:57 -0500</small></p>

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 269 DE 2022 CÁMARA, 01 DE 2022 SENADO**

*por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.*

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctora <b>AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO</b> Comisión Primera Constitucional Cámara de Representantes Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el PAL 269/22 (C) – 001/22 (S) "por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia".</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1377 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>La propuesta dispone:</p> <p><b>Artículo 1º.</b> Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 65.</b> El Estado garantizará de manera adecuada y progresiva el derecho a la alimentación universal, equilibrada, regular, segura, permanente y libre; el acceso a alimentos cualitativamente adecuados y suficientes salvaguardando la interculturalidad del Estado colombiano y sus comunidades y, a estar protegido contra el hambre y la desnutrición y generará acciones para reducir la pérdida de alimentos. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad y soberanía alimentaria en el territorio nacional.</p> <p>La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales, agroindustriales y/o comerciales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física, vías terciarias y adecuación de tierras. El Estado definirá una estrategia para el fortalecimiento de las cadenas de producción, transporte y distribución de alimentos.</p>	<p>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.</p> <p>Debe tenerse presente que en la Cámara de Representantes cursa el PAL 005/22 (C) "por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia", acumulado con el PAL 019/22 (C) "por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la constitución política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre", acumulado con el PAL 051/22 (C) "por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia", sobre el cual esta Cartera se manifestó mediante el Radicado N° 202211402326121. Debido a la identidad temática, dichas reflexiones se tendrán en cuenta para este análisis.</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p><b>2.1. Necesidad de la norma</b></p> <p>Como un primer punto es preciso establecer si supera o no el <i>test</i> de necesidad, que debe ser más riguroso si se trata de modificar el texto constitucional. Sobre el particular, una disposición es requerida cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Hay un vacío normativo (por lo menos en teoría), traducido en ambigüedad (múltiples interpretaciones) o vaguedad (imprecisión) de las normas susceptibles de ser aplicadas al caso que se pretende regular. Generalmente, ello ha ocurrido en temas como las nuevas tecnologías, sin perjuicio de que existan normas aplicables a casos similares.</li> <li>Se deben corregir o puntualizar las regulaciones, como parte de su adaptación a las nuevas situaciones. Esta hipótesis es, si se quiere, una derivación de la primera, pero sobre la base de una normatividad específica al caso controvertido. Las correcciones pueden ser de diferente índole según el diagnóstico que se realice, esto conlleva a que se produzcan reformas integrales o parciales de una materia. A la postre, debe haber una fundamentación que haga laudable la estructura del siguiente silogismo:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe un hecho X no contemplado en la norma o regulado de un modo que ya no se considera conveniente.</li> <li>- El hecho X es relevante y debe ser regulado o su regulación modificada.</li> <li>- La regulación Y da solución al hecho X, en una relación de estrecha conexión.</li> </ul> </li> <li>Se cambia una orientación en la regulación, dentro de las posibilidades constitucionales, específicamente atendiendo a los pronunciamientos de la Corte Constitucional o los cambios sociales existentes.</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>Subyace una necesidad de concreción o diferenciación en la regulación de un tema que, por su amplitud, no permite comprender la temática específica o, en su defecto, en el evento de abarcarlo no produce las consecuencias asociadas a esa regulación, dado que operan diferentes principios.</li> <li>Es indispensable expedir una norma que interprete y de alcance a otra que, por su ambigüedad o vaguedad generan dificultad interpretativa.</li> <li>En ámbitos como el penal o tributario y en salvaguarda del principio de tipicidad, se exige que la regulación sea lo más exacta posible pues, como es bien sabido, no es dable que el intérprete aplique la analogía u otro recurso de ampliación y aplicación normativa.</li> <li>Uno de los casos que debe examinarse dentro de las hipótesis planteadas, tiene que ver con la eventual relevancia de regular legalmente lo que ya viene establecido a nivel reglamentario, vale decir, la necesidad de que el legislador "retome" una competencia que, en principio ha deferido en el ejecutivo.</li> <li>Estos aspectos pueden conducir a otra faceta, como lo es la del retiro total de la regulación por ausencia de necesidad en la misma.</li> <li>Se ha producido un exhorto por parte de la Corte Constitucional con el fin de regular una determinada materia (<i>v. gr.</i> eutanasia), no obstante el alto tribunal, con el fin de salvaguardar derechos fundamentales, ha determinado lineamientos y directrices para su garantía e instancias administrativas han suplido, transitoriamente, la regulación.</li> <li>Una estimación especial ameritan las reformas constitucionales como estrategia de actualización normativa<sup>1</sup>. Aquí, y para el caso en estudio, es importante tener en cuenta que la Constitución Política se refiere a la alimentación no solo en el artículo 65 de la misma, por el contrario, la contempla en otras disposiciones, sirva para ilustrar:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- El artículo 43, relativo al subsidio alimentario a la mujer, durante y después del parto si está desempleada o desamparada.</li> <li>- El artículo 44 que destaca como uno de los derechos fundamentales de los niños la alimentación equilibrada.</li> </ul> </li> </ol> <p><sup>1</sup> Hasta el momento se han adoptado más de 50 reformas a la Constitución Política de 1991.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El subsidio alimentario en caso de indigencia, al que alude el inciso segundo del artículo 46.</li> <li>- Adicionalmente, el artículo 334 superior, modificado por el A. L. 03 de 2011, determina los elementos propios de la intervención del Estado en la economía, así:             <p>[...] La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.</p> <p>El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.</p> <p>La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica [...].</p> </li> <li>- A esto se suma el carácter social del Estado<sup>2</sup> y el principio, valor y derecho de igualdad contenido en el artículo 13, que materializan una filosofía garantista y de protección que se irradia en todas las acciones estatales.</li> <li>xi. Dentro de las reflexiones en torno a las reformas constitucionales que tramite el Congreso de la República, debe estimarse la falta de competencia de este órgano para cambiar los ejes definitorios del ordenamiento adoptado en 1991<sup>3</sup>.</li> </ul> <p><sup>2</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón. <sup>3</sup> Ver, entre otras, CORTE CONSTITUCIONAL, sents. C-084 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-674 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero, C-294 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.</p>

<p>xii. Finalmente, y aún en el plano constitucional, debe preguntarse acerca del mensaje político que se quiera dar en la materia y en particular el posicionamiento de una materia que debe tener prioridad dentro de las políticas estatales.</p> <p>Si bien no se agotan las posibilidades de adecuación normativa en general, debe estar claro que en la legislación existe un proceso de agregación de normas frente a los hechos regulados y no una reiteración de estas.</p> <p>En el presente caso, es posible entender que se quiera erradicar un problema grave que padece el país cuya solución no se circunscribe a un cambio normativo, como si de esa manera se modificara la realidad, a manera de un fetichismo normativo. No obstante, sería un avance para ubicar este tema dentro de una dimensión prioritaria, un aspecto que otras constituciones latinoamericanas han realizado, y que estaría en consonancia con la naturaleza del Estado colombiano, por lo que se descarta, de entrada, una eventual sustitución constitucional. En este sentido, el Presidente de la República, en el Foro Global de Seguridad Alimentaria, realizado el 20 de septiembre de 2022, destacó lo siguiente:</p> <p>[...] Hay un problema fundamental en el concepto mismo de 'Seguridad Alimentaria', y es que no tiene en cuenta la desigualdad de ingresos de la humanidad.</p> <p>En esa medida, en Colombia discutíamos, yo fui uno de los opositores al tema, de ese concepto libre mercantil de la 'Seguridad Alimentaria', y construimos uno que ahora escucho en boca del Secretario de Estado de los Estados Unidos (Antony Blinken); le llamamos 'Soberanía Alimentaria'. [...]</p> <p>Estas perspectivas son las que coloco en discusión. ¿Puede Naciones Unidas elevar a la categoría de derecho mundial el concepto de Soberanía Alimentaria?</p> <p>¿Podemos en los tratados de libre comercio colocar una cláusula de salvaguarda que permita la Soberanía Alimentaria?</p> <p>¿Podríamos colocar en un estatus mundial el derecho de prioridad para usar la tierra fértil, no en la producción de combustibles para los carros, sino en la producción de alimentos para los seres humanos, dado que el cambio climático traerá una pérdida de fertilidad, una pérdida de tierras, una pérdida de aguas y una pérdida de capacidad de nutrientes en las plantas que cultivamos?</p> <p>Bien sería el momento de que Naciones Unidas, haciendo un bajipás al concepto de la 'Seguridad Alimentaria', como seguridad mercantil global, pudiera construir estos nuevos estatutos de prioridades en el uso de la tierra fértil, de derechos, de sujeto nuevo, social y político, la mujer campesina, y de la prioridad para establecer las capacidades de 'Soberanía Alimentaria' de las naciones del mundo [...].<sup>4</sup></p> <p><sup>4</sup> En: <a href="https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Gustavo-Petro-en-el-Foro-Global-220920.aspx">https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Gustavo-Petro-en-el-Foro-Global-220920.aspx</a></p>	<p>No sobra indicar, que la Corte Constitucional ha alertado sobre la situación de hambre en el país, la desnutrición y el lamentable fallecimiento de niños de la comunidad Wayúu, fruto de lo cual ha declarado estado de cosas inconstitucional, como ocurrió en el caso de La Guajira<sup>5</sup>.</p> <p><b>2.2. La constitucionalización del derecho a la alimentación a nivel latinoamericano</b></p> <p>A nivel del derecho comparado, existe una nueva tendencia en Latinoamérica a incorporar al Estatuto Fundamental derechos, ampliando el espectro de las garantías sociales, económicas y ambientales, como el de la alimentación. Si bien, en la constitución colombiana, como se ha indicado, aludió al tema en 1991, no fue tan enfática en la seguridad alimentaria, debe resaltarse que, en su momento, los presidentes de UNASUR (Lima, 2011) asumieron como reto de todos los países miembros el combate decidido contra la pobreza y la desigualdad<sup>6</sup>, uno de cuyos vértices es, sin duda, la garantía de una alimentación sana.</p> <p>Al analizar la constitucionalización de la alimentación se observan ciertas tendencias en torno a la forma en que el mismo debe constitucionalizarse. Una vertiente consiste en ubicarlo dentro de los conceptos de productividad; de otro lado, se establece la garantía con sendos atributos y el propósito de lograr una soberanía y seguridad alimentarias, que se vislumbra en el constitucionalismo social de países como Ecuador, Bolivia y Cuba.</p> <p>No puede dejarse de lado que en el tema de la constitucionalización del derecho a la alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha señalado:</p> <p>[...] Una de las acciones legislativas más importantes y perdurables que se pueden emprender a nivel nacional para dar cumplimiento a obligaciones internacionales, es la de incluir disposiciones expresas respecto del derecho a una alimentación adecuada en la Constitución del país.</p> <p>La Constitución es la ley suprema o de mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico de un país, por lo que incorporar el derecho a la alimentación de manera clara y explícita en la misma le otorga el más alto nivel de reconocimiento y resguardo. Del mismo modo, su incorporación de manera precisa y directa facilita la interpretación de leyes conexas y eventuales enmiendas a la legislación del país, y permite promover y crear conciencia respecto de ese derecho a nivel nacional. Además, como en general la Constitución prevalece sobre cambios de gobierno o coyunturas políticas, el incorporar el derecho a la alimentación en la misma facilita su protección a largo plazo.</p> <p>Cuando el derecho a la alimentación se reconoce en la carta de derechos de una Constitución, esto posibilita el ejercicio del control judicial de toda legislación que sea incompatible con ese derecho o</p> <p><sup>5</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-302 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.  <sup>6</sup> En: <a href="http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=26373:unasur-suscribira-ho-en-lima-una-declaracion-social-8&amp;catid=40:actualidad&amp;Itemid=63">http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=26373:unasur-suscribira-ho-en-lima-una-declaracion-social-8&amp;catid=40:actualidad&amp;Itemid=63</a>.</p>
<p>que represente un obstáculo para su goce. Tales leyes podrían ser declaradas inconstitucionales. Asimismo, esto entraña el derecho a reparación para quienes han sido vulnerados en sus derechos [...].<sup>7</sup></p> <p><b>2.3. Los instrumentos internacionales</b></p> <p>A nivel internacional, se han destacado como elementos básicos del derecho alimentario, la disponibilidad de alimentos, su accesibilidad y "la adecuada utilización biológica de los alimentos"<sup>8</sup>. En tal sentido, en Colombia se aprobaron los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último mediante la Ley 74 de 1968, la cual reconoce la relación de la alimentación con el derecho de las personas a tener un nivel de vida adecuado, a saber:</p> <p style="text-align: center;"><b>Artículo 11</b></p> <p>1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.</p> <p>2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos que se necesitan para:</p> <p>a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;</p> <p>b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se planteen tanto a los países que importen productos alimenticios como a los que los exportan. (Énfasis fuera del texto)</p> <p>El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CESCR) ha establecido en la Observación General N° 12 que "el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla", dando</p> <p><sup>7</sup> Notas de Orientación jurídica para parlamentarios en América Latina y el Caribe, n° 1, 2020 en <a href="https://www.fao.org/3/cb0448es/cb0448es.pdf">https://www.fao.org/3/cb0448es/cb0448es.pdf</a>.</p> <p><sup>8</sup> Olga Cecilia Restrepo Yepes, "El derecho alimentario como derecho constitucional. Una pregunta por el concepto y estructura del derecho constitucional alimentario", <i>Opinión Jurídica</i>, Universidad de Medellín, Vol. 8, No. 16, pp. 115 - 134 - ISSN 1692-2530 - Julio - diciembre de 2009, p. 127.</p>	<p>alcance y sentido al artículo 11 de la Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).</p> <p>Se ha señalado que "el derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente". En cuanto al contenido básico de derecho a la alimentación, el CESCR estima que este comprende: i) La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; y ii) La accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.</p> <p>Por su parte, el Protocolo de San Salvador, en su artículo 12, establece:</p> <p>1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.</p> <p>2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.</p> <p>En lo que tiene que ver con la seguridad alimentaria, la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009 retomó la definición consensuada a nivel internacional en los siguientes términos: "Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria"<sup>9</sup>.</p> <p>Por lo anterior, el derecho a la alimentación se puede apoyar en el contexto de la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, se debe continuar con el fortalecimiento de la planeación nacional y territorial, encaminada a que las políticas comerciales, de producción de alimentos y de crecimiento económico apoyen las políticas de reducción de la pobreza y del derecho a la alimentación. Igualmente, se deben fortalecer las capacidades y competencias para establecer una articulación eficaz entre las distintas entidades, programas y estrategias con el fin de hacer realmente efectivas las intervenciones y que tengan una</p> <p><sup>9</sup> En: <a href="http://www.fao.org/fileadmin/templates/wfsu/Summit/Docs/Final_Declaration/K6050S_WFSF_OEWG_06.pdf">http://www.fao.org/fileadmin/templates/wfsu/Summit/Docs/Final_Declaration/K6050S_WFSF_OEWG_06.pdf</a></p>

<p>manifestación real en el plano social y económico, del cual la seguridad alimentaria y nutricional forma parte esencial.</p> <p>Es más, la convención de los derechos del niño, adoptada mediante la Ley 12 de 1991 y que por su naturaleza se integra al denominado bloque de constitucionalidad<sup>10</sup>, contempla lo siguiente:</p> <p><b>ARTÍCULO 24.</b></p> <p>1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.</p> <p>2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:</p> <p>a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;</p> <p>b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;</p> <p>c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente [...]. (Énfasis fuera del texto)</p> <p>Existen, pues, unos instrumentos que protegen ese derecho fundamental y lo ubican en una dimensión principal dentro de Estados como el colombiano que están diseñados para "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo" (art. 2°, C. Pol).</p> <p><b>2.4. Comentarios específicos</b></p> <p>Si bien es importante consolidar una norma constitucional que soporte claramente el derecho a la alimentación, debe tenerse en cuenta que hay un proyecto más avanzado que recoge el planteamiento de seguridad alimentaria y la protección contra el hambre, modificando así el</p> <p><sup>10</sup> Cfr., CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1068 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería. Igualmente, sent. T-182 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-078 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.</p>	<p>artículo 65 superior y desarrollando los atributos del derecho como son la universalidad, disponibilidad y accesibilidad y aceptabilidad.</p> <p>De otro lado, en cuanto a la iniciativa que se comenta, es claro que los determinantes sociales de la salud impactan las condiciones de vida en todos los momentos, en el marco de la Seguridad Alimentaria y Nutricional y están ligados directamente a las posibilidades de las personas para tener disponibilidad y acceso a los alimentos de acuerdo con sus usos y costumbres. Por tanto, puede afectar la salud nutricional de las personas, tanto por déficit como exceso. En ese sentido, el enfoque de derechos es pieza fundamental para la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, orientada a la promoción de una alimentación saludable que, de acuerdo con las competencias de este Ministerio, se han venido adelantando en el marco de las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos a través de la Información y Educación para la salud según lo establecido en la Resolución 3280 de 2018 y la Ley 2120 de 2021, por medio de la cual se adoptaron medidas para fomentar entornos alimentarios saludables.</p> <p>En el Ámbito del Derecho Internacional, el derecho a la alimentación ha sido reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como el derecho de toda persona una calidad de vida adecuada incluyendo una sana alimentación, en ese sentido integra el concepto de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.</p> <p>No obstante, se solicita tener presente que, conforme a lo dispuesto en la Ley 2120 de 2021, la Alimentación Saludable incluye como una de sus características que sea "adecuada". Esta se define como: "aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento. Se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes".</p> <p>Del mismo modo, de acuerdo con lo presentado en la exposición de motivos sobre la situación alimentaria y nutricional del país, desde la perspectiva de garantía de derechos en condiciones de dignidad, se sugiere no limitar la propuesta a una sola condición nutricional (desnutrición crónica: de acuerdo con la Resolución 2465 de 2016 corresponde al retraso en talla en niños y niñas menores de 5 años), toda vez que una persona en condiciones de inseguridad alimentaria puede presentar malnutrición en cualquier momento del curso de la vida, ya sea por déficit o por exceso, esto incluye las diferentes clasificaciones de la desnutrición (aguda y/o global en la primera infancia), el retraso en talla, así como la deficiencia de micronutrientes y/o el exceso de peso (sobrepeso y obesidad).</p> <p>Además, frente al tema de creación de bancos de alimentos, es importante precisar que estos</p>
<p>establecimientos deben dar cumplimiento a la normatividad sanitaria vigente y que las labores de inspección, vigilancia y control serán adelantadas por la autoridad competente.</p> <p>Estas reflexiones nos conducen a avanzar en la propuesta de estructurar una norma constitucional autónoma en la que se regule el derecho a la alimentación plenamente y que no se adhiera a otra, con el fin de brindarle una descripción propia dentro del constitucionalismo social.</p> <p><b>2.5. La alimentación como un derecho autónomo</b></p> <p>La revisión realizada plantea una nueva mirada de la constitucionalización del derecho a la alimentación en el sentido de construir una norma propia para el mismo. De esta manera, si se considera que los derechos humanos son universales e inalienables, están interconectados y son interdependientes e indivisibles<sup>11</sup>, un tema crucial para la calidad de vida y el bienestar de las personas como la alimentación, demanda mayores esfuerzos que fortalezcan el accionar de la institucionalidad.</p> <p>Así, el derecho a la alimentación ha entrado en la agenda pública como un llamado social que está íntegramente relacionado con el derecho a la vida y la salud de las personas, la vulneración de este derecho puede condicionar las capacidades del ser humano para su propio desarrollo y, por consiguiente, afectar la realización de otros derechos.</p> <p>Al respecto, el <b>Comité de derechos económicos, sociales y culturales</b> de Naciones Unidas, ha definido el derecho a la alimentación de la siguiente manera<sup>12</sup>:</p> <p>6. El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.</p> <p>El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos.</p> <p>El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.</p> <p><sup>11</sup> Naciones Unidas (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos).  <sup>12</sup> Naciones Unidas. Comité de derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). OBSERVACION GENERAL 12 (General Comments). 20º período de sesiones. Ginebra, 26 de abril a 14 de mayo de 1999. Disponible en: <a href="https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf">https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf</a></p>	<p>Para el país es necesario abordar la situación alimentaria y nutricional desde la perspectiva de los derechos humanos, por lo tanto, para que todas las personas puedan tener una alimentación saludable, es indispensable se consideren todos los componentes del derecho humano a la alimentación. Abordar el Derecho Humano a la Alimentación implica el compromiso del Estado para desarrollar acciones orientadas a cuatro (4) componentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>la disponibilidad de alimentos;</li> <li>la accesibilidad física y económica a los alimentos;</li> <li>la adecuación de acuerdo con las necesidades de energía y nutrientes, que incluye las prácticas de consumo, la inocuidad y calidad de los alimentos, así como las condiciones de vida para el aprovechamiento biológico de los mismos; y</li> <li>la sostenibilidad, que promueva prácticas que garanticen el derecho para las generaciones presentes y futuras.</li> </ol> <p>Si bien se reconoce la importancia de la propuesta de modificación, es necesario que el Honorable Congreso de la República considere, de manera más amplia y detallada, lo que puede implicar para un Estado la garantía del derecho a la alimentación. Es importante no limitar la iniciativa legislativa a uno de los componentes del derecho (producción de alimentos) o un tipo específico de clasificación nutricional (retraso en talla) y orientar los esfuerzos no solo a la modificación de artículos existentes en la Constitución Política, sino al desarrollo de un nuevo artículo que integre todos los componentes de este derecho, dando lugar a: <b>elevar a rango constitucional el derecho a una alimentación saludable, adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional con el fin de erradicar la desnutrición crónica en el país. Así mismo, contempla la posibilidad de crear bancos de alimentos en los distintos niveles de gobierno dándoles herramientas que contribuyan al funcionamiento de los mismos. En resumen, se crea un mandato específico para que el Estado garantice estos derechos.</b></p> <p>Al respecto se debe tener en cuenta lo definido por el <b>Comité de derechos económicos, sociales y culturales</b> de Naciones Unidas, que recomienda en el numeral 29 de la Observación General 12 del Derecho Humano a la alimentación<sup>13</sup> lo siguiente:</p> <p>29. Al aplicar las estrategias específicas de cada país señaladas supra, los Estados deben establecer referencias verificables para la subsiguiente vigilancia nacional e internacional. En relación con ello, los Estados deben considerar la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación. En la ley marco</p> <p><sup>13</sup> Naciones Unidas. Comité de derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). OBSERVACION GENERAL 12 (General Comments), 20º período de sesiones. Ginebra, 26 de abril a 14 de mayo de 1999. Disponible en: <a href="https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf">https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf</a></p>

<p>deben figurar disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado en términos generales, en especial la colaboración deseada con la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional del proceso; y los mecanismos nacionales para vigilar el proceso, así como los posibles procedimientos de recurso. Los Estados Partes al preparar las referencias y la legislación marco deben buscar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil. (Énfasis fuera del texto)</p> <p>De este modo, si la constitucionalización del Derecho a la Alimentación corresponde a un primer paso en el camino hacia la realización del mismo, es necesario no se limite a uno solo de sus componentes (artículo 65) o un grupo poblacional específico; deberá superar el enfoque de riesgo, previamente orientado a la reducción del hambre o la asistencia alimentaria y establecer los mecanismos para dar respuesta ante las vulneraciones del derecho. Reconocer su carácter universal implicará, en la práctica, la profundización de políticas públicas estructurales y poblacionales, por lo tanto, requerirá de desarrollos legislativos. Adicionalmente, se recomienda que, en aras de alcanzar el mejor resultado posible, los tiempos para el desarrollo del marco regulatorio sea mayor a un (1) año. Con base en este enfoque, no se considera necesario especificar programas prioritarios (por ejemplo, bancos de alimentos o programas para la prevención de pérdida y desperdicio de alimentos), esto hace parte de la definición de estrategias de acuerdo con las necesidades de los diferentes grupos poblacionales según las características y recursos de cada programa o estrategia, lo cual podrá definirse en el marco regulatorio, teniendo en cuenta la legislación vigente en el país.</p> <p>De este modo, se sugiere considerar el desarrollo de un nuevo artículo constitucional que puede ser orientado de la siguiente manera (tomando como parámetro el artículo 49 constitucional relativo al derecho a la salud), con el texto que a continuación se expone:</p> <p><b>Artículo 49A.</b> El Estado garantizará el derecho fundamental a la alimentación saludable y sostenible. Se garantizará a todas las personas la disponibilidad y la accesibilidad física y económica a los alimentos, que favorezcan la adecuación y el desarrollo de hábitos de alimentarios saludables y culturalmente aceptables. El Estado tiene la obligación de respetar, proteger, promover, facilitar y materializar ese derecho fundamental.</p> <p>Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar las medidas oportunas para lograr progresivamente su plena realización. Es un deber del Estado asegurar la Soberanía alimentaria, las Autonomías alimentarias y la Seguridad alimentaria y Nutricional en el país con un enfoque territorial y étnico. Así mismo, se establecerán las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y se determinará los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Toda persona tiene el deber de procurar prácticas de alimentación saludable y sostenible.</p> <p><b>Parágrafo Transitorio.</b> Dentro de los 12 meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el gobierno nacional presentará un proyecto de ley estatutaria que</p>	<p>desarrolle y reglamente las disposiciones relacionadas con el derecho humano a la alimentación saludable y sostenible.</p> <p>En este orden, el sentido de la constitucionalización del derecho a alimentación se considera conveniente, sin embargo, además de las observaciones efectuadas, deberá revisarse la acumulación de iniciativas relacionadas con la modificación del artículo 65 frente al reconocimiento de este derecho, y llegar a un consenso sobre el contenido final del articulado según los comentarios realizados a las diferentes iniciativas legislativas, de tal manera que se aborden las necesidades frente a la disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad de los alimentos para todas las personas independientemente de su edad, estado nutricional, ubicación o condición socioeconómica.</p> <p><b>3. CONCLUSIONES</b></p> <p>Para el goce efectivo a la salud, además de la prestación de los servicios del sistema de salud y los mecanismos de promoción de la salud y la alimentación saludable, desde el enfoque de los determinantes sociales de la salud, las necesidades de la población en materia de salud nutricional y seguridad alimentaria son pieza fundamental en la construcción de las leyes y la normatividad, al tiempo que resulta conducente implementar estrategias que favorezcan la perspectiva de derechos humanos hacia la garantía efectiva del derecho a la salud y la alimentación.</p> <p>En esta dirección, la constitucionalización del derecho a alimentación, a través de una norma propia, sería un avance significativo con el fin de contar con un sustento normativo a propósito de estructurar una política estatal en la materia. En este sentido y frente a las propuestas radicadas, se realizan las siguientes reflexiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1. Se considera del caso que se elabore un artículo propio para el derecho fundamental a la alimentación que lo subordine a la productividad.</li> <li>3.2. En esa línea, su estructura debe responder a los elementos básicos de ese derecho, a saber, universalidad, accesibilidad y disponibilidad de alimentos, lo cual conecta con las obligaciones básicas del Estado de respetar, proteger, promover, facilitar y materializar.</li> <li>3.3. Las competencias a nivel nacional-territorial y las obligaciones de las personas.</li> <li>3.4. Se incorporan los conceptos de soberanía alimentaria, seguridad alimentaria, junto a las competencias.</li> <li>3.5. Su regulación se encamina por vía de una ley estatutaria.</li> </ol> <p>En este orden, se recogen los elementos de la propuesta en todas sus dimensiones, entendiendo que una de las obligaciones del Estado será incorporar en los planes de desarrollo las vías para hacerlo efectivo, como una política de Estado, sin que deba mencionarse para cada derecho.</p>
---	---

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

Atentamente,



Firmado digitalmente por Diana Carolina Corcho Mejía  
 Nombre de reconocimiento (DN): cn=LOCAL, o=MINSALUD, ou=MPROTECCION, cn=Diana Carolina Corcho Mejía  
 Fecha: 2022.12.27 10:10:37 -05'00'

**DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA**  
 Ministra de Salud y Protección Social

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2022 SENADO**

*por medio de la cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan disposiciones en el ámbito de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental en las instituciones educativas de carácter público y privado, y en instituciones de educación superior públicas y privadas.*

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor <b>PRAXERE JOSÉ OSPINO REY</b> Comisión Séptima Constitucional Senado de la República Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el <b>PL 166/22 (S)</b> “por medio de la cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan disposiciones en el ámbito de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental en las instituciones educativas de carácter público y privado, y en instituciones de educación superior públicas y privadas”.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1033 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>El proyecto de ley, de acuerdo con su artículo 1°, se orienta a modificar la Ley 1616 de 2013, además de dictar disposiciones en el ámbito de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental en las instituciones educativas de carácter público y privado, y en instituciones de educación superior públicas y privadas. La propuesta se compone de siete (7) preceptos, a saber:</p> <p><b>1.1.</b> Artículo 1°: Objeto. <b>1.2.</b> Artículo 2°: Incluye un párrafo al artículo 27 de la Ley 1616 de 2013, en el sentido de conferir una competencia en comunicación y difusión a las entidades territoriales. <b>1.3.</b> Artículo 3: Establece el seguimiento a estudiantes que presenten signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales en las instituciones de educación preescolar,</p>	<p>básica y media de carácter público y privado, así como las instituciones de educación superior públicas y privadas.</p> <p><b>1.4.</b> Artículo 4: Dispone las capacitaciones al personal de las Instituciones de educación preescolar, básica y media de carácter público y privado, así como de las instituciones de educación superior. <b>1.5.</b> Artículo 5: Refiere a la articulación intersectorial entre Salud y Educación. <b>1.6.</b> Artículo 6: Contempla el fortalecimiento de las competencias parentales. <b>1.7.</b> Artículo 7: Alude a las vigencias y derogatorias.</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p><b>2.1. Test de necesidad de la norma</b></p> <p>Cabe preguntarse, en primer lugar, si la iniciativa es necesaria. Esta reflexión se justifica teniendo presente, además, el cúmulo de proyectos de salud mental que se han venido radicando<sup>1</sup>, tal vez para fortalecer la respuesta estatal frente a lo acontecido por la pandemia del Covid-19. Sobre el particular, una disposición es requerida cuando:</p> <p><b>i.</b> Hay un vacío normativo (por lo menos en teoría), traducido en ambigüedad (múltiples interpretaciones) o vaguedad (imprecisión) de las normas susceptibles de ser aplicadas al caso que se pretende regular. Generalmente, ello ha ocurrido en temas como las nuevas tecnologías, sin perjuicio de que existan normas aplicables a casos similares.</p> <p><b>ii.</b> Se deben corregir o puntualizar las regulaciones, como parte de su adaptación a las nuevas situaciones. Esta hipótesis es, si se quiere, una derivación de la primera, pero sobre la base de una normatividad específica al caso controvertido. Las correcciones pueden ser de diferente índole según el diagnóstico que se realice, esto conlleva a que se produzcan reformas integrales o parciales de una materia. A la postre, debe haber una fundamentación que haga laudable la estructura del siguiente silogismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe un hecho X no contemplado en la norma o regulado de un modo que ya no se considera conveniente.</li> <li>- El hecho X es relevante y debe ser regulado o su regulación modificada.</li> <li>- La regulación Y da solución al hecho X, en una relación de estrecha conexidad.</li> </ul> <p><b>1 Cfr. PL 195/22 (C)</b> “por medio [de la] cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en el ámbito de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental en las instituciones educativas de carácter público y privadas”. <b>PL 169/21 (S)</b> “por medio de la cual se fortalece la Ley 1616 de 2013 y la Política Nacional de Salud Mental y se dictan otras disposiciones”, entre otros.</p>
<p><b>iii.</b> Se cambia una orientación en la regulación, dentro de las posibilidades constitucionales, específicamente atendiendo a los pronunciamientos de la Corte Constitucional o los cambios sociales existentes.</p> <p><b>iv.</b> Subyace una necesidad de concreción o diferenciación en la regulación de un tema que, por su amplitud, no permite comprender la temática específica o, en su defecto, en el evento de abarcarlo no produce las consecuencias asociadas a esa regulación, dado que operan diferentes principios.</p> <p><b>v.</b> Es indispensable expedir una norma que interprete y de alcance a otra que, por su ambigüedad o vaguedad generan dificultad interpretativa.</p> <p><b>vi.</b> En ámbitos como el penal o tributario y en salvaguarda del principio de tipicidad, se exige que la regulación sea lo más exacta posible pues, como es bien sabido, no es dable que el intérprete aplique la analogía u otro recurso de ampliación y aplicación normativa.</p> <p><b>vii.</b> Uno de los casos que debe examinarse dentro de las hipótesis planteadas, tiene que ver con la eventual relevancia de regular legalmente lo que ya viene establecido a nivel reglamentario, vale decir, la necesidad de que el legislador “retorne” una competencia que, en principio ha deferido en el ejecutivo.</p> <p><b>viii.</b> Estos aspectos pueden conducir a otra faceta, como lo es la del retiro total de la regulación por ausencia de necesidad en la misma.</p> <p><b>ix.</b> Se ha producido un exhorto por parte de la Corte Constitucional con el fin de regular una determinada materia (v. gr. eutanasia), no obstante el alto tribunal, con el fin de salvaguardar derechos fundamentales, ha determinado lineamientos y directrices para su garantía e instancias administrativas han suplido, transitoriamente, la regulación</p> <p><b>x.</b> Una estimación especial ameritan las reformas constitucionales como estrategia de actualización normativa<sup>2</sup>. Dentro de las reflexiones a estas que cursen en el Congreso de la República, debe considerarse la falta de competencia de este órgano para cambiar los ejes definitorios del ordenamiento adoptado en 1991<sup>3</sup>.</p> <p>Aunque no se agotan las posibilidades de adecuación normativa en general, debe estar claro que en la legislación existe un proceso de agregación de normas frente a los hechos regulados y no una reiteración de estas. El ejercicio de reescritura resulta un magro</p> <p><sup>2</sup> Hasta el momento se han adoptado más de 50 reformas a la Constitución Política de 1991. <sup>3</sup> Cfr., entre otras, <b>CORTE CONSTITUCIONAL</b>, sents. C-084 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-674 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero; C-294 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.</p>	<p>esfuerzo en procura de dar respuesta a los problemas que se pretenden solucionar, muchos de ellos reservados al ámbito de ejecución y cumplimiento de las normas en una determinada temática, sin pasar por alto el cúmulo de decisiones judiciales que, a diario, lo ponen de relieve.</p> <p>Acorde con lo expresado, se ha manifestado:</p> <p>[...] Los estudios que se han realizado en esta materia han identificado, como los más relevantes a los siguientes: La proliferación o inflación normativa, antinomias, redundancias, estratificaciones, abrogaciones innominadas, faltas de mínima coordinación normativa, inorgánica regulación [de] áreas del quehacer jurídico, hipostenia legislativa (un marcado déficit en los grados de eficacia de las normas, lo que trae aparejado un debilitamiento y desconfianza respecto a la legislación como marco de solución de los conflictos sociales) y ausencia de un marco ético justificatorio de su obligatoriedad. Dichos males generan graves problemas legislativos y prácticos que debilitan la autoridad de la ley, perjudicando, además, la labor de quienes son llamados a interpretar y aplicar dichas normas, como también a los ciudadanos destinatarios de las leyes [...] <sup>4,5</sup></p> <p>Esto conduce a hacer un análisis de la normatividad existente y, de esta forma, establecer si lo que se aspira regular ya cuenta con una base normativa suficiente y adecuada para garantizar el acceso oportuno y de calidad a la atención en salud mental en todas sus fases-niveles y de manera universal. Esto no significa que los agentes del SSGSS y de los regímenes especiales y de excepción no puedan tener reparos, pero por ello es relevante diferenciar el deber ser que trae una norma de las falencias que puedan subyacer en la ejecución de la misma. En estas condiciones, se insiste que la función del legislador no puede ser la de reiterar lo contemplado en normas preexistentes sino la de establecer cuál puede ser la fisura normativa en el sistema, uno de cuyos dramas es que, como lo expuso el profesor Hans Kelsen, es una “ciencia” del deber ser y no del ser<sup>6</sup>. Desde luego, el incumplimiento de una norma no supone que deba expedirse otra disposición para lograr que la misma se acate. La inexistencia de un diagnóstico conduciría a concluir que la redundancia de normas no necesariamente fortalece la regulación de una materia sino que, más bien, refleja el que se puede denominar como “hiato de ejecutabilidad”, vale decir, la distancia que existe entre la proposición normativa, su aplicación y su ejecución<sup>7</sup>.</p> <p><sup>4</sup> Rodrigo Pineda Garfias, <i>Teoría de la legislación, algunos planteamientos generales</i>, en: <a href="https://www.camara.cl/camara/media/seminarios/academia/rodrigo_pineda.pdf">https://www.camara.cl/camara/media/seminarios/academia/rodrigo_pineda.pdf</a>. <sup>5</sup> Bentham advertía, igualmente, que la racionalidad de la legislación no es solo la racionalidad formal o la racionalidad técnica -esto es, la racionalidad de los medios- sino también y, en primer término, la racionalidad de los fines. Cfr. Rodrigo Pineda Garfias, <i>Teoría de la legislación, algunos planteamientos generales</i>. <sup>6</sup> Cfr. Teoría pura del derecho. En: <a href="http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1039">http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1039</a>. <sup>7</sup> Este tema está expresado como un drama del derecho actual, que pareciera exigir de otra norma que apalene la anterior, aún de la misma jerarquía. Cfr. EL DESAFÍO CINCO SIGLO DE EL DERECHO CIVILIZADOR, Oscar Reyes M., ediciones Desde Abajo, Bogotá, D.C., marzo de 2003, pág. 216.</p>

2.2. La normatividad existente

Debe estimarse que, actualmente, el país ya cuenta con la Ley 1616 de 2013, "por medio de la cual se expide la ley de salud mental y se dictan otras disposiciones". Esta norma es referente en la temática que aborda la propuesta que ahora nos ocupa. En cumplimiento de dicha disposición, entre otros, el país está implementando la Política Nacional de Salud Mental (Resolución 4886 de 2018, de este Ministerio) en articulación con la Política Integral para la Prevención y Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas (Resolución 089 de 2019) y el CONPES 3992 de 2020 sobre: "Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia". Al respecto, el artículo 1º de la Ley 1616 de 2013 dispone:

**Artículo 1. Objeto.** El objeto de la presente ley es garantizar el ejercicio pleno del Derecho a la Salud Mental a la población colombiana, priorizando a los niños, las niñas y adolescentes, mediante la promoción de la salud y la prevención del trastorno mental, la Atención Integral e Integrada en Salud Mental en el ámbito del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 49 de la Constitución y con fundamento en el enfoque promocional de Calidad de vida y la estrategia y principios de la Atención Primaria en Salud [...].

Dicha ley contempla, igualmente, normas especiales para población privada de la libertad (art. 4º) y es enfática en los derechos de las personas en la materia (art. 6º). La norma, en los Títulos II y IV, desarrolla lo concerniente a la promoción de la salud mental, la atención integral e integrada, así como la particular a los niños, niñas y adolescentes. En el artículo 31 define los criterios para el desarrollo de una política pública de salud mental, a saber:

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

Esta política deberá ser formulada e implementada bajo un enfoque de derechos, intersectorial, corresponsable y equitativo, en articulación con las demás políticas públicas vigentes incluyendo entre otros elementos: la atención integral mediante la promoción de la salud mental, la prevención de los problemas en salud mental individuales y colectivos, así como los trastornos mentales mediante la detección, la remisión oportuna, el seguimiento, el tratamiento integral y la rehabilitación psicosocial y continua en la comunidad con apoyo directo de los entes de salud locales.

Esta política deberá incluir un Plan Nacional de Salud Mental para cada quinquenio en correspondencia con el Plan Decenal para la Salud Pública. El primer plan corresponderá a las acciones consignadas en el primer Plan Decenal para la Salud Pública.

Se aclara que tal política debe tener un enfoque transectorial e intersectorial.

Es decir, al realizar esta breve semblanza de la norma y los instrumentos que brinda, se advierte su carácter universal, para todos los entornos, en todas las fases y niveles con una institucionalidad que dé respuesta a las necesidades de la población. Este enfoque amplio, universal, incluyente, equitativo, holístico y que impacta la salud mental, está en la Ley 1751 de 2015, estatutaria del derecho fundamental a la salud. No puede perderse de vista que en relación con el artículo 2º de esta, la Corte Constitucional puntualizó:

[...] Finalmente, por lo que concierne a la caracterización del derecho, encuentra la Sala que los atributos estipulados por el legislador no agotan los que se puedan predicar de la salud como derecho fundamental. Así por ejemplo, en la observación 14 del comité de derechos económicos, sociales y culturales, se ha connotado al derecho a la salud como derecho inclusivo, con lo cual se abarca la atención a diversos factores determinantes de la salud. Para la Corte, se impone en este punto una interpretación amplia, con lo cual, la caracterización aludida, podrá expandirse e incorporar otras cualidades que tiendan a garantizar el goce efectivo del derecho a la salud. No advirtiéndose, pues, razones que conduzcan a la Corporación a censurar el enunciado legal en estudio y, conforme con los presupuestos anotados, se declarará la constitucionalidad de rigor.

Así pues, procederá la Corte a pronunciarse a favor de la exequibilidad del artículo 2 del Proyecto, atendiendo los presupuestos interpretativos que se orientan a una lectura amplia del derecho [...].

Por lo anterior, a continuación, se conceptúa acerca del planteamiento formulado, valga decir, si las disposiciones son suficientes para responder a las necesidades de salud mental que tiene la población colombiana, ya que la norma previamente mencionada y las políticas en términos de salud mental que se dieron posteriormente, podrían dar cubrimiento a lo pretendido con la iniciativa, tal y como se analizará a continuación.

2.3. Comentarios específicos

Acorde con lo que se viene tratando, frente al articulado que ahora nos ocupa, resulta conducente manifestar:

Proyecto de Ley	Comentario
<b>Artículo 1º. Objeto.</b> Modificar la Ley 1616 de 2013 garantizando de manera real y efectiva el ejercicio pleno del derecho a la salud mental, mediante la promoción de la salud mental y prevención de los trastornos mentales, a partir de la implementación de programas pedagógicos para el desarrollo	Este precepto no genera un valor agregado a la regulación, teniendo en cuenta que este se considera un derecho fundamental desde la Ley Estatutaria de Salud 1751 de 2015, toda vez que la salud mental es un componente intrínseco de la salud. De tal manera, la citada Ley en su artículo 2º, sobre: "NATURALEZA Y CONTENIDO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD", determina: "El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo

8 CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

socioemocional y programas especializados para el manejo psicológico y de salud mental en las instituciones de educación preescolar, básica y media de carácter público y privado, así como en los centros educativos e instituciones de educación superior públicas y privadas.

**Parágrafo.** El diseño e implementación en los programas de que trata el presente artículo, debe ser coordinado entre el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de sus competencias y de la autonomía institucional que la Constitución Política y las leyes establecen para el sistema educativo nacional.

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".

En relación con el parágrafo, se tiene que la coordinación intersectorial es uno de los procesos de gestión de la salud pública, que se fundamenta, desde la base política, en la integración entre sectores que posibilita la búsqueda de soluciones integrales, lo que se traduce en el supuesto de que todas las políticas públicas que busquen el desarrollo global y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, deben ser planeadas e implementadas intersectorialmente. Por este motivo la coordinación entre sectores es retomada y desarrollada en toda la normatividad vigente en salud; y de forma específica en la Política Nacional de Salud Mental (Resolución MSPS 4886 de noviembre de 2018) y la Política Integral de Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas (Resolución MSPS 089 de 2019). Estas políticas, complementarias entre sí, tienen como objetivos promover la salud mental y la convivencia garantizando la atención integral como derecho de todas las personas, familias y comunidades, y reducir los riesgos asociados a los problemas y trastornos mentales, el intento de suicidio y suicidio consumado, violencias, epilepsia y el consumo de sustancias psicoactivas. Estas políticas se orientan a transformar los determinantes sociales, familiares e individuales que afectan de manera negativa la salud mental, a través del fortalecimiento de los factores protectores, procesos de prevención, tratamiento, rehabilitación integral e inclusión social, considerando los retos propios de abordaje por cada momento de vida, así como de la atención individual y colectiva, en los diferentes entornos (como el entorno educativo), con énfasis en el fortalecimiento social y

comunitario.

Como parte de los resultados de la implementación de las políticas antes mencionadas, se expidió el CONPES 3992 de 2020 para la promoción de la salud mental, que plantea como fundamental la alianza intersectorial e interinstitucional para promover entornos protectores para la salud mental, y concreta el compromiso de aunar esfuerzos y recursos de todos los sectores para el mejoramiento de la atención integral en salud mental.

En ejecución de lo anterior, se destaca el Convenio de Asociación entre el Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Fundación Saldarriaga Concha, a través del cual en 2020 se ejecutó el proyecto "Emociones: conexión vital", una estrategia para fortalecer las competencias socioemocionales y favorecer la inclusión de niños, niñas y adolescentes como oportunidad para potenciar su salud mental y desarrollo integral. Se logró una cobertura de 600.000 niñas, niños y adolescentes de 300 Establecimientos Educativos y 48 Entidades territoriales de educación certificadas. Este es un ejemplo de las estrategias basadas en la evidencia que se operan de manera intersectorial en el entorno educativo, así como la Estrategia Familias Fuertes, las Zonas de Orientación Escolar y las Zonas de Orientación Universitaria, que se han venido implementando con diferentes desarrollos en los territorios del país.

**Artículo 2º.** Inclúyase un parágrafo al artículo 27 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así:

**Parágrafo.** Corresponderá a las secretarías de salud departamentales, distritales y municipales, y entidades promotoras de salud e instituciones prestadoras de servicios de salud, garantizar canales de comunicación y difusión oportunos que les permita conocer a los usuarios, las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la atención en salud mental, así como los medios sobre los

Sobre el particular, el país cuenta con la Política de Participación Social en Salud (Resolución 2063 de 2017) que, en su eje estratégico 4, prevé el Control social en salud indicado: "El control ciudadano sobre los recursos públicos, las instituciones y los actores del sistema es un elemento crucial para la garantía del derecho a la salud y para que la ciudadanía apropie de manera significativa la construcción social de la salud. Por ende, se requiere el fortalecimiento explícito del Control Social y las veedurías ciudadanas en salud. Y en su eje 5. Plantea la Gestión y garantía en salud con participación en el proceso de decisión como estrategia para que la ciudadanía apropie instrumentos de gestión del sector salud para impulsar la definición, implantación y control de políticas, programas, proyectos y servicios de salud.

<p>cuales pueden presentar solicitudes, requerimientos, quejas, felicitaciones y demás que estimen pertinentes.</p> <p>La Superintendencia Nacional de Salud y los entes territoriales a través de las Direcciones Territoriales de Salud ejercerán la inspección, vigilancia y control con relación a lo establecido en el inciso anterior, así como también tendrán la facultad de imponer sanciones respecto a irregularidades probadas frente a la garantía de participación real, efectiva y vinculante de las personas, familias, cuidadores, comunidades y sectores sociales en los términos establecidos en el presente artículo.</p> <p><b>Artículo 3°. Seguimiento a estudiantes que presenten signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales en las instituciones de educación preescolar, básica y media de carácter público y privado, así como las instituciones de educación superior públicas y privadas.</b> Las instituciones educativas en el marco de su autonomía deberán desarrollar un seguimiento a los estudiantes con signos, síntomas, trastornos o enfermedades mentales, en el que se prolonguen los procesos de seguimiento y alerta desde el ingreso de los estudiantes hasta finalizar los estudios en la institución, con la finalidad de que se proporcione apoyo en el marco de las competencias del sector educativo y cuando se considere necesario.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En época de evaluaciones, las instituciones de las que trata este artículo deben priorizar la atención de estudiantes que</p>	<p><i>Este ejercicio pasa por la configuración de dispositivos y condiciones para el ejercicio de la participación como la generación de proyectos, incentivos u otras formas que potencien de manera efectiva las capacidades de la ciudadanía".</i> Así mismo, la Ley 1751 de 2015, en su artículo 12, desarrolla los diferentes aspectos de la participación y sus diferentes facetas.</p> <p>Se aclara que en la ejecución de la Política Nacional de Salud Mental y la Política Integral de Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas, en el marco de la normatividad vigente, como la Resolución 3280 de 2018, "por medio de la cual se adoptan los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud", se promueve la implementación de estrategias basadas en la evidencia orientadas al cuidado de la salud mental de los estudiantes, como las Zonas de Orientación Escolar y las Zonas de Orientación Universitaria, entre otras.</p>	<p>presenten signos o síntomas de enfermedades mentales, propender por llevar citas de control y poner a disposición canales de comunicación prioritarios con el fin de atender urgencias que puedan tener los estudiantes derivadas del estrés, ansiedad o depresión o cualquier otra alteración que genere dicha época en específico.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Las instituciones educativas en el marco de su autonomía, realizará seguimiento de los entornos familiares respecto al comportamiento de sus niños, niñas y adolescentes. En todo caso, deberán coordinar la atención de los mismos con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- y la Policía Nacional.</p> <p><b>Artículo 4°. Capacitaciones al personal de las Instituciones de educación preescolar, básica y media de carácter público y privado, así como las instituciones de educación superior.</b> Las instituciones de educación en el marco de su autonomía podrán conformar equipos de apoyo con docentes, cuerpo administrativo y los estudiantes y padres de familia interesados, y desarrollar con el apoyo y acompañamiento del sector salud, estrategias de capacitación y sensibilización, con el fin de brindarles herramientas que les permitan identificar factores de riesgo, los signos y síntomas de las enfermedades mentales y los problemas psicosociales, así como el uso de sustancias psicoactivas, con la finalidad que estos puedan prestar primeros auxilios psicológicos y dar un trato adecuado e informar las rutas de</p>	<p>Como se aludió con antelación, el país ya cuenta con estrategias y acciones, basadas en la evidencia, que se implementan en el entorno educativo, y se fortalecen al concretarse los procesos de coordinación entre los diferentes sectores involucrados (salud, educación, deportes, cultura, protección y otros); y que se encuentran de manera concreta en las políticas públicas específicas para el tema de salud mental, que se referenciaron anteriormente, y en la normatividad vigente del sector salud, a través de la cual se viabiliza su ejecución. A modo de ejemplo, a continuación, enlistamos algunas de las estrategias y acciones de las que trata:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los Dispositivos Comunitarios, que de manera específica en el entorno educativo se configuran como Zonas de Orientación Escolar y Zonas de Orientación Universitaria.</li> <li>- Acciones de educación y comunicación para el fortalecimiento de las habilidades para la vida y las competencias socioemocionales en niños, niñas, adolescentes y jóvenes; así como el involucramiento parental.</li> <li>- Formación para la aplicación de primeros auxilios</li> </ul>
<p>atención previstas en la institución, favoreciendo espacios libres de estigmatización a los estudiantes que presenten esta condición.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces, establecerá las directrices para que las secretarías de salud y de educación de las Entidades Territoriales certificadas, aborden las temáticas mencionadas en el presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Las entidades mencionadas en el parágrafo anterior propenderán por el fortalecimiento temático enfocado en la reducción de la estigmatización y respeto de la población estudiantil que presente trastornos en salud mental.</p> <p><b>Artículo 5°. Articulación intersectorial entre Salud y Educación.</b> El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, brindarán orientaciones técnicas, pedagógicas y administrativas a las instituciones de educación preescolar, básica, media y superior públicas y privadas, basados en los determinantes de la salud mental y de los trastornos mentales, así como los factores de riesgo y protectores que faciliten la implementación de acciones para el fortalecimiento del desarrollo socioemocional y estilos de vida saludable en niñas, niños y adolescentes para la promoción de la salud mental y prevención de trastornos en salud mental de manera asertiva.</p>	<p>psicológicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación y dinamización de redes de salud mental.</li> <li>- Conformación y acompañamiento a grupos de apoyo y de ayuda mutua.</li> </ul> <p>Cabe aclarar, que estas acciones y estrategias se desarrollan mediante metodologías participativas, que generan apropiación y liderazgo en los participantes, a través del diálogo de saberes orientado al fortalecimiento de capacidades para la autonomía individual y colectiva en el cuidado de la salud mental.</p> <p>Como se explicó en los comentarios precedentes, se considera un desgaste normativo generar articulados que versen sobre aspectos desarrollados de forma concreta en normas vigentes como las ya aludidas.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social se articulará con las Entidades Territoriales, quienes a su vez podrán aunar esfuerzos con los diferentes actores de la cooperación internacional, la Policía Nacional de Colombia, el sector privado, las Entidades sin Ánimo de Lucro – ESAL y la sociedad civil para el cumplimiento del propósito del presente artículo.</p> <p><b>Artículo 6°. Fortalecimiento de las competencias parentales.</b> En el marco de la alianza familia escuela, las instituciones educativas de preescolar, básica y media desarrollarán procesos orientados al fortalecimiento de los principios, los valores, el diálogo y la concertación, así como las capacidades de las familias para generar entornos seguros frente al cuidado, la crianza y el involucramiento como factor protector y promotor de la salud mental y emocional de niños, niñas y adolescentes.</p>	<p>Como ha indicado, en la ejecución de la normatividad vigente en salud se encuentran en implementación estrategias intersectoriales basadas en la evidencia para el fortalecimiento de las competencias socioemocionales y las competencias parentales como parte de las acciones de promoción de la salud mental en el entorno educativo.</p>
<p><b>3. CONCLUSIÓN</b></p> <p>Por las razones expuestas, se estima que el fortalecimiento de las acciones de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental en las instituciones educativas de carácter público y privado no depende de nueva normatividad sobre lo ya reglamentado. Para lograr tales fines, resulta necesario la asignación de recursos y el fortalecimiento de las capacidades de las personas, familias y comunidades para ejercer su derecho a participar, de manera articulada con las entidades de control, para vigilar la forma en que estos recursos se utilizan.</p> <p>En este sentido, se tiene que el sector salud posee producción legislativa suficiente para responder en materia de salud mental a las solicitudes de la población colombiana, de ahí que continuar con el curso del proyecto de ley deviene <b>inconveniente</b> por motivos tales como:</p>			

<p>3.1. En relación con el artículo 1°, se considera que esta disposición no genera un valor agregado a la regulación, especialmente, frente a los dispuesto en el artículo 2° de la Ley Estatutaria 1751 de 2015. De otra parte, la coordinación intersectorial entre esta Cartera y el Ministerio de Educación Nacional es uno de los procesos de gestión de la salud pública, que se ha venido desarrollando, entre otros, a través de las Resoluciones 4886 de 2018 y 089 de 2019 y del CONPES 3992 de 2020 para la promoción de la salud mental. Este comentario es extensivo a lo previsto en los artículos 3° sobre seguimiento de estudiantes con signos de enfermedades mentales, 4°, sobre capacitaciones al personal educativo, y 5°, en torno a la articulación con el Ministerio de Educación.</p> <p>3.2. Sobre el artículo 2°, concierne a la participación, es dable manifestar que la misma ya se impulsa en la Resolución 2063 de 2017 y se contempla en el artículo 12 de la citada Ley 1751 de 2015.</p>	<p>3.3. En cuanto al artículo 6°, fortalecimiento de competencias parentales, en desarrollo de la normatividad existente, se señala que se encuentran en implementación estrategias intersectoriales basadas en la evidencia para el fortalecimiento de las competencias socioemocionales y las competencias parentales como parte de las acciones de promoción de la salud mental en el entorno educativo.</p> <p>En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la propuesta de la referencia.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA</b> Ministra de Salud y Protección Social</p>
--	--

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2022 SENADO**

*por la cual se crea el sistema de garantía progresiva del derecho humano a la alimentación, la política nacional del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada y de soberanía y autonomía alimentarias, y el programa de emergencia de lucha contra el hambre y se establecen otras medidas.*

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctora <b>YURY LINETH SIERRA TORRES</b> Comisión Primera Constitucional Senado de la República Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el <b>PL 115/22 (S)</b> <i>“por la 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 autonomía alimentarias, y el programa de emergencia de lucha contra el hambre y se establecen otras medidas”</i>.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1211 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>La propuesta prevé:</p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto contribuir a garantizar el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas de la población colombiana, a través de la creación y puesta en marcha del programa de lucha contra el hambre, los distritos agrarios para la soberanía y las autonomías alimentarias y el fondo para la soberanía alimentaria<sup>1</sup>.</p> <p>Bajo esta perspectiva, se estructuran diecisiete (17) preceptos organizados en cuatro (4) Títulos, relativos a: disposiciones generales (Título I); programa de lucha contra el</p> <p><sup>1</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 1211 de 2022.</p>	<p>hambre (Título II); distritos agrarios y otras medidas para la soberanía y las autonomías alimentarias (Título III); y financiación (Título IV).</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p><b>2.1. Antecedentes</b></p> <p>La preocupación en torno al tema se ha agudizado pues, además de proyectos de acto legislativo en los cuales se pretende incluir ese derecho en la Constitución Política, se han radicado varias iniciativas que persiguen objetivos similares. Recientemente, sirva para ilustrar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>PL 387/22 (S) – 301/21 (C)</b> <i>“por medio de la cual se crea el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y se dictan otras disposiciones”</i>.</li> <li>- <b>PAL 269/22 (C) – 001/22 (S)</b> <i>“por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”</i>.</li> <li>- <b>PAL 005/22 (C)</b> <i>“por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”</i>, acumulado con el <b>PAL 019/22 (C)</b> <i>“por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la constitución política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre”</i>, acumulado con el <b>PAL 051/22 (C)</b> <i>“por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”</i>.</li> <li>- <b>PL 091/22 (S)</b> <i>“por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1355 de 2009, se adicionan artículos nuevos y se dictan otras disposiciones”</i>.</li> </ul> <p>A esto deben sumarse situaciones como la advertida por la Corte Constitucional en la Guajira, sobre la situación de hambre en el país, la desnutrición y el lamentable fallecimiento de niños y niñas de la comunidad Wayúu, fruto de lo cual ha declarado estado de cosas inconstitucional<sup>2</sup>.</p> <p>Entre los proyectos en curso, se destaca el proyecto de ley <b>PL 387/22 (S) – 301/21 (C)</b> <i>“por medio de la cual se crea el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y se dictan otras disposiciones”</i>, respecto del cual esta Cartera efectuó una serie de recomendaciones para lograr que se articulara<sup>3</sup>.</p> <p><b>2.2. Contexto</b></p> <p><sup>2</sup> <b>Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL</b>, sent. T-302 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez. <sup>3</sup> <b>Cfr.</b> Radicado N° 202211402321541 del 18 de noviembre de 2022.</p>
--	--

No puede perderse de vista que el derecho a la alimentación constituye, en sí mismo, un derecho humano reconocido en diferentes instrumentos jurídicos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño; en lo que se refiere al Sistema Universal de Derechos Humanos. En lo atinente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se encuentra contenido en los textos de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del hombre, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y en el Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". Este último instrumento consagra en su artículo 12 que:

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

De esta manera, el derecho a la alimentación sana y adecuada se erige como un imperativo moral, una inversión económica para nuestras sociedades y la concreción misma de un derecho humano básico, a fin de alcanzar el más alto nivel posible de salud y reconociendo las estrechas relaciones entre los alimentos y la salud.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través de la Observación General N°12 de 1999, documento que reporta el nivel de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del cual Colombia es Estado Parte a partir de la expedición de la Ley 74 de 1968; determina que: "El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla".

Dicho instrumento precisa que: "el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos". Así mismo, señala que para la oportuna garantía del derecho, éste "[e]s inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e

43. Habrá que adoptar, en función de cada contexto, medidas encaminadas al cumplimiento por los Estados de sus obligaciones de garantizar el acceso a alimentos inocuos, nutricionalmente adecuados y culturalmente apropiados<sup>8</sup> y luchar contra la malnutrición. Las intervenciones directas en el ámbito de la nutrición de las embarazadas van encaminadas a hacer frente a la anemia y la carencia de ácido fólico y yodo y aportar suplementos de calcio. Todas las mujeres en edad reproductiva deben recibir prevención y tratamiento de la eclampsia y la preclampsia en aras de su salud y del desarrollo saludable del feto y el lactante [...]<sup>9</sup>.

Ahora bien, como parte del cumplimiento de las obligaciones de protección, respeto y garantía<sup>10</sup> de este derecho, los Estados han enfocado sus esfuerzos principalmente a la erradicación del hambre y la desnutrición, como principales problemas en la garantía de una alimentación adecuada para su población, sin embargo en Colombia la malnutrición ha venido adquiriendo relevancia debido a que las transformaciones económicas, sociales y demográficas han generado una marcada modificación en los patrones alimentarios, reflejada en su mayoría en la sustitución de alimentos naturales y la pérdida de la cocina tradicional, la reducción significativa de consumo de frutas y verduras y la adquisición – consumo de alimentos elaborados con alto contenido de azúcares, grasas y persegantes.

Existen importantes evidencias que muestran la relación entre la nutrición inadecuada, la génesis de la aterosclerosis y la enfermedad coronaria. Así mismo, la alta y frecuente ingesta de grasas saturadas, grasas trans y sal, junto con un bajo consumo de frutas, verduras y pescado, han sido asociados con un alto riesgo de desarrollar enfermedades cardiovasculares<sup>11</sup>, de ahí su relevancia como factor protector en la prevención de las enfermedades no transmisibles (ENT).

En este sentido, el Presidente de la República, en el Foro Global de Seguridad Alimentaria, realizado el 20 de septiembre de 2022, destacó lo siguiente:

[...] Hay un problema fundamental en el concepto mismo de 'Seguridad Alimentaria', y es que no tiene en cuenta la desigualdad de ingresos de la humanidad.

<sup>8</sup> Véase Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11, y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social*, 2011, *Suplemento N° 2 (E/2000/22)*, anexo V.

<sup>9</sup> Observaciones Generales, Convención de derechos del Niño, pág. 288.

<sup>10</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 2.

<sup>11</sup> OMS, <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet>

internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos<sup>4</sup>.

Para el caso en estudio, se debe incluir lo previsto en la Observación General en lo concerniente a un componente fundamental para la garantía del derecho y es la asociada con la obligación de los Estados parte de "proteger los recursos alimentarios básicos para el pueblo", para lo cual deben implementar medidas idóneas que estén dirigidas a "garantizar que las actividades del sector privado y de la sociedad civil sean conformes con el derecho a la alimentación<sup>5</sup>.

En este sentido y para el CDESC, el contenido básico de la alimentación adecuada comprende:

- la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada;
- la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos<sup>6</sup>.

Y agrega, a renglón seguido:

[...] 9. Por necesidades alimentarias se entiende que el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación. Por consiguiente, será preciso adoptar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad del régimen y las pautas de alimentación y consumo adecuadas, incluida la lactancia materna, al tiempo que se garantiza que los cambios en la disponibilidad y acceso a los alimentos mínimos no afectan negativamente a la composición y la ingesta de alimentos [...].

Por su parte, el Comité de Derechos de los Niños refuerza ese aspecto, en la Observación General 15 de 2013, se precisa:

[...] b) **Suministro de alimentos nutritivos adecuados**

<sup>4</sup> Comité de derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 de 1999. Por la misma línea, la Observación General 14 de 2000 que refuerza que el derecho a la salud está estrechamente asociado a la alimentación.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> En: <https://www.refworld.org/es/type/GENERAL...47ebcce12.0.html>

<sup>7</sup> *Ibid.*

En esa medida, en Colombia discutíamos, yo fui uno de los opositores al tema, de ese concepto libre mercantil de la 'Seguridad Alimentaria', y construimos uno que ahora escucho en boca del Secretario de Estado de los Estados Unidos (Antony Blinken); le llamamos 'Soberanía Alimentaria'. [...]

Estas perspectivas son las que coloco en discusión. ¿Puede Naciones Unidas elevar a la categoría de derecho mundial el concepto de Soberanía Alimentaria?

¿Podemos en los tratados de libre comercio colocar una cláusula de salvaguarda que permita la Soberanía Alimentaria?

¿Podríamos colocar en un estatus mundial el derecho de prioridad para usar la tierra fértil, no en la producción de combustibles para los carros, sino en la producción de alimentos para los seres humanos, dado que el cambio climático traerá una pérdida de fertilidad, una pérdida de tierras, una pérdida de aguas y una pérdida de capacidad de nutrientes en las plantas que cultivamos?

Bien sería el momento de que Naciones Unidas, haciendo un baipás al concepto de la 'Seguridad Alimentaria', como seguridad mercantil global, pudiera construir estos nuevos estatus de prioridades en el uso de la tierra fértil, de derechos, de sujeto nuevo, social y político, la mujer campesina, y de la prioridad para establecer las capacidades de 'Soberanía Alimentaria' de las naciones del mundo [...]<sup>12</sup>.

**2.3. Comentarios específicos**

Acorde con lo que se viene tratando, así como el curso del **PL 387/22 (S) – 301/21 (C)** "por medio de la cual se crea el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y se dictan otras disposiciones", resulta conducente manifestar:

PROYECTO DE LEY	COMENTARIO
<b>Título I – Disposiciones Generales</b>	
<b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto contribuir a garantizar el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas de la población colombiana, a través de la creación y puesta en marcha del programa de lucha contra el hambre, los distritos agrarios para la soberanía y las autonomías alimentarias y el fondo para la soberanía alimentaria.	Los determinantes sociales de la salud impactan las condiciones de vida en todos los momentos, en el marco de la Seguridad Alimentaria y Nutricional están ligados a las posibilidades de las personas para tener disponibilidad y acceso a los alimentos de acuerdo con sus usos y costumbres, por tanto, puede afectar la salud nutricional de las personas, tanto por déficit como exceso. Así, el enfoque de derechos es pieza fundamental para la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad.

<sup>12</sup> En: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Gustavo-Petro-en-el-Foro-Global-2020.aspx>

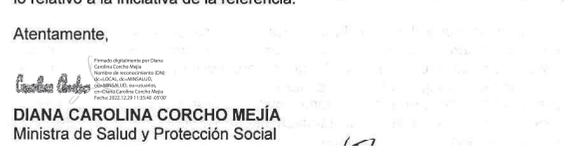
<p>No obstante, es importante tener en cuenta que, conforme a lo dispuesto en la Ley 2120 de 2021, la Alimentación Saludable incluye como una de sus características que sea "adecuada". Está se define como "aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento. Se caracteriza por ser una <u>alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua</u> que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes".</p> <p>Se recomienda reconsiderar el uso del término "hambre", toda vez que no se especifica su marco conceptual, ni parámetros para su medición o definición. Desde la perspectiva de garantía de derechos en condiciones de dignidad, una persona con hambre puede padecer inseguridad alimentaria, pero no necesariamente un ser humano con inseguridad alimentaria tendrá hambre, esta situación también puede evidenciarse como deficiencia de micronutrientes o exceso de peso.</p> <p>Con base en lo anterior, se recomienda ajustar la redacción de la siguiente manera:</p> <p><i>"Objeto: La presente ley tiene por objeto contribuir a garantizar el Derecho Humano a la Alimentación SALUDABLE de la población colombiana, a través de la creación y puesta en marcha del programa contra la INSEGURIDAD ALIMENTARIA..."</i></p>	<p>Teniendo en cuenta que la exposición de motivos identifica la relación de esta iniciativa con otros proyectos relacionados, se sugiere omitir las definiciones contenidas en los numerales 1, 2 y 3:</p> <p>a) El PAL 005/22 (C), acumulado PAL 019/22 (C), acumulado PAL 051/22 (C) busca establecer el marco constitucional del "Derecho humano a la</p>	<p>asegure acceso físico o económico de manera regular, permanente y libre a una alimentación adecuada, y a los medios para obtenerla, que corresponda a sus tradiciones culturales para vivir una vida sana y activa en condiciones de dignidad.</p> <p><b>2. Autonomías alimentarias.</b> Las autonomías alimentarias se entenderán como la posibilidad que tienen los pueblos y las comunidades de decidir cómo, cuándo y dónde alimentarse, teniendo en cuenta su contexto cultural, garantizando la producción y abastecimiento de alimentos propios, tradicionales y limpios, que no solamente alimenten, sino que a su vez mejoren el estado nutricional de las personas, que sean accesibles económicamente y que además ayuden a la generación de ingresos suficientes para una vida adecuada y plena de las poblaciones que los producen, reivindicando así la imagen de los campesinos como base sustentadora de la alimentación de la sociedad en general y particularmente de sus comunidades, municipios, distritos y departamentos.</p> <p><b>3. Soberanía alimentaria.</b> Es el derecho de las personas, comunidades o pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los</p>	<p>alimentación", por lo cual podría ser precipitado establecer estas definiciones.</p> <p>b) El PL 387/22 (S) – 301/21 (C), incluye las definiciones de <b>Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, Derecho a la alimentación adecuada y sostenible y Soberanía alimentaria</b> y desde esta cartera se ha sugerido incluir además las definiciones de <b>Seguridad Alimentaria y Nutricional y Autonomía Alimentaria</b>.</p> <p>No obstante, de persistir con la inclusión de este tipo de definiciones, en aras de armonizar las diferentes iniciativas legislativas, se sugiere la siguiente redacción:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>Derecho a la alimentación adecuada y sostenible:</b> derecho humano inherente a toda persona, a tener acceso de manera permanente y libre, bien sea directamente o mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida digna.</li> <li><b>Seguridad Alimentaria y Nutricional:</b> la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.</li> <li><b>Autonomía Alimentaria:</b> la posibilidad que tienen los pueblos y comunidades de decidir sobre el cómo, el cuándo y el dónde alimentarse, teniendo en cuenta su contexto cultural, garantizando la producción y abastecimiento de alimentos propios, tradicionales y</li> </ol>
<p><b>Artículo 4. Definiciones.</b> Para los efectos de la presente ley se entiende por:</p> <p><b>1. Derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas.</b> Se entenderá como la garantía que tiene toda persona a que el Estado le</p>	<p>espacios rurales.</p> <p><b>4. Situación crítica y de emergencia que vulnera el derecho a la alimentación:</b> se entiende que una comunidad o territorio se encuentra en una situación crítica y de emergencia que vulnera el derecho a la alimentación cuando por razones que no están bajo su control no pueden acceder a una alimentación adecuada por los medios que disponen. Entre estas situaciones se incluyen las relacionadas con catástrofes, emergencias climáticas o asociadas a conflicto armado.</p> <p><b>5. Distritos agrarios.</b> Distrito Agrario se define como la unidad de gestión territorial agraria, ubicada en las zonas de producción agroalimentaria y forestal, a través de la cual se busca proteger las economías campesinas e incentivar la producción agroecológica y el mercado justo, promoviendo la soberanía alimentaria, el desarrollo rural sostenible y el bienestar de la población rural.</p> <p><b>6. Alimento.</b> Son aquellos que son resultado de un proceso complejo, derivado de la integración de compuestos producidos y disponibles en la naturaleza, contenidos en una matriz alimentaria natural e inocua, que, al ser consumidos por los seres humanos en condiciones de sostenibilidad, equidad y respeto por los ecosistemas, le aportan a las personas la energía y los nutrientes necesarios para la realización plena de su vida sana a largo plazo. Los alimentos reales corresponden a aquellos en su estado natural y que</p>	<p>limpios, que no solamente alimenten, sino que a su vez mejoren el estado nutricional de las personas, que sean accesibles económicamente y que además ayuden al crecimiento económico y social de las poblaciones que los producen, reivindicando así la imagen de los campesinos como base sustentadora de la alimentación de la sociedad en general y particularmente de sus comunidades, municipios y departamentos.</p> <p><b>4. Soberanía Alimentaria:</b> el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales.</p> <p>Por otra parte, respecto de las definiciones de Alimento y Productos comestibles y bebibles ultraprocesados, se recomienda que las definiciones no sean incorporadas en este proyecto de ley porque ello puede originar problemas regulatorios. En efecto, se generan inflexibilidades que impiden prontas adecuaciones a las realidades cambiantes. Por tal razón se aconseja que sea la autoridad reguladora del sector, la que determina estas definiciones.</p> <p>Finalmente, en cuanto a la definición de <b>Situación crítica y de emergencia que vulnera el derecho a la alimentación</b>, se sugiere revisar la definición propuesta a la luz del Sistema Nacional de Emergencias y desastres en comparación con los alcances y procesos de priorización propuestos por el Programa contra el Hambre.</p>	<p>tienen un solo ingrediente y comprenden: cereales, tubérculos y plátanos; hortalizas, verduras, leguminosas verdes; frutas; carnes, vísceras, pollo, pescado, huevos y leguminosas secas; frutos secos, leche, agua y la fibra dietaria.</p> <p><b>7. Productos comestibles y bebibles ultraprocesados.</b> formulaciones industriales fabricadas con varios ingredientes. Igual que los productos procesados, los productos ultraprocesados contienen sustancias de la categoría de ingredientes culinarios, como grasas, aceites, sal y azúcar. Los productos ultraprocesados se distinguen de los productos procesados por la presencia de otras sustancias extraídas de alimentos que no tienen ningún uso culinario común (por ejemplo, caseína, suero de leche, hidrolizado de proteína y proteínas aisladas de soja y otros alimentos), de sustancias sintetizadas de constituyentes de alimentos (por ejemplo, aceites hidrogenados o interesterificados, almidones modificados y otras sustancias que modifican el color, el sabor, el gusto o la textura del producto final. Los alimentos sin procesar o mínimamente procesados representan generalmente una proporción muy pequeña de la lista de ingredientes de productos ultraprocesados, que suelen tener 5, 10, 20 o más ingredientes, o están ausentes por completo. En la fabricación de productos ultraprocesados se usan varias técnicas, entre ellas la extrusión, el moldeado y el preprocesamiento,</p>

<p>combinadas con la fritura [...].</p> <p><b>Título II – Programa de Lucha Contra el Hambre</b></p> <p><b>Artículo 5. Programa de Lucha Contra el Hambre.</b> El Gobierno nacional creará un Programa de Lucha Contra el Hambre para garantizar la alimentación adecuada a todas las personas en el territorio colombiano y atender las situaciones de vulneración del derecho a la alimentación. Este mecanismo priorizará la entrega de alimentos, los mercados territoriales, la economía campesina, familiar y comunitaria, e impulsará procesos agroecológicos que reconozcan y protejan a las comunidades campesinas y étnicas que producen alimentos y, garantizará la participación efectiva en su formulación e implementación de estos actores, asegurando la participación real y equitativa de las mujeres.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Programa de Lucha Contra el Hambre promocionará activamente el consumo de alimentos nutricionalmente adecuados. Por ningún motivo, propiciará la publicidad, entrega y consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados, salvo los casos en que sea necesario el consumo de leches de fórmula en situaciones donde sea estricta y médicamente recomendado.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> En el cumplimiento de su objeto fomentará y priorizará los circuitos cortos de comercialización y las compras públicas locales.</p>	<p>El enfoque de derechos debe ir más allá de la satisfacción del "hambre". Se sugiere considerar que se deben abordar todos los ejes de la SAN, de acuerdo con lo dispuesto en el CONPES 113 de 2008. Además, no es claro cuál será el mecanismo para la clasificación de las "situaciones graves de vulneración del derecho", teniendo en cuenta que el país aún no cuenta con una reglamentación sobre el derecho humano a la alimentación. En el Proyecto se registra una definición en el N°4 del artículo 4: <b>"Situación crítica y de emergencia que vulnera el derecho a la alimentación"</b>, la precisión de "emergencia" contemplada en esta definición establecería un alcance diferente a lo planteado en este artículo, además, es importante considerar que el país no cuenta con un marco constitucional que establezca responsabilidades y competencias o que defina las situaciones de violación o vulneración del derecho humano a la alimentación.</p> <p>Sobre el <b>Parágrafo 1</b>, no se establece una definición de "alimentos nutricionalmente adecuados". En el marco de la Ley 2120 de 2021 se recomienda armonizar los conceptos y orientar el parágrafo a la promoción de la <b>alimentación saludable</b> y la <b>promoción, protección y apoyo a la práctica de la lactancia materna</b>.</p> <p>Así mismo, conforme a lo establecido en el artículo 51 de la Resolución 2292 de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social, según lo dispuesto sobre la financiación de sustancias nutricionales con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), <b>"la fórmula láctea se encuentra cubierta exclusivamente para las personas menores de 12 meses de edad, que son hijos de madres con diagnóstico de infección por el VIH/SIDA, según posología del médico o nutricionista tratante"</b>. Por lo anterior, el programa no deberá promover el uso de</p>	<p>proveniente de la agricultura familiar, comunitaria, campesina, étnica y de las mujeres rurales. Para tal fin, el Gobierno nacional reglamentará un régimen especial de contratación y vigilancia del ciclo de vida de los productos asegurando el cumplimiento de los estándares sanitarios.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> El Programa Lucha Contra el Hambre se activará en los casos en que se presenten situaciones graves que vulneren el derecho a la alimentación y podrá implementarse en todo el territorio nacional.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> El Programa de Lucha Contra el hambre incluirá un sistema de alertas para situaciones críticas y de emergencia que incluirá acciones institucionales y procesos de vigilancia por parte de los organismos garantes de derechos humanos y los organismos de control, así como el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de mujeres en el ejercicio de las veedurías y control social, para fortalecer la coordinación y la atención inmediata en aquellos territorios donde se presenta las mayores vulneraciones del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas.</p> <p><b>Parágrafo 5.</b> El Programa de Lucha Contra el hambre deberá generar mecanismo de articulación, con las autoridades municipales y departamentales.</p> <p><b>Artículo 6. Funcionamiento.</b> El Programa de Lucha Contra el Hambre</p> <p>fórmulas lácteas, formulas infantiles y/o leches de fórmula. En ese sentido, se recomienda excluir esos productos del Proyecto de ley.</p> <p>Se sugiere ajustar la redacción: <b>"Parágrafo 1. El Programa Lucha Contra la inseguridad alimentaria promocionará activamente el consumo de una alimentación saludable de acuerdo a los usos y costumbres del territorio, así como la promoción, protección y apoyo a la práctica de la lactancia materna. Por ningún motivo, propiciará la publicidad, entrega y consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados. –salvo los casos en que sea necesario el consumo de leches de fórmula"</b>.</p> <p>En relación con el <b>Parágrafo 3</b>, se sugiere establecer cuál será la entidad encargada de su activación especificando el alcance <b>"...de situaciones graves que vulneren el derecho a la alimentación..."</b>. Esa entidad deberá establecer los mecanismos que definirán los tiempos o las metas para su cierre, así como los indicadores y líneas de base para el proceso de seguimiento.</p> <p>En cuanto al <b>Parágrafo 4</b>, se debe especificar la entidad encargada de reglamentar lo mecanismos para la clasificación de <b>"...territorios donde se presenta las mayores vulneraciones del derecho humano..."</b>. En el Proyecto no se incluye una definición al respecto y es importante considerar que el país no cuenta con un marco regulatorio o constitucional que establezca responsabilidades y competencias o que defina las situaciones de violación o vulneración del derecho humano a la alimentación.</p> <p>Es importante considerar que, según la Ley 1355 de 2009, la CISAN, como máxima instancia estatal de</p>
<p>será liderado por la Presidencia de la República. Su construcción, implementación y actualización se coordinará con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN o la entidad que haga sus veces.</p> <p><b>Artículo 7. Seguimiento.</b> El seguimiento y evaluación del Programa de Emergencia se realizará en el marco del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional o la entidad que haga sus veces, que continuará adscrito al Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p><b>Artículo 8. Modalidades alimentarias del Programa de Lucha contra el Hambre.</b> La ayuda alimentaria que suministrará el programa de lucha contra el hambre podrá tener cualquiera de las siguientes modalidades:</p> <p>1. Comidas proporcionadas en // a) Comedores comunitarios b) Restaurantes c) Otros establecimientos autorizados para el expendio y consumo de alimentos. 2. Bonos alimentarios a través de tickets, cupones o tarjetas de alimentación electrónicas emitidas por emisores especializados en este tipo de servicio profesional. 3. Entrega de paquetes alimentarios.</p>	<p>dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, de articulación de políticas y programas de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, no cuenta con recursos ni personería jurídica para la implementación de acciones.</p> <p>Se recomienda establecer el seguimiento y evaluación a cargo de la entidad que implementará el programa.</p> <p>El Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN) es una herramienta para el seguimiento de la Política Nacional de SAN a cargo de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) según lo establecido en el artículo 7, numeral 6°, de la Ley 1355 de 2009. Se aclara que el apoyo de Minsalud fue un proceso en el marco de las funciones de la secretaría técnica (hoy a cargo de otra entidad) en el marco del Plan SAN 2012-2019, plan que finalizó su vigencia.</p> <p>En el marco de la Ley 2120 de 2021 frente al fomento de entornos saludables las diferentes modalidades del Programa deberán promover la alimentación saludable de acuerdo con las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) según el momento del curso de vida a quien se destine la ayuda alimentaria.</p> <p>Sobre el numeral 1. Se solicita precisar que las "Comidas proporcionadas en a) Comedores comunitarios b) Restaurantes c) Otros establecimientos autorizados para el expendio y consumo de alimentos, <b>deberán dar cumplimiento a la normatividad sanitaria vigente y tener en cuenta las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN)</b>".</p> <p>Adicionalmente, se solicita eliminar el N°4. <b>Atención a la desnutrición</b>, toda vez que según las</p>	<p>4. Atención a la desnutrición. Convenios con plazas de Mercado, tiendas de barrio y/o mercados campesinos.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La asignación de las ayudas alimentarias deberá tener en todos los casos como sujetos prioritarios a beneficiar a niñas, niños y adolescentes.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> En el marco de la presente Ley, la ayuda alimentaria no podrá ser otorgada en efectivo, ni por otros mecanismos distintos a las modalidades establecidas en el presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Las minutas para las modalidades donde se entregan alimentos deberán tener un enfoque diferencial y de derechos garantizando la participación de los titulares del derecho a la alimentación y la recuperación de la diversidad alimentaria en los territorios.</p> <p><b>3. CONCLUSIÓN</b></p> <p>Para el goce efectivo a la salud, además de la prestación de los servicios del sistema de salud y los mecanismos de promoción de la salud y la alimentación saludable, desde el enfoque de los determinantes sociales de la salud, las necesidades de la población en materia de salud nutricional y seguridad alimentaria son pieza fundamental en la construcción de las leyes y la normatividad, al tiempo que resulta conducente implementar estrategias que favorezcan la perspectiva de derechos humanos hacia la garantía efectiva del derecho a la salud y la alimentación, especialmente haciendo énfasis en las poblaciones de especial protección constitucional más vulnerables.</p> <p>En tal dirección, continuar con el curso del proyecto de ley deviene <b>conveniente</b>. Sin embargo, se debe revisar los conceptos planteados y la posibilidad de armonización</p> <p>disposiciones de este ministerio en la Resolución 2350 de 2020, debe implementarse el <b>lineamiento técnico para manejo integral de atención a la desnutrición aguda moderada y severa, en niños o niñas de 0 a 59 meses de edad</b>, y no corresponde a un proceso de ayuda alimentaria.</p> <p>Sobre el <b>parágrafo 1</b>, se sugiere incluir a las mujeres gestantes o en periodo de lactancia y a la población de adultos mayores.</p> <p>En relación con el <b>parágrafo 3</b>, es importante precisar que, la entrega de alimentos deberá dar cumplimiento a la normatividad sanitaria vigente y tener en cuenta las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN).</p>

<p>con las otras propuestas identificadas en la exposición de motivos, por ejemplo, las asociadas con la modificación del artículo 65 de la Constitución Política o el <b>PL 387/22 (S) – 301/21 (C)</b> “por medio de la cual se crea el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y se dictan otras disposiciones”, planteado en respuesta a los compromisos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, que hacen trámite en la legislatura.</p> <p>Teniendo en cuenta que el PL 387/22 (S) – 301/21 (C), de ser aprobado, establecerá la <b>Política y el Plan Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación</b>, se sugiere que el Programa y demás disposiciones del PL 115/22 (S) puedan ser integradas a esa propuesta como parte del marco de política pública nacional, de tal manera que se constituyan en los instrumentos que enmarcan las diferentes acciones a nivel de país para avanzar hacia el enfoque del derecho humano a la alimentación. En concreto, se efectúan los siguientes comentarios:</p> <p>3.1. En el objeto y a lo largo de la iniciativa, se recomienda reconsiderar el uso del término “hambre”, toda vez que no se especifica su marco conceptual, ni parámetros para su medición o definición. Desde la perspectiva de garantía de derechos en condiciones de dignidad, una persona con hambre puede padecer inseguridad alimentaria, pero no necesariamente un ser humano con inseguridad alimentaria tendrá hambre, esta situación también puede evidenciarse como deficiencia de micronutrientes o exceso de peso.</p> <p>3.2. Se sugiere, sobre el artículo 4°, omitir las definiciones contenidas en los numerales 1 (Derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas), 2 (Autonomías alimentarias) y 3 (soberanía alimentaria) pues ya están incorporadas en la propuesta que está avanzando o, en caso tal, ajustarlas. Igualmente, se recomienda eliminar las nociones de alimento y productos comestibles y bebibles ultraprocesados, pues pueden quedar desuetas.</p> <p>3.3. En lo concerniente al programa de lucha contra el hambre, se sugiere bautizarlo programa contra la inseguridad alimentaria. Se estima que el enfoque de derechos debe ir más allá de la satisfacción frente al hambre y definir claramente la situaciones de crisis alimentaria.</p> <p>3.4. En lo atinente al funcionamiento de la CISAN, debe indicarse que, como máxima instancia estatal de dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, de</p>	<p>articulación de políticas y programas de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, no tiene los recursos ni personería jurídica para la implementación de acciones. Así mismo, es relevante que el Observatorio no esté adscrito a este Ministerio pues corresponde a una labor intersectorial. Aquí, tampoco se debe desconocer la expedición del Decreto 2223 de 2022, “por el cual se modifica la integración y presidencia de la Comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)”.</p> <p>3.5. Resulta propicio aclarar que las modalidades alimentarias (art. 8°) deben tener en cuenta las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) y priorizar a las mujeres gestantes o en periodo de lactancia.</p>
--	---

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

Atentamente,



**DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA**  
Ministra de Salud y Protección Social

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 392 DE 2022 SENADO, 116 DE 2021 CÁMARA**

*por medio [de la] cual se establecen parámetros para el cobro de la expedición de las tarjetas  
y/o matrículas profesionales.*

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor <b>JORGE ELIÉCER LAVERDE VARGAS</b> Comisión Sexta Constitucional Senado de la República Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el <b>PL 392/22 (S) – 116/21 (C)</b> “por medio [de la] cual se establecen parámetros para el cobro de la expedición de las tarjetas y/o matrículas profesionales”.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 799 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>La propuesta, acorde con la exposición de motivos, busca establecer parámetros claros para que los consejos, colegios o juntas de profesionales, previamente constituidas y legalmente habilitadas, puedan fijar las tarifas de cobro para los trámites de expedición de las tarjetas y/o matrículas profesionales en nuestro País”. Bajo esta perspectiva, se compone de cuatro (4) preceptos, a saber:</p> <p><b>1.1.</b> Dentro del objeto (art. 1°), en los parágrafos, se señala expresamente que el Registro de Talento Humano en Salud (ReTHUS) continúa rigiendo bajo lo dispuesto en la Ley 1164 de 2007 y precisa que el tema de la tarjeta de la profesión de abogado mantiene su regulación especial.</p>	<p><b>1.2.</b> En el artículo 2°, se alude al método de cálculo de la tarifa. Entre otros aspectos, se refiere al número de graduados reportados por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES).</p> <p><b>1.3.</b> En el artículo 3°, se determina una disposición transitoria; y en el artículo 4° se señala la vigencia.</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p><b>2.1. Antecedentes normativos relacionados con el ejercicio e inscripción en ReTHUS del talento humano en salud</b></p> <p>La Ley 1164 de 2007, por la cual se dictan disposiciones en materia de Talento Humano en Salud, en su artículo 17, define las profesiones y ocupaciones del área de la salud, así:</p> <p><b>ARTÍCULO 17. DE LAS PROFESIONES Y OCUPACIONES.</b> Las profesiones del área de la salud están dirigidas a brindar atención integral en salud, la cual requiere la aplicación de las competencias adquiridas en los programas de educación superior en salud. A partir de la vigencia de la presente ley se consideran como profesiones del área de la salud además de las ya clasificadas, aquellas que cumplan y demuestren a través de su estructura curricular y laboral, competencias para brindar atención en salud en los procesos de promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación y paliación.</p> <p>Las ocupaciones corresponden a actividades funcionales de apoyo y complementación a la atención en salud con base en competencias laborales específicas relacionadas con los programas de educación no formal.</p> <p>Por su parte, el artículo 18 de la Ley 1164 de 2007 prevé los requisitos para el ejercicio de las profesiones y ocupaciones del área de la salud, así:</p> <p><b>ARTÍCULO 18. REQUISITOS PARA EL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES Y OCUPACIONES DEL ÁREA DE LA SALUD.</b> Las profesiones y ocupaciones del área de la salud se entienden reguladas a partir de la presente ley, por tanto, el ejercicio de las mismas requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos:</p> <p>1. Acreditar una de las siguientes condiciones académicas:</p> <p>a) Título otorgado por una institución de educación superior legalmente reconocida, para el personal en salud con formación en educación superior (técnico, tecnólogo, profesional, especialización, magister, doctorado), en los términos señalados en la Ley 30 de 1992, o la norma que la modifique adicione o sustituya;</p> <p>b) Certificado otorgado por una institución de educación no formal, legalmente reconocida, para el</p>
<p>personal auxiliar en el área de la salud, en los términos establecidos en la Ley 115 de 1994 y sus reglamentarios;</p> <p>c) Convalidación en el caso de títulos o certificados obtenidos en el extranjero de acuerdo a las normas vigentes. Cuando existan convenios o tratados internacionales sobre reciprocidad de estudios la convalidación se acogerá a lo estipulado en estos. [...]”</p> <p>Así mismo, el artículo 23 de la cita ley, modificado por el artículo 100 del Decreto Ley 2106 de 2006, señala:</p> <p><b>ARTÍCULO 23. DEL REGISTRO ÚNICO NACIONAL DEL TALENTO HUMANO EN SALUD (RETHUS).</b> El personal de salud que cumpla con los requisitos establecidos para ejercer como lo señala la presente ley, deberá inscribirse en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (Rethus), conforme con la reglamentación que expida el Ministerio de Salud y Protección Social en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de este decreto ley.</p> <p>La inscripción en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (Rethus) incluirá entre otros, los datos personales, académicos, la fecha de inicio del ejercicio, la información acerca del cumplimiento del servicio social obligatorio, cuando haya lugar a ello, la entidad que realiza la inscripción del personal y el reporte de información de títulos de especialización, magister o doctorado del área de conocimiento de ciencias de la salud. Además, allí deberá registrarse la información sobre las sanciones al personal de salud que reporten los tribunales de ética, según el caso. Las autoridades competentes o los particulares a quienes se les deleguen funciones públicas. En los términos aquí previstos, entendiéndose desmaterializada la tarjeta profesional para las profesiones del área de la salud.</p> <p>Y en relación con la expedición de la tarjeta única de identificación del Talento Humano en Salud el Decreto Ley 2106 de 2019, “por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”, mediante el artículo 101 modificó el artículo 24 de la Ley 1164 de 2007 en los siguientes términos:</p> <p><b>ARTÍCULO 24. DESMATERIALIZACIÓN DE LA IDENTIFICACIÓN ÚNICA DEL TALENTO HUMANO EN SALUD.</b> La identificación del talento humano en salud se consultará por medio del Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (Rethus). El cumplimiento de los requisitos para ejercer el nivel técnico profesional, tecnológico, profesión u ocupación, se verificará a través del Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (Rethus), conforme a la reglamentación que expida el de Salud y Protección Social en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de este decreto ley.</p> <p>Cabe aclarar que originalmente la anterior disposición contemplaba que el valor de la expedición de la Tarjeta Profesional era el equivalente a cinco (5) salarios diarios</p>	<p><b>mínimos legases vigentes</b> a la fecha de presentación de la solicitud de inscripción y expedición de la tarjeta por parte del profesional.</p> <p><b>2.2. Antecedentes normativos relacionados con la delegación de funciones públicas a los colegios profesionales del área de la salud</b></p> <p>Además de lo previsto para el ejercicio profesional, la citada Ley 1164 de 2007 también dispuso, en el artículo 9°, la posibilidad de delegar las funciones públicas a los profesionales del área de la salud que se encuentren organizados en colegios, para lo cual señaló como requisitos los siguientes:</p> <p>a) Que tenga carácter nacional;</p> <p>b) Que tenga el mayor número de afiliados activos en la respectiva profesión;</p> <p>c) Que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos;</p> <p>d) Que tenga un soporte científico, técnico y administrativo que le permita desarrollar las funciones.</p> <p>Así mismo, el artículo 10 de la citada Ley estableció la delegación de funciones en los siguientes términos:</p> <p><b>ARTÍCULO 10. DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS DELEGADAS A LOS COLEGIOS PROFESIONALES.</b> Previo cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos en la presente ley y la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, los colegios profesionales de la salud cumplirán las siguientes funciones públicas:</p> <p>a) Inscribir los profesionales de la disciplina correspondiente en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud;</p> <p>b) Expedir la tarjeta profesional como identificación única de los profesionales inscritos en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud;</p> <p>c) Expedir los permisos transitorios para el personal extranjero de salud que venga al país en misiones científicas o asistenciales de carácter humanitario de que trata el parágrafo 3o del artículo 18 de la presente ley, el permiso solo será otorgado para los fines expuestos anteriormente [...]</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Las funciones públicas establecidas en el presente artículo serán asignadas por el Ministerio de la Protección Social a un solo colegio por cada profesión del área de la salud, de conformidad con la presente ley.</p> <p>Con fundamento en lo contemplado por el parágrafo 2 del referido artículo 10 y en el artículo 2.7.2.1.1.1 del Decreto 780 de 2016, que compiló el Decreto 4192 de 2010 y</p>

reglamentó la materia, este Ministerio adelantó la convocatoria y delegó en 12 Colegios Profesionales, las siguientes funciones públicas:

- i) Inscribir los profesionales en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud - ReTHUS;
- ii) Expedir la tarjeta profesional como identificación única de los profesionales inscritos en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud,
- iii) Expedir los permisos transitorios para los profesionales extranjeros que vengan al país en misiones científicas o para la prestación de servicios de salud de carácter humanitario, social o investigativo.

Adicionalmente, el citado decreto reglamentario, en el artículo 2.7.2.1.2, establece que se inscribirán en el ReTHUS los técnicos profesionales, tecnólogos y profesionales, así como quienes ejerzan ocupaciones del área de la salud de conformidad con las normas vigentes. Para el efecto, indica la disposición que la inscripción de las profesiones del área de la salud se realizará por el colegio profesional delegatario de las funciones y que, para las ocupaciones, la inscripción podrá realizarse en el colegio delegatario de una profesión afín a su ocupación, que asuma dicha función.

**2.3. Comportamiento histórico de la delegación de funciones públicas en relación con expedición de tarjetas profesionales e inscripción en ReTHUS**

Desde la fecha de delegación de funciones públicas hasta el presente año, se ha tramitado la inscripción en el ReTHUS y expedición de tarjetas profesionales así:

Colegio Profesional	2018	2019	2020	2021
Bacteriología	1062	1669	1513	1460
Enfermería	2794	4840	5651	5463
Fisioterapia	2808	2900	3215	3158
Medicina	35403	17450	18061	18704
Farmacéutica	578	585	624	616
Fonoaudiología	687	827	812	812
Instrumentación Quirúrgica	798	1276	1303	975
Optómetras	464	421	446	446
Odontólogos	4318	5064	4844	5369
Terapia respiratoria	568	489	692	690
Terapia Ocupacional	102	676	613	602
Nutricionistas	154	428	304	855

Cabe señalar que la delegación de funciones públicas en los colegios de profesionales de la salud ha generado impactos positivos para el sistema de salud:

- i. Se ha favorecido la participación gremial en el proceso único y neurálgico de la autorización del ejercicio profesional, inscripción en el ReTHUS y emisión de la tarjeta única de identificación.
- ii. Al ser los pares los que participan en este proceso, los profesionales han generado mayor credibilidad en el proceso, ha sido realizado por un alto porcentaje de profesionales cuando se comparan las cifras de los profesionales egresados frente a la de profesionales autorizados e inscritos.
- iii. Desde los colegios se ha tenido mayor contacto con los profesionales, de tal manera que ellos han generado procesos de seguimiento de su ejercicio profesional y se han identificado circunstancias que son susceptibles de ajuste en los procesos de formación, de tal manera que periodo tras periodo se cuenta con profesionales con las competencias que el sistema y la salud del país requieren.
- iv. Se ha fortalecido el colegio de los profesionales, toda vez que se cuenta con un interlocutor visible y reconocido en el sistema, frente a otros gremios y por los profesionales de cada disciplina, de tal manera que se facilita la comunicación, así como el trabajo integral en cada disciplina.
- v. Se logra realizar la autorización del ejercicio y registro en el ReTHUS dentro de los tiempos establecidos, con alta calidad, oportunidad y trazabilidad, con lo cual hoy se cuenta con más y mejores datos de los profesionales del área de la salud que actualmente trabajan en el sistema.
- vi. Se estimula la autorización, ejercicio y desempeño y registro de profesionales en cada disciplina que históricamente no se habían registrado por varias razones, lo que favorecía la práctica ilegal de la profesión.
- vii. Se hace un seguimiento riguroso de los profesionales egresados en cada IES y por cada disciplina, en cada periodo, monitoreando quien se registra y quien no lo hace, de tal manera que se generan estrategias para identificarlos y por diferentes medios estimular la autorización del ejercicio y registro de quien no lo hace espontáneamente.
- viii. Los datos obtenidos han servido para realizar mejor y más oportuna planeación en la formación profesional, en el ejercicio profesional y en la distribución del talento humano en salud.

ix. Ha favorecido que el Ministerio cuente con un aliado en el trabajo operativo, de manera que como entidad rectora dirija su acción a la generación de la política, implementación y seguimiento para el talento humano en salud.

**2.4. La figura de la tasa**

Como se indica en la exposición de motivos, la figura que se crea responde a la naturaleza de una tasa. Al respecto, se considera del caso efectuar algunas reflexiones en torno a lo que tanto la doctrina como la jurisprudencia han reconocido como tasa, a saber, el costo que debe pagar el contribuyente por la prestación de un servicio. Tal es la diferencia que esta guarda con el impuesto y las contribuciones parafiscales. A nivel doctrinal se ha indicado, por ejemplo, lo siguiente:

[...] La mayor parte de autores define la tasa como una relación de cambio, en virtud de la cual se pagaría una suma de dinero contra un determinado servicio público. Llegó a hacerse universal la doctrina de que entre el tributo y el servicio debía existir una justa y exacta correspondencia [...]

Para establecer el concepto de tasa debe excluirse todo criterio de voluntariedad de la demanda del contribuyente, del beneficio que pueda reportar a éste, o de la vinculación con servicios divisibles o indivisibles [...]

La tasa se caracteriza por el presupuesto de hecho que vincula al sujeto pasivo a una determinada actividad del Estado. Se diferencia del impuesto en que éste no considera sino la capacidad contributiva exhibida [...].

Su sentido gramatical alude al valor o precio de bienes o servicios. Tasar consiste, entonces, en estimar dicho valor o precio<sup>2</sup>.

A nivel de interpretación constitucional el tema ha sido tratado con detenimiento en aras de determinar la serie de características que definen a uno y otro tributo. Para una mayor claridad en relación con las diversas instituciones, particularmente la tasa, veamos la siguiente recapitulación.

[...] Incurre en error conceptual el demandante, cuando considera que el "concepto de tarifa de Servicios Públicos es sinónimo al de tasa". Porque si bien es cierto que la tasa supone una contrapartida directa y personal, ésta encuentra limitado su valor al costo contable, como máximo, del servicio. Es decir, que de la tasa está excluida la posibilidad de beneficio o rentabilidad sin que esta limitante pueda traducirse en gratuidad para el usuario del servicio público. En la tarifa o

<sup>1</sup> ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, T. XXVI, Editores Libreros, Buenos Aires 1967, págs. 11 y 12.  
<sup>2</sup> DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, Madrid 1984, pág. 1289.

precio del servicio público se cobra una remuneración que cubre el costo total del servicio. En la primera, la empresa percibe el ingreso normal que genera la producción y gestión del servicio que vende, mientras que en la segunda, se está cobrando una remuneración que no necesariamente tiene que cubrir el valor total del servicio.

No está demás añadir que el alcance del significado de la tasa, como se ha señalado es un concepto pacífico en la doctrina de la Hacienda Pública. Por ejemplo, Capitant advierte que "la tasa representa un concepto opuesto al de impuesto; ya que constituye un procedimiento de repartición de las cargas públicas sobre la base del servicio prestado al beneficio de ese servicio" (Ossorio Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, p. 736)<sup>3</sup>.

Esta diferencia, entre tasa y "tarifa de un servicio público", resulta emparentada en el siguiente pronunciamiento, bastante atendido por decisiones ulteriores, en función de la claridad conceptual que dejó plasmada en los siguientes:

Como es bien sabido, en hacienda pública se denomina "tasa" a un gravamen que cumpla con las siguientes características:

- El Estado cobra un precio por un bien o servicio ofrecido.
- El precio pagado por el ciudadano al Estado guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido.
- El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio.
- El precio cubre los gastos de funcionamiento y las previsiones para amortización y crecimiento de la inversión.
- Ocasionalmente, caben criterios distributivos (Ejemplo: Tarifas diferenciales).
- Ejemplo típico: Los precios de los servicios públicos urbanos (energía, aseo, acueducto)<sup>4</sup>.

Con posterioridad, cuando la Corte se pronunció sobre la exequibilidad del artículo 119 de la Ley 6ª de 1992 realizó la siguiente reflexión, en la que se desarrolla el criterio "clásico" del concepto de tasa, así:

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-580 de 1992, M.P. Fabio Morán Díaz, pp. 15 y 16.  
<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (G.C.C.) Tomo 2, sent. C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón, pp. 593 y 594.

[...] El Legislador, en lo que concierne a este aspecto, optó por el sistema proporcional como se infiere del texto de la norma. En efecto, la relación directa que debe existir entre el monto global de las tasas y los costos recuperables, obliga a la autoridad a obtener valores unitarios que traduzcan dichos costos en relación con cada tipo de servicio prestado que, en consecuencia, tendrá una tarifa uniforme que se cancelará en cada ocasión que se solicite el servicio.

No observa esta Corte que el Legislador hubiere abandonado la determinación del sistema y método para calcular el costo del servicio en manos de la autoridad encargada de señalar la tarifa de la tasa. De otra parte, la prohibición de ajustar anualmente las tasas por encima del índice de precios al consumidor, busca que el nivel de la tarifa sea únicamente el indispensable para recuperar los costos del servicio, como corresponde al espíritu y a la letra de la carta. Nótese, finalmente, que el ajuste anual se refiere a uno sólo de los elementos (la tarifa) de un tributo establecido directamente por la ley y que el mismo se realiza dentro de su marco y de conformidad con sus criterios generales con el único propósito de mantener actualizadas sus bases. La advertencia no es inofensiva pues uno de los demandantes equivocadamente sostiene que el Legislador ha resignado una competencia en favor de la autoridad administrativa que establece la tarifa [...]<sup>5</sup>.

Concepto que también es puntualizado, nuevamente, en los siguientes términos:

**Tasas:** Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de **compensar** en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él.

Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> **CORTE CONSTITUCIONAL**, G.C.C. Tomo 4, sent. C-144 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, p. 95. Resaltado fuera del texto. Sobre el punto del sistema y el método, *cf.* la sent. C-455 de 20 de octubre de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo en G.C.C. de 1994 Tomo 10. Igualmente, **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-577 de 4 de diciembre de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>6</sup> **CORTE CONSTITUCIONAL**, G.C.C. Tomo 10, primera parte, sent. C-465 de 1993, M.P. Vladimiro Narango Mesa, pp. 114 y 115.

que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser. || Se trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados<sup>7</sup>.

25. Aunado a lo anterior, la Corte también ha expuesto el concepto y alcance propiamente del sistema y del método. Específicamente, en la sentencia C-155 de 2003<sup>8</sup> se indicó:

*"un sistema 'se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes'<sup>9</sup>. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución. || Por su parte, el método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria".*

26. En armonía con ello, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el cumplimiento de tal exigencia parte de una premisa básica: "el legislador desconoce tal obligación cuando guarda absoluto silencio al respecto y no fija ningún parámetro en relación con tales elementos de la obligación tributaria -sistema y método-, así alude al concepto genérico de recuperación de costos"<sup>10</sup>. Por ende, si el Congreso de la República no cumple con la obligación contenida en el artículo 338 de la Constitución no es competencia de la administración llenar ese vacío a partir del ejercicio de la potestad reglamentaria<sup>11,16</sup>.

Este será uno de los aspectos que se debe considerar al entrar a revisar lo previsto en el artículo 2° del proyecto.

**2.5. Comentarios específicos**

De conformidad con la exposición de motivos, el objetivo básico de la iniciativa es regular el costo del documento de la tarjeta profesional. No obstante, destaca que las funciones

<sup>11</sup> Sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>12</sup> M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Reiterada en las sentencias C-449 de 2015, C-621 de 2013 y C-704 de 2010.

<sup>13</sup> Sentencia C-251 de 2002, MM.PP. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>14</sup> Sentencia C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>15</sup> Sentencia C-1371 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>16</sup> **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-568 de 27 de noviembre de 2019, M.P. José Fernando Reyes.

Una de las características principales de la tasa suele ser el pago como contrapartida por la prestación de un servicio de carácter divisible<sup>7</sup>. Su creación obedece a la paulatina independencia de servicios costeables por los administrados. La lógica de este instituto tributario obedece, entonces, a la real posibilidad que existe para determinar un beneficio a favor de un individuo por la prestación de un servicio. No quiere esto decir que todos aquellos servicios que tengan esta especial característica deban financiarse mediante el sistema típico de tasa. Otros criterios de carácter político y social, según se ha indicado, inciden en la búsqueda de mecanismos de costo que consulten la capacidad contributiva del individuo frente al gravamen.

Dos fenómenos ameritan ser analizados en este contexto. Por una parte, la intervención del Estado en procura de una ubicación de los bienes y servicios que consulte un equilibrio social y no se limite a arbitrar la que ofrece el mercado y, por la otra, el tránsito hacia servicios autocosteables. Los dos procesos suelen presentarse como antípodas, pero es menester que en un Estado social de derecho se logre armonizarlos de acuerdo con las prioridades que en él se definen. Las variables económicas son matizadas por variables políticas y sociales que permiten llegar a una conclusión diferente.

Ahora bien, para que su creación sea válida, de acuerdo con el artículo 338 constitucional, es necesario que sea fijado un sistema y un método para cuantificarla, como expresión del principio de legalidad tributaria. La Corte Constitucional ha indicado:

24. A partir de allí, la jurisprudencia constitucional ha mantenido una posición pacífica y consistente<sup>8</sup> en relación con el contenido de la exigencia de que trata el artículo 338 de la Constitución en materia de tasas y contribuciones. Así, ha sostenido que debe examinarse caso por caso si el Congreso de la República determinó el sistema y el método<sup>9</sup> y, consecuentemente, ha exigido una definición clara y precisa de esos elementos, mas no ha reclamado el establecimiento de fórmulas sacramentales o rigurosas en torno a los mismos<sup>10</sup>. De ese modo, ha explicado:

*"que tanto el 'sistema' como el 'método', referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen*

<sup>7</sup> *Cfr.* Mauricio Plazas Vega, EL LIBERALISMO Y LA TEORÍA DE LOS TRIBUTOS, ed. Temis, Santafé de Bogotá 1995.

<sup>8</sup> Aunque en la sentencia C-816 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte aplicó nuevamente la postura restrictiva en torno a este asunto de manera aislada.

<sup>9</sup> Sentencia C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En esa decisión, la Corte examinó la constitucionalidad de las tasas retributivas y compensatorias en materia ambiental.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

realizadas por los Consejos y Colegios profesionales resultan posibles para atender actividades tales como:

- i) Defensa de sus derechos profesionales,
- ii) Representación gremial,
- iii) Derechos de asociación,
- iv) Divulgación,
- v) Capacitación,
- vi) Promoción de la respectiva profesión,
- vii) Agencia de empleo,
- viii) Vigilancia y control de la profesión,
- ix) Tribunal de Ética Profesional,
- x) Orientación legal,
- xi) Actualización académica,
- xii) Networking,
- xiii) Encuentros académicos, sociales y culturales,
- xiv) Acompañamiento y asesoría a las Instituciones de Educación Superior en la elaboración de su pensum académico.

Y para justificar el valor de la tarifa se señala que: "el costo que asume el profesional por su inscripción y expedición de matrícula profesional, es realmente una inversión que realiza una sola vez en la vida y le permite disfrutar, durante toda su vida profesional de las anteriores acciones realizadas por los Consejos y Colegios Profesionales, por lo que reducir el cobro de las tarjetas profesionales a como se encuentran actualmente detallados, es una acto que además de condenar a muerte a muchos de los Consejos y Colegios Profesionales, resulta más perjudicial para los profesionales, ya que la pérdida es mayor, al supuesto beneficio que reporta el proyecto de ley".

De acuerdo con lo anterior, es importante precisar que, en el caso de las profesiones del área de la salud la tarifa establecida por el artículo 24 de la Ley 1164 de 2007 era la equivalente a cinco (5) salarios diarios mínimos legales vigentes (\$166.700) a la fecha de presentación de la solicitud por parte del profesional, tarifa que fue eliminada en virtud de la reforma introducida por el artículo 101 del Decreto Ley 2106 de 2019.

Con el proyecto de ley, el cálculo de costo por quintiles que se proyecta sobre el número de egresados por cada programa académico de acuerdo con el reporte de los datos del SNIES y calculados en UVT (Valor UVT 2022 \$ 38.004), arroja los siguientes valores:

RANGO	No. UVT	VALOR PESOS
Quintil 5	6 UVT	\$ 228.024
Quintiles 4-3	8 UVT	\$ 304.032
Quintiles 2-1	10 UVT	\$ 380.040

De lo anterior se concluye que el valor para los profesionales de la salud se incrementaría ostensiblemente (entre un 26,89% y 127%) frente al valor contemplado inicialmente en la Ley 1164 de 2007 lo cual se justifica de acuerdo con lo expuesto en la exposición de motivos, en la medida en que el valor cancelado por el profesional constituye una inversión para la representación de sus intereses a través de los cuerpos colegiados a los cuales pertenecen.

Ahora bien, como la Ley 1164 de 2007 señaló específicamente las funciones delegadas y por su parte el Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>17</sup> mediante concepto emitido a la Dirección de Talento Humano en Salud señaló que la naturaleza del cobro correspondía a una tasa y que "la destinación de los recursos a un fin determinado, debe contar con autorización legal", sería conveniente que se incluyera en la iniciativa una disposición que permita a los colegios, además de recuperar los costos por las tareas delegadas, hacer uso de los excedentes para que retornen al profesional que aportó a través de actividades tales como formación continua, representación gremial, promoción de la profesión, defensa de los derechos de los profesionales, asistencia legal, etc.

En relación con las normas proyectadas, se observa lo siguiente:

**6.1.** Sobre del artículo 1°, el parágrafo primero señala que, para el talento humano en salud, se continúa aplicando la Ley 1164 de 2007, con lo cual debería entenderse que la desmaterialización de la tarjeta como identificación única nacional del talento humano en salud, se cumple mediante su disposición y consulta a través del ReTHUS, en los términos del artículo 101 del Decreto 2106 de 2019 y el concepto emitido por el DAFP<sup>18</sup>.

Ahora bien, el contenido del parágrafo 3 puede dar lugar a confusión e interpretación, si se tiene en cuenta que la remisión al artículo 18 del Decreto Ley 2106 de 2019 no es clara, toda vez que cuando el citado artículo se refiere a "Las autoridades que cumplan la función de acreditar títulos de idoneidad" se refiere a las instituciones de educación y no a los consejos o colegios profesionales.

<sup>17</sup> Radicado MHCP 2-2019-021042.

<sup>18</sup> Radicado N° 20205010151941 de 2020.

Constitucional, "la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución", por una parte, y "el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria".

Como sistema, se determinan el número de graduados y su ubicación en un determinado quintil en donde el 1 es el de menores graduados y el 5 de mayores, es decir, en proporción a la cantidad. El método de aplicación sería el directo de la unidad UVT pero indicando que no podrá exceder de ese determinado monto.

Se considera que los elementos del sistema no solo deben tener en cuenta ese elemento externo, que daría cuenta de un mecanismo de distribución del costo en el servicio, sino también los relativos al valor del servicio representado en el recurso humano y técnico para la prestación del mismo, por lo que se sugiere tiene en cuenta este otro elemento que es propio de la tasa y permite su cuantificación y que constituye el aspecto que resalta el artículo 338 de la Constitución Política ya mencionado.

iii. Ahora bien, en virtud de lo establecido en el artículo 100 del Decreto Ley 2106 de 2019 que modificó el artículo 23 de la Ley 1917 de 2018, la formación académica de postgrado (Especializaciones, maestrías o doctorados), también está sujeta a la inscripción en el ReTHUS y es realizada actualmente por los colegios profesionales con funciones públicas delegadas, en este sentido la tarifa para la inscripción de la formación del postgrado, debería ser menor frente a la tarifa general.

Por lo anterior, se sugiere la siguiente redacción:

**Artículo 2. Determinación de la Tarifa.** Los colegios y consejos profesionales deberán tener en cuenta los siguientes parámetros para determinar la tarifa correspondiente a la expedición de la tarjeta o matrícula profesional, así como de su inscripción en el registro profesional.

Para tal efecto, su costo no podrá exceder de:

- a. Diez (10) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en los quintiles 1 y 2.
- b. Ocho (8) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado

Igualmente, queda la duda frente a si esta disposición aplica para las profesiones del área de la salud toda vez que si bien la tarjeta está desmaterializada en los términos del artículo 24 de la Ley 1164 de 2007, modificado por el artículo 101 del Decreto Ley 2106 de 2019, la consulta de la misma se hace a través del ReTHUS, lo cual podría generar que, al momento de la inscripción del profesional, el colegio le asigne un número que deberá reflejarse en ReTHUS. Esta observación se formula porque algunos colegios profesionales del área de la salud han manifestado estar realizando adecuaciones para emitir en forma virtual la tarjeta, en medio virtual diferente al ReTHUS.

Por lo anterior, se sugiere el siguiente ajuste al parágrafo del artículo 1°:

**Parágrafo 1.** El Registro del Talento Humano en Salud – RETHUS, se continuará rigiendo por lo dispuesto en la Ley 1164 de 2007 y por lo previsto en la presente ley.

**6.2.** En lo concerniente al artículo 2°, esta disposición, a diferencia de las demás que integran el proyecto, no tiene denominación; es conveniente incluirlo y por tanto a título de ejemplo se sugieren los siguientes: "Costo de la Tarjeta Profesional" o "Determinación de la tarifa".

Frente al contenido de la disposición que establece la tarifa se formulan los siguientes comentarios:

i. En el caso del área de la salud, también son objeto de inscripción en el ReTHUS las ocupaciones, es decir la formación que se imparte por las instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano para los siguientes perfiles de técnico laboral: auxiliar administrativo en Salud, auxiliar en enfermería, auxiliar en salud oral, auxiliar en salud pública y auxiliar en servicios farmacéuticos.

De acuerdo con el artículo artículo 2.7.2.1.2 del Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud, la inscripción de este talento humano podrá realizarse en el colegio delegatario de una profesión afín a su ocupación, que asuma dicha función.

Como es interés del Ministerio que los colegios profesionales igualmente asuman la defensa de la ocupación afín, se sugiere establecer una tarifa equivalente a una (1) UVT para la inscripción en Rethus.

ii. Ahora bien, conforme a lo expresado, se debe establecer si el artículo propuesto cuenta con un sistema y un método, es decir, y en término de la Corte

por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en los quintiles 3 y 4.

c. Seis (6) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en el quintil 5.

Así mismo, en cada uno de los casos, la tarifa para el servicio prestado, deberá tener en cuenta el valor de los insumos y del recurso humano utilizado.

Cualquier otro servicio adicional que presten los colegios o consejos profesionales podrá ser cobrado a quienes lo soliciten.

**Parágrafo 1.** El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) deberá publicar anualmente la información correspondiente a los graduados de las profesiones asociadas a colegios y consejos profesionales, divididos por quintiles. En el quintil 1 se ubicarán los colegios o consejos profesionales con el menor número de graduados y en el quintil 5, los colegios o consejos profesionales con el mayor número de graduados.

**Parágrafo 2.** Los técnicos profesionales, tecnólogos y profesionales que acrediten ser víctimas del conflicto armado en los términos de la Ley 1448 de 2011, las madres comunitarias, los jóvenes rurales o quienes se encuentren en los niveles 1 y 2 del Sisbén y las personas pertenecientes a las comunidades NARP, indígenas y Rom no serán sujetos del cobro por la expedición de tarjetas, licencias o matrículas profesionales, que por disposición legal se requieren para la acreditación de un requisito de idoneidad. El gobierno nacional reglamentará y definirá la forma de acreditar tal condición.

**Parágrafo 3.** Para la inscripción en ReTHUS de la formación de postgrado de educación superior la tarifa será la equivalente al cincuenta por ciento del valor señalado en el presente artículo y para las ocupaciones del área de la salud definidas en la Ley 1164 de 2007, la tarifa única será el equivalente a un (1) UVT.

**3. CONCLUSIÓN**

Por las razones expuestas, se estima **conveniente** continuar con el curso del proyecto de ley. Sin embargo, resulta conducente formular las siguientes observaciones:

- 3.1. Aclarar si la desmaterialización continua vigente en materia de los colegios profesionales.
- 3.2. Se sugiere incorporar epígrafes a los preceptos, como acontece con el artículo 2°. Igualmente, determinar en el sistema los aspectos asociados con la estipulación de

los costos que supone la tasa con el fin de especificar el sistema y el método de la misma. Adicionalmente, se recomienda establecer una tarifa equivalente a una (1) UVT para la inscripción en Rethus de la formación de posgrado.

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

  
**DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA**  
 Ministra de Salud y Protección Social

**3. CONCLUSIÓN**

Por las razones expuestas, se estima **conveniente** continuar con el curso del proyecto de ley. Sin embargo, resulta conducente formular las siguientes observaciones:

3.1. Aclarar si la desmaterialización continúa vigente en materia de los colegios profesionales.

3.2. Se sugiere incorporar epígrafes a los preceptos, como acontece con el artículo 2°. Igualmente, determinar en el sistema los aspectos asociados con la estipulación de los costos que supone la tasa con el fin de especificar el sistema y el método de la misma. Adicionalmente, se recomienda establecer una tarifa equivalente a una (1) UVT para la inscripción en Rethus de la formación de posgrado.

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

Atentamente,



**DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA**  
Ministra de Salud y Protección Social

12

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 07 DE 2022 SENADO**

*por medio de la cual se declara de interés nacional la promoción y el desarrollo de la agroecología en Colombia, se formulan estrategias de apoyo e incentivos económicos para la producción, comercialización, transformación y consumo de productos agroecológicos en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: right;">MEMORANDO <span style="float: right;">*202211400461643*</span></p> <p>Bogotá, D.C., *27-12-2022*</p> <p><b>PARA:</b> DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA Ministra de Salud y Protección Social</p> <p><b>DE:</b> DIRECTOR JURÍDICO</p> <p><b>ASUNTO:</b> Remisión de concepto sobre el PL 007/22 (S) <i>"por medio de la cual se declara de interés nacional la promoción y el desarrollo de la agroecología en Colombia, se formulan estrategias de apoyo e incentivos económicos para la producción, comercialización, transformación y consumo de productos agroecológicos en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"</i>. Radicado N° 202211402526641.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Para su conocimiento y trámite de firma, como anexo se remite el pronunciamiento frente a la iniciativa del asunto. Es importante señalar que dicho proyecto fue puesto a consideración por el Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios con el insumo técnico respectivo.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>GABRIEL BUSTAMANTE PEÑA</b> Anexo: lo enunciado.</p> <p>Elaboró: L. Bastidas Revisó / Aprobó: M. Llavano / Q. Pineda.</p> 	<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor <b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General Senado de la República Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el PL 007/22 (S) <i>"por medio de la cual se declara de interés nacional la promoción y el desarrollo de la agroecología en Colombia, se formulan estrategias de apoyo e incentivos económicos para la producción, comercialización, transformación y consumo de productos agroecológicos en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"</i>.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1329 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>La propuesta dispone:</p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto declarar de interés nacional la promoción, el desarrollo y la transición a la Agroecología en Colombia, conformar la Dirección Nacional de Agroecología, definir los lineamientos para la construcción del Plan Nacional de Agroecología – PNA, formular estrategias de apoyo e incentivos económicos y políticos para la producción, comercialización, transformación y consumo de productos agroecológicos en el territorio nacional<sup>1</sup>.</p> <p><sup>1</sup> Sobre el particular, existe pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cfr. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 227 de 2022.</p>
---	---

<p>Bajo esta perspectiva, el proyecto de ley se compone de diecinueve (19) preceptos adicionales, relativos a: promoción y desarrollo de sistemas de producción, distribución y consumo de productos de base agroecológica (art. 2º); objetivos misionales (art. 3º); definiciones (art. 4º); Dirección Nacional de Agroecología y agriculturas sustentables (art. 5º); facultades de la Dirección Nacional de Agroecología (art. 6º); Comisión Transitoria del Plan Nacional de Agroecología (art. 7º); facultades de la Comisión Transitoria del Plan Nacional de Agroecología (art. 8º); Plan Nacional de Agroecología – PNA (art. 9º); producción, conservación, intercambio y venta de semillas nativas, criollas y agroecológicas (art. 10º); implementación de planes, proyectos y programas de agroecología (art. 11); planes regionales de fomento agroecológicos (art. 12); compras públicas (art. 13); consumo de alimentos agroecológicos (art. 14); modificación del sistema de crédito de fomento agropecuario (art. 15); fomento de la Agroecología y la comercialización de productos agroecológicos (art. 16); educación con enfoque agroecológico (art. 17); uso, manejo y conservación de la Agrobiodiversidad (art. 18); buenas prácticas en materia de bienestar animal (art. 19); y por último, vigencia (art. 20).</p> <p>Desde la exposición de motivos se resalta las experiencias de otros países del área, así como el marco jurídico, nacional como internacional, reconociendo en la agroecología</p> <p>[...] como un conjunto de prácticas, conocimientos científicos, saberes ancestrales y un movimiento social y de pensamiento que busca la conformación de sistemas agrícolas y pecuarios con modelos tecnológicos y productivos, económicamente viables, socialmente justos, culturalmente aceptables y ecológicamente sostenibles que optimicen y establezca la producción de alimentos con un compromiso ambiental y ecológico [...]</p> <p>Y en el que se concluye que:</p> <p>[...] Ante este contexto y panorama, se justifica la promoción de la agroecología en Colombia mediante un Plan Nacional, a través de una iniciativa legislativa como lineamiento institucional para transitar hacia sistemas agroalimentarios sostenibles y sustentables que garanticen alimentos saludables y nutritivos e igualmente preserven el ambiente y mejoren las condiciones de vida del campesinado y las comunidades rurales mediante el fortalecimiento e impulso de las economías locales, la producción nacional y la soberanía alimentaria [...]</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p><b>2.1. Comentarios generales</b></p>	<p>Los actos humanos, y la forma de producción que los han guiado, han generado agotamiento de nichos y problemas ambientales de diversa índole asociados con el manejo de aguas, basuras, flujo de energía, transporte, etc. Como Cronos devorando a sus hijos, las formas de producción (los hombres) devoran, paulatinamente, la resistencia del planeta. Los desechos que se producen diariamente han llegado a niveles inmanejables y los desequilibrios creados son evidentes. Hay basura que, en virtud de los procesos industriales que ha sufrido, ya no es asimilable y se traslada de país en país para dejarla, posiblemente, en uno de esos entornos denominados en vía de desarrollo. La revolución industrial creó la distancia entre el hombre, sus desechos y su entorno. Igualmente intensificó el uso del petróleo y sus derivados, como fuente inagotable de confort.</p> <p>Sobre la noción de desarrollo sostenible, la Corte Constitucional ha expresado:</p> <p>[...] Dentro de este contexto es necesario conciliar el grave impacto ambiental de la minería con la protección de la biodiversidad y el derecho a un medio ambiente sano, para que ni uno ni otro se vean sacrificados. Es aquí donde entra el concepto del <b>desarrollo sostenible</b> acogido en el artículo 80 de nuestra Constitución y definido por la jurisprudencia de la Corte como un desarrollo que "satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades"<sup>2</sup>.</p> <p>El desarrollo sostenible no es solamente un marco teórico sino que involucra un conjunto de instrumentos, entre ellos los jurídicos, que hagan factible el progreso de las próximas generaciones en consonancia con un desarrollo armónico de la naturaleza. En anteriores oportunidades esta Corte trató el concepto del desarrollo sostenible a propósito del "Convenio sobre la Diversidad Biológica" hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. En esa oportunidad destacó:</p> <p>"La Constitución Política de Colombia, con base en un avanzado y actualizado marco normativo en materia ecológica, es armónica con la necesidad mundial de lograr un desarrollo sostenible, pues no sólo obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales sino que además, al establecer el llamado triptico económico determinó en él una función social, a la que le es inherente una función ecológica, encaminada a la primacía del interés general y del bienestar comunitario. Del contenido de las disposiciones constitucionales citadas se puede concluir que el Constituyente patrocinó la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico"<sup>3</sup>.</p> <p><sup>2</sup> Cfr. <b>CORTE CONSTITUCIONAL</b>, sent. C-671 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería, refiriéndose al documento de la Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. <i>Nuestro Futuro Común</i> (El Informe Brundtland), Oxford University Press, 1987.</p> <p><sup>3</sup> Cfr. <b>CORTE CONSTITUCIONAL</b>, sent. C-519 de 21 de noviembre de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.</p>
<p>Desde esta perspectiva el desarrollo económico y tecnológico en lugar de oponerse al mejoramiento ambiental, deben ser compatibles con la protección al medio ambiente y la preservación de los valores históricos y culturales. El concepto de desarrollo sostenible no es nuevo, los principios 4, 8, 11 y 14 de la Declaración de Estocolmo<sup>4</sup> establecen la importancia de la dimensión económica para el desarrollo sostenible, que luego fue reproducido por el Tratado de la Cuenca del Amazonas, del cual Colombia es uno de sus miembros exclusivos, en el cual se refirió a la relación entre ecología y economía de la siguiente manera: "[...] con el fin de alcanzar un desarrollo integral de sus respectivos territorios amazónicos, es necesario mantener un equilibrio entre el crecimiento económico y la conservación del medio ambiente"<sup>5</sup>. [Énfasis agregado].</p> <p>Se trata, entonces, de un reto para dirigir los esfuerzos hacia una racionalidad que no se reduzca a un inmediatismo generacional y a un consumo incesante de bienes y servicios. Incluso, la propiedad tiene una función ecológica. Por ello no es caprichoso que una de las inquietudes que más preocupa el final del siglo XX y comienzos del XXI sea la relativa al manejo del ambiente. Las organizaciones mundiales, los organismos no gubernamentales y las diversas instancias de la sociedad civil han tenido un protagonismo decidido para evitar que ocurra una catástrofe planetaria de grandes proporciones y cuyos efectos serían irreversibles, al tiempo que han impulsado una serie de modificaciones. Resulta de la mayor trascendencia el discurso del presidente colombiano el 20 de septiembre de 2022 en la 77 Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, a saber:</p> <p>[...] El desastre climático nos llena de virus que pululan arrasándonos, pero ustedes hacen negocios con las medicinas y convierten las vacunas en mercancías. Proponen que el mercado nos salvará de lo que el mismo mercado ha creado. El Frankenstein de la humanidad está en dejar actuar el mercado y la codicia sin planificar, rindiendo el cerebro y la razón, arrojando la</p> <p><sup>4</sup> Organización de las Naciones Unidas. Declaración del Medio Ambiente Humano. Estocolmo, 16 de junio de 1972. <b>Principio 4:</b> "El hombre tiene una especial responsabilidad de salvaguardar y manejar sabiamente el legado de la vida silvestre y su hábitat, los cuales se encuentran ahora en grave riesgo debido a una combinación de factores adversos. La conservación de la naturaleza, incluyendo la vida silvestre, debe, en consecuencia, ser tenida en consideración al momento de planear el desarrollo económico". <b>Principio 8:</b> "El desarrollo económico y social es esencial para asegurar una vida favorable y un ambiente funcional, y para crear las condiciones necesarias –en el planeta– para el mejoramiento de la calidad de vida". <b>Principio 11:</b> "Las políticas ambientales de todos los Estados deberían mejorar y no afectar adversamente el potencial del desarrollo presente y futuro de los países en vías de desarrollo, así como tampoco deberían ellos estorbar la consecución de mejores condiciones de vida para todos, y los Estados y organizaciones internacionales deberían dar pasos apropiados con miras a lograr acuerdos para acceder a las posibles consecuencias económicas nacionales e internacionales que resulten de la aplicación de las medidas ambientales". <b>Principio 14:</b> "La planeación racional constituye una herramienta esencial para reconciliar cualquier conflicto entre las necesidades de desarrollo y la necesidad de mejorar el medio ambiente".</p> <p><sup>5</sup> <b>CORTE CONSTITUCIONAL</b>, sent. C-339 de 7 de mayo de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.</p>	<p>racionalidad humana a la codicia.</p> <p>¿Para qué la guerra si lo que necesitamos es salvar la especie humana? ¿Para qué sirve la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) y los imperios, si lo que viene es el fin de la inteligencia?</p> <p>El desastre climático matará centenares de millones de personas y oigan bien, no lo produce el planeta, lo produce el capital. La causa del desastre climático es el capital. La lógica de relacionarnos para consumir cada vez más, para producir cada vez más, y para que algunos pocos ganen cada vez más, es eso lo que produce el desastre climático. Le articularon a la lógica de la acumulación ampliada del capital, los motores energéticos del carbón y del petróleo y desataron el huracán: el cambio químico de la atmósfera cada vez más profundo y mortífero. Ahora en un mundo paralelo, la acumulación ampliada del capital es una acumulación ampliada de la muerte [...]</p> <p>[...] Aquí, en esta selva Amazónica, hay un fracaso de la humanidad. Tras las hogueras que la quemaron, tras su envenenamiento, hay un fracaso integral, civilizatorio de la humanidad. Detrás de la adición a la cocaína y a las drogas, detrás de la adición al petróleo y al carbón, está la verdadera adición de esta fase de la historia humana: la adición al poder irracional, a la ganancia y al dinero. He aquí la enorme maquinaria mortal que puede extinguir la humanidad [...]<sup>6</sup>.</p> <p>En efecto, varios han sido los síntomas que desde el siglo XIX han alterado, con la emergencia del carbón y la explotación fósil<sup>7</sup>, el ecosistema gravemente y tienen un desenlace e impacto en la de salud pública. Sirva para ilustrar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. La tierra ha sufrido un calentamiento en el último siglo de proporciones alarmantes.</li> <li>ii. Los procesos de desertificación de extensas zonas del planeta se han incrementado.</li> <li>iii. Informaciones recientes de la Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) señalan que "genes vitales para la agricultura y la seguridad alimentaria" pueden desaparecer ante el avance de la agricultura comercial moderna. Ha sido un siglo en el cual, a pesar de todos los avances, no han dejado de aparecer crisis alimentarias y hambrunas.</li> <li>iv. La ausencia de recursos hídricos. Los que aún restan han sido sometidos a una fatiga industrial incesante.</li> </ol> <p><sup>6</sup> En: <a href="https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Discurso-del-Presidente-Gustavo-Petro-ante-la-77-Asamblea-General-de-la-Org-220920.aspx">https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Discurso-del-Presidente-Gustavo-Petro-ante-la-77-Asamblea-General-de-la-Org-220920.aspx</a></p> <p><sup>7</sup> Cfr., Malm, A. (2020). <i>Capital fósil</i>. Editorial Capitán Swing.</p>

<p>v. Exterminio de seres humanos, especies y ecosistemas. Gran cantidad de especies se encuentran en vía de extinción y no precisamente por una mala adaptación al medio sino por la directa acción del hombre.</p> <p>vi. La atmósfera está siendo debilitada y su componente de ozono disminuye gradualmente.</p> <p>vii. El aire se encuentra enrarecido y la presencia de elementos polucionantes ha aumentado en un alto porcentaje.</p> <p>Esta problemática no es potestativa de ciertos países, aunque en algunos tenga un peso más determinante. Las externalidades en materia ambiental son muy fuertes y los efectos colaterales de políticas, en apariencia circunscritas a un número limitado de naciones, se extiende a todo el planeta. Durante un buen tiempo, el desarrollo del capitalismo industrial no asumió los costos de los cambios que se estaban produciendo a nivel planetario. Hoy, abre los ojos ante su obra, con la esperanza de que, como lo dijera nuestro conocido novelista, "exista otra oportunidad sobre la tierra" y se encuentre la senda de lo que se predica como desarrollo sostenible.</p> <p>Ante dramas de estas dimensiones, los esfuerzos destinados a incorporar un uso ambientalmente sostenible son relevantes, máxime si buscan preservar áreas del territorio que son especialmente sensibles a la contaminación.</p> <p>En este punto, y muy ligado con la garantía del derecho fundamental a la salud y vinculado al debate que ahora se propone mediante esta iniciativa, es oportuno tener en cuenta un principio que resulta de la mayor importancia en el tema que ahora se debate, a saber, el principio de precaución. Al respecto, se ha encontrado en la política ambiental alemana <i>vorsorgeprinzip</i> de la década de los 70's uno de los antecedentes de aplicación del principio de precaución a nivel europeo<sup>8</sup>. Dicho principio se incorpora al Derecho internacional en la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, la Declaración de Londres de 1987, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, los Convenios sobre Cambio Climático y Diversidad Biológica de 1992 y el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad adoptado en Montreal el 29 de enero de 2000<sup>9</sup>. A través del mismo se previenen los potenciales daños que se puedan producir por el avance tecnológico.</p> <p><sup>8</sup> Ana María Moure, "El principio precaución en el derecho internacional", <i>Dilemata</i> año 5 (2013), número 11, (21-37). Igualmente en <i>Editorial, Gaceta Sanitaria</i>, 2002, 16 (5); 371-3. Un rastreo aún más antiguo se encuentra en la tesis doctoral de Elio Luiz Bonamico, <i>El principio de precaución: un nuevo principio biológico y biojurídico</i>, Madrid 2010.</p> <p><sup>9</sup> <i>Ibid.</i></p>	<p>El Principio de Precaución fue contemplado en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo<sup>10</sup>, así:</p> <p><b>Principio 15.</b> Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. [Énfasis agregado].</p> <p>Aunado a esto, un análisis desde el derecho comparado, ha permitido fortalecer la posibilidad de utilizar este principio en tratándose de la protección del derecho a la salud. Gracias a la extensión de la aplicación del principio de precaución a la protección de la salud de los seres humanos, se ha generado la necesidad de ajustarlo con las realidades y requerimientos humanos actuales; esta actualización entonces se genera en la medida en que decisores deben regular temas que puedan tener potencial de riesgo para las personas.</p> <p>La doctrina por su parte, ha realizado valiosos aportes al tema. Por ejemplo Jorge Riechmann y Joel Tickner, coordinadores de la compilación de ensayos: "<i>El Principio de precaución en medio ambiente y salud pública, de las definiciones a la práctica</i>" (2002) esbozan la pertinencia de la aplicación del principio de precaución, afirmando que el "<i>principio de precaución debería aplicarse en nuestro mundo altamente tecnificado que no pocos sociólogos caracterizan como sociedad del riesgo, a la toma de decisiones en condiciones de ignorancia o incertidumbre</i>". Esto reitera lo ya establecido en el documento de la CE en cuanto a gestión del riesgo. Así mismo, reseñan que "<i>Los procesos de toma de decisiones, aunque estén basados en el mejor conocimiento científico disponible, a menudo se desarrollan en condiciones de ignorancia o incertidumbre. La actitud precautoria no es anticientífica ni hostil a la tecnología, sino que plantea explícitamente la cuestión de los criterios para las decisiones políticas cuando la ciencia no ofrece una respuesta unívoca, o hay conflicto entre diferentes expertos</i>".</p> <p>El principio de precaución es, de alguna manera y como se ha planeado, la certeza de la incertidumbre<sup>11</sup>. Es más, existe un soporte constitucional (arts. 8°, 49, 58, 63, 65, 66,</p>
<p>80, 81, 333 y 334, y sus reformas, entre otros) y jurisprudencial evidente como parte de la denominada y ya aludida constitución ecológica. En todo caso, es relevante no desconocer que, en el marco del Acuerdo de Paz, desde el año 2021 en el Congreso de la República cursa el PL 387/22 (S) – 301/21 (C) "<i>por medio de la cual se crea el Sistema para la Garantía Progressiva del Derecho a la Alimentación y se dictan otras disposiciones</i>", iniciativa que, entre otros componentes, prevé el derecho humano a la alimentación bajo criterios como los de disponibilidad y sostenibilidad.</p> <p><b>2.2. Comentarios específicos</b></p> <p>Para efectos de este pronunciamiento, resulta conducente efectuar una serie de aclaraciones y comentarios, a saber:</p> <p><b>2.2.1.</b> En cuanto al objeto (art. 1°), cabe referir que Colombia cuenta con la Resolución 148 de 2004 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), "<i>por la cual se crea el Sello de Alimento Ecológico y se reglamenta su otorgamiento y uso</i>". Igualmente, se encuentra la Resolución 0187 de 2006 del MADR, "<i>por la cual se adopta el Reglamento para la producción primaria, procesamiento, empaquetado, etiquetado, almacenamiento, certificación, importación, comercialización y se establece el Sistema de Control de Productos Agropecuarios Ecológicos</i>".</p> <p><b>2.2.2.</b> En lo atinente a las definiciones (art. 4°), se sugiere revisar el marco de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), y estimar la noción dispuesta en el CONPES 113 de 2008 sobre la Seguridad Alimentaria y Nutricional, concepto que aborda no solo el acceso a los alimentos, sino de manera integral, ejes como disponibilidad, acceso, consumo, inocuidad y aprovechamiento biológico de los alimentos. De otro lado, y como ya se anotó, está en trámite el PL 387/22 (S) – 301/21 (C) en materia del derecho a la alimentación adecuada y sostenible, acorde con las recomendaciones internacionales dadas por FAO y Naciones Unidas.</p> <p><b>2.2.3.</b> En lo que tiene que ver con la creación de la Dirección de Agroecología (art. 5°) y sus consecuentes facultades (art. 6°), se debe examinar el numeral séptimo del artículo 150 superior que establece que es función del Congreso elaborar leyes, ya que "<i>[p]or medio de ellas ejerce las siguientes funciones</i>":</p> <p>[...] 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de</p>	<p>autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta [...].</p> <p>Concordante con estas disposiciones constitucionales, la Ley 5 de 1992 "<i>[p]or la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes</i>" dispone, en su artículo 142, lo concerniente a la iniciativa privativa del gobierno, así: "<i>[...] Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: // [...] 2. Estructura de la administración nacional [...]</i>".</p> <p>Estos puntos nos ubican en el análisis descrito para esta clase de normas. En efecto, tal atribución afecta la estructura de la administración pública y, mientras no exista aval del Gobierno se mantiene un vicio en la formación de la ley. En torno a esta exigencia, la Corte Constitucional ha indicado:</p> <p>[...] Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones<sup>12</sup>. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos<sup>13</sup>. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior<sup>14</sup> [...]<sup>15</sup>.</p> <p>Es más, se corrobora lo anterior con el siguiente pronunciamiento de la Alta Corporación<sup>16</sup>:</p> <p>35. En síntesis, la jurisprudencia ha reconocido que la competencia para fijar la estructura de la administración nacional (i) comprende su dimensión estática, esto es, aquella que tiene vocación de permanencia; (ii) no se agota en la posibilidad de crear entidades públicas y, en consecuencia, se extiende (iii) a la definición de sus objetivos, funciones generales y modo de relacionamiento con otros órganos; e igualmente abarca (iv) la regulación de aquellas materias relacionadas con el régimen jurídico que se le aplica a sus servidores, las formas de vinculación y aquellas materias de</p> <p><sup>12</sup> Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.  <sup>13</sup> Sentencia C-299 de 1994, MP. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 MP. Ciro Angarita Barón.  <sup>14</sup> Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.  <sup>15</sup> Sentencia C-251 de 2011, MP. Jorge Pretel Chajjub.  <sup>16</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-110 de 2019, MP. Alejandro Linares Cantillo.</p>

naturaleza presupuestal y tributaria.

Materias comprendidas por la competencia de determinar la estructura de la administración nacional	Sentencia
Creación, supresión o fusión de una entidad pública del orden nacional	C-299/94, C-648/97, C-482/02, C-078/03, C-121 /03, C-869/03, C-570/04 C-784/04 C-856/06, C-663/13 y C-031/17
Estructura orgánica de las entidades y organismos	C-209/97, C-121/03 y C-869/03
Creación de un Consejo Nacional de Acreditación que por su integración y funciones modifiquen en algún grado la estructura de la administración	C-307/13
Definición de las tipologías de entidades y organismos y sus interrelaciones respectivas	C-784/04
Objetivos y funciones generales de la entidad u organismo	C-299/94, C-209/97, C-121/03, C-869/03 y C-784/04
Vinculación con otros organismos para fines del control	C-121/03 y C-784/04
Régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario	C-299/94, C-209/97, C-121/03 y C-784/04
Características de los órganos creados	C-1162/00, C-078/03 y C-784/04
Ubicación de los organismos en el conjunto de la administración	C-078/03 y C-784/04

De esta manera, es preciso que se cuente con la iniciativa gubernamental o, eventualmente, los Ministerios competentes brinden su aval a la misma<sup>17</sup>. De lo contrario sería contraria el ordenamiento. Por otra parte, en el marco de la racionalización de espacios e instancias intersectoriales, se sugiere contemplar el PL 387/22 (S) – 301/21 (C). No puede perderse de vista, igualmente, que existe una Comisión Intersectorial de Salud Pública. Sin detrimento de ello, es relevante el análisis de evidencia técnica y científica, para determinar los mecanismos que fortalecerán la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos, así como la productividad a nivel nacional bajo este nuevo esquema. Sin desconocer las ventajas de la agroecología, se hace necesario considerar factores complementarios de los territorios como la infraestructura de vías, centros de acopio y demás elementos de la cadena logística para que la comercialización de estos productos que suelen tener vida útil más corta que los producidos convencionalmente sea viable, de lo contrario pueden incrementarse los porcentajes de pérdidas de alimentos en el país.

<sup>17</sup> Cfr., CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-510 de 2019, MP. Cristina Pardo Schlesinger.

En cuanto a la participación de esta Cartera, se debe resaltar que sus atribuciones están previstas en el Decreto-ley 4107 de 2011, de ahí que sea conducente evaluar su incorporación. Además, cabe plantear la posibilidad de contar con otras entidades de gobierno como invitados, que puedan aportar al objeto de la iniciativa acorde con la órbita de sus funciones, por ejemplo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Cultura, Ministerio del Interior, así como un delegado de la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC por ser la autoridad competente en la protección de los derechos de los consumidores y de la libre competencia.

**2.2.4.** En lo que tiene que ver con las referencias a los planes de desarrollo (v. gr. art. 6º), se sugiere revisar si afectaría o no la Ley 152 de 1994, que regula lo concerniente a la adopción del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes territoriales.

**2.2.5.** En cuanto al consumo de alimentos agroecológicos (art. 14), se tiene que en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social está la función de: *“proponer, orientar, formular y desarrollar políticas, normas, regulaciones, programas y proyectos para el fomento y promoción de la salud nutricional y para la prevención y control de los riesgos asociados al consumo de alimentos y bebidas que afectan la salud y la calidad de vida”*. Es decir, el sector salud vela por el consumo de alimentos sanos, que den garantía de seguridad sanitaria para los consumidores independientemente de los sistemas de producción en los cuales se obtengan.

Cabe aclarar que, aunque los plaguicidas son sustancias que pueden causar efectos adversos para la salud, la regulación sanitaria hace posible su uso en condiciones controladas y seguras sobre la base de la investigación científica y técnica. Por tanto, es importante la capacitación de los agricultores y productores de alimentos sobre las buenas prácticas de uso y manejo de los plaguicidas y la correspondiente implementación de las normas y estándares sanitarios nacionales e internacionales que dan garantía del uso apropiado. Esta tarea es más propia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a sus entidades adscritas y no de esta Cartera.

A nivel territorial, las autoridades sanitarias del sector salud tienen dentro de sus funciones: *“vigilar y controlar en su jurisdicción, la calidad, producción, comercialización y distribución de alimentos para consumo humano, con prioridad en los de alto riesgo epidemiológico, así como los de materia prima para consumo animal que representen riesgo para la salud humana”* (Ley 715 de 2001, art. 44). Por lo anterior, no es menester de estas entidades, fomentar el consumo de alimentos agroecológicos, dado que las

campañas de información y educación deben estar diseñadas a fomentar la alimentación saludable y nutricional, independientemente de su origen y de los sistemas de producción de los cuales se obtengan los alimentos destinados al consumo humano.

Como se ha manifestado, el Ministerio de Salud y Protección Social, así como el InVima y las entidades territoriales de salud, según sus atribuciones, establecen estrategias de información, educación y capacitación sobre la inocuidad de los alimentos, la alimentación saludable y nutricional, sin embargo, orientar estas actividades a una categoría particular de alimentos como son los agroecológicos, plantearía contradicciones frente a los principios de transparencia, igualdad e imparcialidad de estas entidades públicas. Es más, como ya se anotó, no conviene desestimar el uso de plaguicidas, dado que aportan a mantener las condiciones del estatus sanitario nacional, así como los niveles de producción agropecuaria y por ende tienen relación con la disponibilidad, la inocuidad y la reducción de pérdidas de alimentos.

La sensibilización frente a la importancia de la producción agroecológica y del consumo de estos productos alimenticios, es un tema de elección informada por parte de los consumidores, y por ende, debe ser apoyada desde los gremios de la producción ecológica y del MADR, como cabeza de la política agropecuaria nacional.

**2.2.6.** En lo atinente a las mallas curriculares (art. 17), se debe tener presente la autonomía universitaria. Sobre el particular, sin desconocer la importancia de la agroecología y la necesidad de que haya capacitación, se percibe un problema por inconstitucionalidad de relevancia.

El artículo 69 de la Constitución Política se refiere a la autonomía como uno de los atributos de las universidades. Esta formulación tiene unas raíces profundas en el concepto que se ha forjado<sup>18</sup> y sobre el cual la Corte Constitucional desde un comienzo ha señalado:

[...] La autonomía universitaria se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior. En ejercicio de ésta, las universidades tienen derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de

<sup>18</sup> Alcira Aguilera Morales, “autonomía universitaria: asunto público de interés privado”, *Revista Colombiana de Educación*, N° 70, Primer semestre de 2016, Bogotá, Colombia, pág. 132.

su misión social y de su función institucional. Haciendo un análisis sistemático de las normas constitucionales que regulan este asunto, se concluye que la autonomía universitaria no es absoluta, puesto que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los estudiantes; y a la ley establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos, y dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos [...]<sup>19</sup>,<sup>20</sup> [Énfasis agregado].

La autonomía constituye, pues, un requisito *sine qua non*, del quehacer universitario y, por ende, uno de sus aspectos de su esencia. En tal sentido, ninguna autoridad podría incidir en la misma sin desvirtuar su carácter. Pero ello no significa que, como ocurre en otros eventos, dicha autonomía sea absoluta<sup>21</sup>. Es por esto que resulta necesario efectuar una serie de equilibrios y ponderaciones que la hagan realizable dentro de un Estado Social de Derecho. De ahí que la Corte Constitucional haya establecido ciertos límites a la vez que haya determinado algunas colisiones al momento de analizar criterios asociados a la autonomía universitaria<sup>22</sup>, lo cual puede ser dilucidado por el sector educación dentro del ámbito de sus competencias.

Se trata, entonces, de un valor esencial para la educación superior y comprometido aspectos como la libertad de cátedra, la libre expresión, la amplitud en el conocimiento y la forma en que se administra la enseñanza que, como lo ha reconocido la Corte Constitucional, tiene altos componentes de complejidad<sup>23</sup>. Sobre el particular, no puede perderse de vista que el concepto de universidad se asocia semióticamente con el de organización y más genéricamente con el de universalidad, sin que pierda sus prerrogativas como institución. De este modo, es importante impulsar el estudio de la

<sup>19</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-547 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>20</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-008 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>21</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1435 de 2000, M.P. Cristina Pardo.

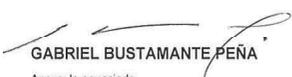
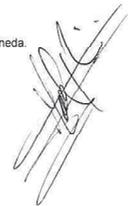
<sup>22</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-647 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Por la misma línea, se puede consultar sent. T-492 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-538 de 1993, M.P. Hernando Herrera Vergara; sent. SU-667 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; sent. T-512 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; sent. C-162 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto; sent. C-008 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz; sent. C-337 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara. Así mismo sent. T-052 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; sent. T-513 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía; sent. C-420 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara; sent. C-299 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-220 de 1997, M.P. Fabio Morán Díaz; sent. T-539A de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz; sent. C-551 de 2011, M.P. Jorge Pretelt Chafub; entre otras.

<sup>23</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-918 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<p>agroecología más no forzar a las universidades a que lo incluyan, lo que puede colisionar con la mencionada autonomía.</p> <p><b>3. CONCLUSIONES</b></p> <p>Por las razones expuestas, se estima pertinente continuar con el curso de la propuesta en un contexto de necesidades ambientales profundas. Sin embargo, se realizan algunos comentarios de conveniencia y de constitucionalidad con el fin de aportar al mismo, entre ellos:</p> <p>3.1. Una vez revisado el articulado, se determina que debe darse un mayor análisis al marco normativo asociado con los productos agroecológicos, dado por la existencia de actos administrativos e iniciativas intersectoriales que se vinculan con el objeto del proyecto de ley, así como la consideración de las implicaciones sobre la inocuidad, la productividad y la reducción de pérdida de alimentos. Igualmente, no se debe desconocer el trámite del PL 387/22 (S) – 301/21 (C) afín a la temática que ahora nos ocupa.</p> <p>3.2. Se sugiere examinar las atribuciones de esta Cartera, previstas en el Decreto-ley 4107 de 2011, para efectos de su participación o no, según su misionalidad y objeto. También resulta conducente atender el impulso gubernamental en las materias que estipula el ordenamiento jurídico, así como lo dispuesto frente a la Ley orgánica del Plan y lo concerniente a la autonomía universitaria.</p>	<p>En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. En cuanto a su contenido es indispensable contar con los pronunciamientos que a bien tengan expedir los demás sectores involucrados en el articulado según el ámbito de sus competencias.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA</b> Ministra de Salud y Protección Social</p>
--	--

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2022 SENADO**

*por medio [de la] cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas.*

<p align="right">*202211400453773*</p> <p align="center"><b>MEMORANDO</b></p> <p>Bogotá, D.C., *26-12-2022*</p> <p><b>PARA:</b> DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA Ministra de Salud y Protección Social</p> <p><b>DE:</b> DIRECTOR JURÍDICO</p> <p><b>ASUNTO:</b> Remisión de concepto sobre el PL 117/22 (S) <i>"por medio [de la] cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas"</i>. Radicado N° 202211402489611.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Para su conocimiento y trámite de firma, como anexo se remite el pronunciamiento frente a la iniciativa del asunto. Es importante señalar que dicho proyecto fue puesto a consideración por el Viceministerio de Protección Social con el insumo técnico respectivo.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>GABRIEL BUSTAMANTE PEÑA</b> Anexo: lo enunciado. Elaboró: L. Bastidas. Revisó / Aprobó: M. Lievano / Q. Pineda.</p> 	<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor <b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General Senado de la República Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el PL 117/22 (S) <i>"por medio [de la] cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas"</i>.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación<sup>1</sup>, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden<sup>2</sup>:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>La propuesta busca "[...] establecer el ingreso base de cotización (IBC) para el pago de aportes de los independientes en el Sistema de Seguridad Social Integral" (art. 1º). Bajo esta perspectiva, el proyecto de ley se compone de seis (6) preceptos adicionales, a saber: Ingreso Base de Cotización – IBC de los independientes (art. 2º); presunción de costos (art. 3º); información a los cotizantes (art. 4º); uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (art. 5º); convenios en el recaudo de los aportes (art. 6º); y por último, vigencia y derogatoria (art. 7º).</p> <p><sup>1</sup> Cfr., <a href="http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2022-2026/2022-2023/artide/132-por-medio-del-cual-se-establece-el-ingreso-base-de-cotizacion-de-los-independientes-al-sistema-general-de-seguridad-social-y-se-dictan-otras-disposiciones-tendientes-a-garantizar-las-situaciones-minimas-de-los-contratistas">http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2022-2026/2022-2023/artide/132-por-medio-del-cual-se-establece-el-ingreso-base-de-cotizacion-de-los-independientes-al-sistema-general-de-seguridad-social-y-se-dictan-otras-disposiciones-tendientes-a-garantizar-las-situaciones-minimas-de-los-contratistas</a>. El texto disponible, a la fecha, es el correspondiente a la Gaceta N° 1030 de 2022.</p> <p><sup>2</sup> Un proyecto de ley análogo cursó en una legislatura pasada bajo el número 160/20 (C) <i>"por medio [de la] cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas"</i>. Sobre dicha iniciativa esta Cartera se pronunció mediante radicado N° 202111400828001.</p>
--	--

**2. CONSIDERACIONES**

**2.1. Comentarios generales**

En lo concerniente a los aportes al sistema de seguridad social, en la exposición de motivos se determina que los trabajadores independientes y contratistas por prestación de servicios no tienen certeza de cómo cotizar, debido a la declaratoria de inequidad del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019. Al respecto, es oportuno hacer la salvedad que a través del artículo 89 de la Ley 2277 de 2022, "por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", se estipula e incorpora la regulación integral del ingreso base de cotización (IBC) de los independientes, sirva para ilustrar:

**ARTÍCULO 89°. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES.** Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del cuarenta por ciento (40%) del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas - IVA.

Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas - IVA.

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.

**PARÁGRAFO 1.** Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la U.A.E. Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

**PARÁGRAFO 2.** La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el párrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 89 en cita incluye la reglamentación que pretende ser adoptada mediante los artículos 2º y 3º de la propuesta que ahora nos ocupa; en este sentido, se estima inviable, debido a que ya se encuentra en curso de expedición una disposición que regula la materia.

**2.2. Comentarios específicos**

Para efectos de este pronunciamiento, en el artículo 4º de la iniciativa *sub examine*, se contempla:

**ARTÍCULO 4°. INFORMACIÓN A LOS COTIZANTES.** Los operadores de información o a quienes estos contraten como terceros para operar la liquidación de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, tendrán como condición habilitante de funcionamiento y de suscripción de convenios con las Administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral, administradoras de aportes parafiscales y entidades financieras encargadas del recaudo de los aportes, la obligación de otorgar a los aportantes asesorías, advertencias y avisos acerca de la importancia de realizar el pago de aportes en la fecha establecida o efectuar reporte de novedad de retiro cuando el contrato o la orden de prestación de servicios, la afiliación como independiente por cuenta propia e independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales estén cercanos a expirar o ocurra la situación de no continuar efectuando aportes sin haber reportado novedad de retiro.

En todo caso, el trabajador independiente, contratista o prestador de servicios, deberá informar al operador de información o a quienes estos contraten, sobre el plazo de ejecución previsto en el contrato. Vencido dicho plazo, será obligatorio que el operador deshabilite al aportante del sistema a efectos de evitar cobros adicionales una vez haya finalizado el mismo. En todo caso, para que opere esta deshabilitación se requerirá que el aportante ratifique dentro de los 30 días previos a la fecha de terminación del contrato o la orden de prestación de servicios la información inicialmente reportada.

Para el cumplimiento de las disposiciones aquí estipuladas, el operador de información o el tercero contratado tendrá la obligación de explicar de manera didáctica, sencilla y entendible la generación de intereses de mora y demás cobros adicionales con cargo al aportante cuando no se paguen los

aportes de manera oportuna o no se efectúe la novedad de retiro, así como proceder a realizar las operaciones necesarias de comunicación de la información, orientación y colaboración establecidas en el Decreto 780 de 2016, o aquel que lo modifique o sustituya, para que el aportante evite cometer errores en la liquidación y omisiones en el reporte de novedades de retiro.

En esa medida y conforme a la normativa vigente que regula el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI), se recomienda suprimir de los incisos que componen el artículo 4º los textos que hacen referencia a la contratación de terceros, teniendo en cuenta que la función del operador de información no puede ser delegada a un tercero. En tal dirección, debe aclararse que el "Operador de Información" es el responsable de adelantar las funciones inherentes a la liquidación de aportes y el envío y custodia de la información, por ende, lo que puede ser objeto de contratación con un tercero por parte de los "Operadores de Información", es la adecuación y el desarrollo de su plataforma tecnológica.

Se sugiere, igualmente, suprimir del inciso segundo del artículo 4º el texto que dispone que: "Vencido dicho plazo, será obligatorio que el operador deshabilite al aportante del sistema a efectos de evitar cobros adicionales una vez haya finalizado el mismo. En todo caso, para que opere esta deshabilitación se requerirá que el aportante ratifique dentro de los 30 días previos a la fecha de terminación la información inicialmente reportada", puesto que el mismo se considera altamente inconveniente por las siguientes razones:

- i. De acuerdo con la normativa vigente que rige el SSSI y Parafiscales, el responsable del reporte de las novedades que afectan la condición de cotizante es el aportante (empleador o independiente), por lo tanto, el operador de información no puede subrogarse en esta responsabilidad.
- ii. El concepto de "deshabilitar" no se encuentra establecido en el SSSI y Parafiscales, dado que en el sistema lo que se reportan son novedades que afectan la permanencia como cotizante y las obligaciones derivadas de dicha condición, cuyo reporte, como ya se indicó, conforme a la normativa que regula el tema, solo les corresponde a los aportantes.
- iii. El hecho de "inhabilitar" a un cotizante sin su consentimiento, podría afectar la prestación de los servicios de salud con las consecuencias que ello deriva para el cotizante y su grupo familiar, toda vez que, la deshabilitación por parte del operador de información implicaría el retiro de la EPS; así las cosas, por ejemplo, puede llegar a existir un contratista que luego de la terminación del respectivo contrato opte por seguir cotizando como independiente cuenta propia, realizando los aportes a través de otro operador de información, sin que el operador inicial tenga conocimiento de dicha situación.
- iv. El operador de información estaría excediendo sus funciones, teniendo en cuenta

que la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) es un medio para efectuar la liquidación y pago de aportes con base en la información reportada por los aportantes, información que es enviada a las administradoras de la misma manera.

En ese orden, el texto en cuestión, además de contravenir los preceptos que regulan el reporte de novedades y pago de aportes en el SSSI y Parafiscales, en cuanto establece una función que no le corresponde a los Operadores de Información, resulta inconveniente, puesto que, en el evento en que exista un error o falta de información, podría causarse un perjuicio al aportante y a su núcleo familiar en la prestación de los servicios de salud que requieren.

**3. CONCLUSIONES**

Por las razones expuestas, y de conformidad con el artículo 89 de la Ley 2277 de 2022, "por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", se incluye la reglamentación del IBC de trabajadores independientes y contratistas, de ahí que se considere que los artículos 2º y 3º del proyecto de ley se tornen innecesarios. Además, en lo concerniente al artículo 4º, es imprescindible estimar el análisis técnico presentado y, en el caso que se continúe con el trámite de los artículos restantes, su viabilidad se encuentra condicionada a los ajustes aquí indicados.

Por último, se debe destacar que es intención del Gobierno nacional realizar una transformación del sistema de salud, con el fin de garantizar el acceso pleno y efectivo al goce del derecho a la salud, incluyendo, entre otras, modificaciones que permitan garantizar el cumplimiento de los elementos y principios del derecho fundamental a la salud e incidan de manera favorable para que todas las personas puedan acceder al goce efectivo de este, en igualdad de condiciones y sin discriminación por capacidad de pago, los cuales actualmente son objeto de análisis y estudio técnico al interior de esta Cartera; por lo cual, este tipo de propuestas y finalidades normativas, están siendo estudiadas y abordadas para definir acciones que en el corto, mediano y largo plazo permitan las transformaciones del sistema para garantizar el acceso y goce efectivo del derecho fundamental a la salud de todos los residentes del territorio colombiano.

En estos términos, se expone la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Atentamente,

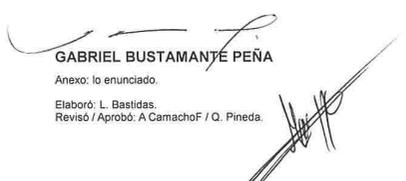
*Carolina Corcho*

Firmado digitalmente por Diana Carolina Corcho Mejía  
Nombre de reconocimiento (DN):  
o=LOCAL, dc=MINISALUD,  
ou=MINISALUD, ou=usuarios,  
cn=Diana Carolina Corcho Mejía  
Fecha: 2023.01.11 16:13:35 -05'00'

**DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA**  
Ministra de Salud y Protección Social

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 31 DE 2022 SENADO**

*por medio de la cual se reconocen como sujetos de especial protección constitucional a las personas que padecen cáncer.*

<p style="text-align: right;">*202211400467513*</p> <p style="text-align: center;"><b>MEMORANDO</b></p> <p>Bogotá, D.C., *26-12-2022*</p> <p><b>PARA:</b> DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA Ministra de Salud y Protección Social</p> <p><b>DE:</b> DIRECTOR JURÍDICO</p> <p><b>ASUNTO:</b> Remisión de concepto sobre el PL 031/22 (S) “por medio de la cual se reconocen como sujetos de especial protección constitucional a las personas que padecen cáncer”. Radicado N° 202211402555441.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Para su conocimiento y trámite de firma, como anexo se remite el pronunciamiento frente a la iniciativa del asunto. Es importante señalar que dicho proyecto fue puesto a consideración por el Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios con el insumo técnico respectivo.</p> <p>Atentamente,</p> <p> <b>GABRIEL BUSTAMANTE PEÑA</b> Anexo: lo enunciado. Elaboró: L. Bastidas. Revisó / Aprobó: A CamachoF / Q. Pineda.</p>	<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor <b>PRAXERE JOSÉ OSPINO REY</b> Comisión Séptima Constitucional Senado de la República Carrera 7ª Nº 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el PL 031/22 (S) “por medio de la cual se reconocen como sujetos de especial protección constitucional a las personas que padecen cáncer”.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1291 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>La propuesta pretende “[...] reconocer como sujetos de especial protección constitucional a las personas diagnosticadas con cáncer” (art. 1º). Igualmente, estipula unas definiciones que complementarían la Ley 1384 de 2010, “Ley Sandra Ceballos, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia” (art. 2º), así como una modificación al artículo 5º de la citada norma (art. 3º). Finalmente, se alude a la vigencia (art. 4º).</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p>Frente al propósito que encierra el proyecto de ley, en primer lugar, se hará mención al robusto marco normativo con el que cuenta el control integral del cáncer en Colombia, el cual incluye tanto las leyes y demás actos reglamentarios, como los instrumentos de política pública que como parte de su fundamentación han incorporado y destacado la naturaleza de la protección a los pacientes con cáncer, sus familias y cuidadores.</p>
<p>En un segundo momento, se hará una reflexión acerca de la definición conceptual de la categoría jurídica “sujetos de especial protección constitucional” y así derivar en algunas conclusiones de relevancia sobre la pertinencia o no de la iniciativa que ahora nos ocupa. En este punto es preciso destacar la inclusión del pronunciamiento elaborado por el Instituto Nacional de Cancerología, asesor de este Ministerio sobre el control del cáncer y que se anexa.</p> <p><b>2.1. Marco normativo y de política pública para el control integral del cáncer</b></p> <p>Acorde con lo enunciado, inicialmente, cabe señalar que existe una abundante regulación sobre los derechos y garantías de las personas que padecen cáncer, partiendo de un enfoque general hasta llegar a las normas específicas que han regulado la materia, especialmente las Leyes 1384 y 1388, ambas de 2010, 2026 de 2020 y 2194 de 2022.</p> <p>Sobre el particular, el artículo 49 de la Constitución Política prevé:</p> <p><b>Artículo 49.</b> 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>Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad [...].</p> <p>Por su parte y atendiendo a su jerarquía, de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, “[p]or medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”, cabe resaltar:</p> <p><b>Artículo 2º. Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud.</b> El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo.</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p><b>Artículo 5º. Obligaciones del Estado.</b> El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá: [...]</p> <p>d) Establecer mecanismos para evitar la violación del derecho fundamental a la salud y determinar su régimen sancionatorio;</p> <p>e) Ejercer una adecuada inspección, vigilancia y control mediante un órgano y/o las entidades especializadas que se determinen para el efecto;</p> <p>f) Velar por el cumplimiento de los principios del derecho fundamental a la salud en todo el territorio nacional, según las necesidades de salud de la población [...].</p> <p><b>Artículo 6º. Elementos y principios del derecho fundamental a la salud.</b> El derecho fundamental a la salud incluye los siguientes elementos esenciales e interrelacionados: [...]</p> <p>c) <b>Accesibilidad.</b> Los servicios y tecnologías de salud deben ser accesibles a todos, en condiciones de igualdad, dentro del respeto a las especificidades de los diversos grupos vulnerables y al pluralismo cultural. La accesibilidad comprende la no discriminación, la accesibilidad física, la asequibilidad económica y el acceso a la información [...]</p> <p>[...] Así mismo, el derecho fundamental a la salud comporta los siguientes principios: [...]</p> <p>c) <b>Equidad.</b> El Estado debe adoptar políticas públicas dirigidas específicamente al mejoramiento de la salud de personas de escasos recursos, de los grupos vulnerables y de los sujetos de especial protección [...]</p> <p><b>Artículo 8º. La integralidad.</b> Los servicios y tecnologías de salud deberán ser suministrados de manera completa para prevenir, paliar o curar la enfermedad, con independencia del origen de la enfermedad o condición de salud, del sistema de provisión, cubrimiento o financiación definido por el legislador. No podrá fragmentarse la responsabilidad en la prestación de un servicio de salud específico en desmedro de la salud del usuario.</p> <p>En los casos en los que exista duda sobre el alcance de un servicio o tecnología de salud cubierto por el Estado, se entenderá que este comprende todos los elementos esenciales para lograr su objetivo médico respecto de la necesidad específica de salud diagnosticada.</p> <p><b>Artículo 10. Derechos y deberes de las personas, relacionados con la prestación del servicio de salud.</b> Las personas tienen los siguientes derechos relacionados con la prestación del servicio de salud:</p> <p>a) A acceder a los servicios y tecnologías de salud, que le garanticen una atención integral, oportuna y de alta calidad [...]</p>

<p>i) A la provisión y acceso oportuno a las tecnologías y a los medicamentos requeridos [...]</p> <p><b>Artículo 14. Prohibición de la negación de prestación de servicios.</b> Para acceder a servicios y tecnologías de salud no se requerirá ningún tipo de autorización administrativa entre el prestador de servicios y la entidad que cumpla la función de gestión de servicios de salud cuando se trate de atención de urgencia.</p> <p>El Gobierno Nacional definirá los mecanismos idóneos para controlar el uso adecuado y racional de dichos servicios y tecnologías en salud.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> En los casos de negación de los servicios que comprenden el derecho fundamental a la salud con independencia a sus circunstancias, el Congreso de la República definirá mediante ley las sanciones penales y disciplinarias, tanto de los Representantes Legales de las entidades a cargo de la prestación del servicio como de las demás personas que contribuyeron a la misma.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Lo anterior sin perjuicio de la tutela.</p> <p><b>Artículo 15. Prestaciones de salud.</b> El Sistema garantizará el derecho fundamental a la salud a través de la prestación de servicios y tecnologías, estructurados sobre una concepción integral de la salud, que incluya su promoción, la prevención, la paliación, la atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas [...].</p> <p>De otro lado, en la Ley 1438 de 2011, “[p]or medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, se estipula, en el artículo 2°, la orientación del SGSSS para el acceso efectivo a los servicios de salud. Se destaca, igualmente, lo contemplado en el artículo 53, a saber:</p> <p><b>Artículo 53. Prohibición de limitaciones al acceso.</b> Están prohibidos aquellos mecanismos de pago, de contratación de servicios, acuerdos o políticas internas que limiten el acceso al servicio de salud o que restrinjan su continuidad, oportunidad, calidad o que propicien la fragmentación en la atención de los usuarios.</p> <p>Se determina también la normativa que permite realizar intervenciones de vigilancia, control y sanción ante el incumplimiento de las garantías de los pacientes con diagnóstico de cáncer. En este punto debe resaltarse la Circular Externa 04 de 2014 emitida por la Superintendencia Nacional de Salud (SNS) mediante la cual se da lineamientos a las IPS, EAPB y a las entidades territoriales, respecto de la prestación del servicio de salud en personas con sospecha o diagnóstico confirmado de cáncer, en la cual se contempla lo siguiente:</p> <p>[...] <b>Primera. Atención oportuna.</b> Las entidades vigiladas deben proporcionarles a las personas con sospecha o diagnóstico de cáncer una atención sin que se presenten retrasos que pongan en riesgo su vida o su salud. No se puede negar o dilatar la atención o asistencia médica requerida, y el registro de citas de consulta médica especializada debe ser gestionado y optimizado por las</p>	<p>entidades competentes.</p> <p><b>Segunda. Atención especial en niños.</b> Los menores con sospecha o diagnóstico de cáncer cuentan con protección reforzada constitucional en salud, por lo que las entidades vigiladas deben brindarles atención prioritaria e inmediata. Los servicios desde el diagnóstico hasta el fin del tratamiento de menores deben ser autorizados de inmediato, independientemente del nivel de complejidad al que pertenezcan.</p> <p>En el mismo sentido, se deberá dar cumplimiento a lo definido en la ruta de atención integral para menores de 18 años con sospecha o diagnóstico de leucemia, dispuesta en la Resolución 418 de 2014 y expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p><b>Tercera. Autorización integral.</b> Las autorizaciones asociadas a quimioterapia o radioterapia de pacientes con cáncer que sigan guías o protocolos acordados se harán una única vez para todos los ciclos incluidos en la guía o protocolo. Para aquellos casos en que el oncólogo tratante prescriba la quimioterapia o radioterapia por fuera de las guías o protocolos acordados, la autorización deberá cubrir como mínimo los ciclos a realizar durante los siguientes seis (6) meses, contados a partir de la fecha de la solicitud de autorización.</p> <p>En todo caso, los trámites que genere esta atención integral no pueden trasladarse al paciente o a sus allegados, sino que son entera responsabilidad de las entidades vigiladas, en el marco de sus competencias y bajo el criterio de protección integral al paciente.</p> <p><b>Cuarta. Rehabilitación integral.</b> Las entidades vigiladas deben proporcionarles a las personas con presunción o diagnóstico de cáncer, servicios de terapia física, psicológica y social, en los casos en que se considere necesario para cada paciente. Igualmente, en el caso de los menores, se deben garantizar los servicios de apoyo social, atención de hogar de paso, y transporte, en los casos en que el profesional tratante lo considere pertinente, en los términos establecidos en la normatividad.</p> <p><b>Quinta. Continuidad en el tratamiento.</b> Las entidades vigiladas deben garantizar los tratamientos de personas con sospecha o diagnóstico de cáncer mediante una secuencia lógica y racional de actividades, basada en el concepto del médico tratante. Sus tratamientos no pueden ser interrumpidos por razones de índole administrativo o económico, en los términos prescritos por la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.</p> <p><b>Sexta. No pago de cuotas moderadoras ni copagos.</b> Las entidades vigiladas competentes deben abstenerse de cobrar copagos o cuotas moderadoras de los servicios requeridos por pacientes con diagnóstico de cáncer, en los términos establecidos por la normatividad vigente para el régimen contributivo y el régimen subsidiado. Supeditar dichos servicios a la realización de un pago, se entiende como una barrera de acceso que dilata e impide un tratamiento oportuno e integral.</p> <p><b>Séptima. Servicios de promoción y prevención.</b> La prestación de los servicios dirigidos al control de factores de riesgo y detección temprana del cáncer, debe ser una prioridad para todas las entidades vigiladas. Las entidades competentes deben garantizar acciones de promoción y prevención, con el fin de reducir el riesgo de los pacientes y realizar tratamientos oportunos.</p>
<p><b>Octava. Tratamiento de cuidado paliativo.</b> Los pacientes con diagnóstico de cáncer deben recibir el cuidado paliativo, en los casos en que sea determinado por el médico tratante. Deben prestarse todos los servicios de atención domiciliar que se consideren necesarios para la mejora en la calidad de vida del paciente.</p> <p><b>Novena. Deber de colaboración.</b> Las entidades vigiladas deben actuar de manera armónica para lograr la mejor protección de derechos a las personas con presunción o diagnóstico de cáncer. En consecuencia, tendrán flujo de comunicación ágiles entre ellas y coordinarán con las otras entidades de salud y todas aquellas entidades que directa o indirectamente deban participar en la atención de los pacientes con cáncer. Las entidades vigiladas no podrán aducir la responsabilidad de otra para sustraerse de sus obligaciones.</p> <p><b>Décima. Sanciones.</b> La inobservancia e incumplimiento de las instrucciones impartidas en la presente circular, o alguna otra que haya determinado autoridad, acarrearán la imposición de sanciones previstas en la ley, tanto a título personal como institucional, a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud, conforme a lo establecido en la Constitución y la ley, sin perjuicio de las responsabilidades que pueda establecer otro tipo de entidad.</p> <p><b>Undécimo. Inspección, vigilancia y control.</b> En concordancia con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 715 de 2001, las Entidades Territoriales ejercerán la inspección y vigilancia de los Prestadores de Servicios de Salud, dentro de su jurisdicción para que verifiquen el cumplimiento de las instrucciones que acá se imparten. La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá control sobre las entidades territoriales respecto del cumplimiento de este deber legal.</p> <p><b>Duodécimo. Obligación de cumplimiento.</b> No obstante, las instrucciones acá impartidas, las entidades vigiladas deben saber que estas en ningún momento pueden desconocer alguna otra orden, recomendación o parámetro, que realizare cualquiera otra autoridad o juez de la República [...].</p> <p>Este Ministerio, de igual manera, en ejercicio de sus competencias adelantó el proceso reglamentario de la Ley 1384 de 2010 determinando las condiciones necesarias para garantizar el desarrollo de acciones de prevención primaria, detección temprana, tratamiento, rehabilitación y cuidado paliativo, encaminadas principalmente a la disminución de la mortalidad por cáncer y al consecuente incremento de la supervivencia y calidad de vida de la población. Del mismo modo, se emitió la regulación pertinente para dar respuesta a aspectos transversales para la garantía de la atención integral en temas como los estándares para la conformación de unidades funcionales de cáncer, la definición de Guías de Práctica Clínica, la constitución del Sistema Nacional de Información en Cáncer y del Observatorio Nacional de Cáncer, entre otros.</p> <p>A continuación, de forma específica en cuanto a la rehabilitación integral, se enlistan los actos administrativos organizados en orden cronológico:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Resolución 4331 de 2012.</b> Por medio de la cual se adiciona y modifica parcialmente la Resolución 3047 de 2008, modificada por la Resolución 416 de 2009. En su artículo 10 define que las autorizaciones asociadas a quimioterapia o radioterapia en pacientes con cáncer (niños y adultos) que sigan guías o protocolos se harán por una única vez incluyendo la totalidad del tratamiento definido en la guía o protocolo. En aquellos casos de cáncer sin guía o protocolo, la autorización a expedir deberá cubrir al menos 6 meses.</li> <li>• <b>Resolución 4496 de 2012.</b> Por la cual se organiza el sistema de información del cáncer y se crea el observatorio nacional de cáncer.</li> <li>• <b>Resolución 4505 de 2012.</b> Por la cual se establece el reporte relacionado con el registro de las actividades de Protección Específica, Detección Temprana y la aplicación de las Guías de Atención Integral para las enfermedades de interés en salud pública de obligatorio cumplimiento (monitoreo a cobertura y oportuna en acciones de detección temprana de cáncer de mama y cuello uterino).</li> <li>• <b>Resolución 1383 de 2013.</b> Por la cual se adopta el Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia, 2012-2021.</li> <li>• <b>Resolución 1440 de 2013.</b> Por la cual se reglamentan parcialmente los artículos 14 de la Ley 1384 de 2010 y 13 de la Ley 1388 del mismo año (Se definen las condiciones bajo las cuales deben funcionar los hogares de paso).</li> <li>• <b>Resolución 1442 de 2013.</b> Por la cual se adoptan las Guías de práctica clínica – GPC para el manejo de las Leucemias y Linfomas en niños, niñas y adolescentes, cáncer de mama, cáncer de colon y recto, cáncer de próstata y se dictan otras disposiciones.</li> <li>• <b>Resolución 1552 de 2013.</b> Por la cual se reglamentan parcialmente los artículos 123 y 124 del Decreto-Ley 019 del 2012 (Tiempos máximos en la asignación de citas de pacientes con cáncer).</li> <li>• <b>Resolución 1604 de 2013.</b> Por la cual se reglamenta el artículo 131 del Decreto-Ley 0019 de 2012 (Entrega de medicamentos).</li> <li>• <b>Resolución 247 de 2014.</b> Por la cual se establece el registro de pacientes con cáncer (Cuenta de Alto Costo).</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Resolución 1477 de 2016.</b> Habilitación de Unidades Funcionales para la Atención del Cáncer de Adulto y Unidades de Atención de Cáncer Infantil.</li> <li>• <b>Resolución 3202 de 2016.</b> Por la cual se adopta el Manual Metodológico para la elaboración e implementación de las RIAs y se adopta un grupo de rutas (Se adoptan las Rutas Integrales de Atención en Salud para personas en riesgo o con presencia de cáncer de mama y cuello uterino).</li> <li>• <b>Resolución 3280 de 2018.</b> Por la cual se adoptan los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud [...] (Se adoptan los procedimientos de obligatorio cumplimiento para la detección de cáncer de mama, cuello uterino, próstata y colon y recto).</li> <li>• <b>Resolución 276 de 2019.</b> Por la cual se modifica la Resolución 3280 de 2018 (Progresividad en la implementación de acciones para la detección temprana de cáncer de cuello uterino con Prueba ADN-VPH y Cáncer de colon con Test de sangre oculta en materia fecal).</li> <li>• <b>Resolución 3339 de 2019.</b> Por la cual se establece e Implementa el mecanismo de cálculo y distribución de los recursos de la UPC para las Empresas Promotoras de Salud - EPS de los Regímenes Contributivo y Subsidiado y demás Entidades Obligadas a Compensar - ECO, para los cánceres priorizados.</li> <li>• <b>Resolución 229 de 2020.</b> Por la cual se definen los lineamientos de la carta de derechos y deberes de la persona afiliada y del paciente en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y de la carta de desempeño de las Entidades Promotoras de Salud - EPS de los Regímenes Contributivo y Subsidiado.</li> </ul> <p>Por otro lado, con la expedición de la Ley 1733 de 2014 "<i>Ley Consuelo Devis Saavedra, mediante la cual se regulan los servicios de cuidados paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida</i>", este Ministerio adelantó de forma colegiada con las entidades del sector, la sociedad científica y civil el proceso reglamentario, la adopción de las siguientes normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Circular 022 de 2016.</b> Lineamientos y Directrices para la gestión del acceso a medicamentos opioides para el manejo del dolor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Circular 023 de 2016.</b> Instrucciones respecto de la garantía de los derechos de los pacientes que requieran cuidados paliativos.</li> <li>• <b>Resolución 1441 de 2016.</b> Por la cual se establecen los estándares, criterios y procedimientos para la habilitación de la Redes Integrales de Prestaciones de Servicios de Salud.</li> <li>• <b>Resolución 2665 de 2018.</b> Por medio de la cual se reglamenta parcialmente la Ley 1733 de 2014 en cuanto al derecho a suscribir el Documento de Voluntad Anticipada. Deroga la Resolución 1051 de 2016.</li> </ul> <p>En adición a este recorrido, y dada la relevancia del cáncer en la salud pública colombiana, se han adoptado un conjunto de instrumentos de política pública en los cuales se posiciona el cáncer como una prioridad del Gobierno y se establecen metas, intervenciones y estrategias para avanzar en la reducción de la incidencia y mortalidad por esta causa. Sirva para ilustrar, recientemente, la Resolución 1035 de 2022, relativa al Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031 con sus capítulos diferenciales.</p> <p>En general, las políticas listadas tienen propósitos comunes orientados a: i) avanzar hacia la garantía del goce efectivo del derecho a la salud, ii) mejorar las condiciones de vida y salud de la población y iii) lograr cero tolerancia frente a la morbilidad, mortalidad y discapacidad evitables.</p> <p>Del mismo modo, los objetivos de estos instrumentos para el control integral del cáncer en Colombia se centran en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Reducir la prevalencia de factores de riesgo modificables para cáncer.</li> <li><input type="checkbox"/> Reducir las muertes evitables por cáncer mediante el mejoramiento de la detección temprana y la calidad de la atención.</li> <li><input type="checkbox"/> Mejorar la calidad de vida de los pacientes y sobrevivientes de cáncer.</li> <li><input type="checkbox"/> Garantizar la generación, disponibilidad y uso de conocimiento e información para la toma de decisiones.</li> <li><input type="checkbox"/> Fortalecer la gestión del recurso humano para el control del cáncer.</li> </ul> <p>En virtud de lo descrito, se identifica que la regulación que se pretende adoptar ya está</p>
<p>incluida en diversas leyes, instrumentos de política, resoluciones, circulares y herramientas técnicas, sin perjuicio de lo cual, más adelante se efectúen comentarios específicos frente a los ajustes propuestos a la Ley 1384 de 2010, para que sean objeto de consideración en el evento de continuarse con el trámite de la iniciativa.</p> <p>A lo anterior deben añadirse la Ley 2026 de 2020, "<i>por medio de la cual se modifica la Ley 1388 de 2010, se establecen medidas para garantizar la prestación de servicios de salud oncopediátrica y se declara la atención integral como prioritaria a los menores con cáncer y se dictan otras disposiciones</i>" (Ley Jacobo); y la Ley 2194 de 2022, "<i>por medio de la cual se modifica la ley 1384 de 2010</i>" (Ley Sandra Ceballos).</p> <p>La primera tiene por objeto: "<i>establecer medidas que hagan efectiva la protección del derecho fundamental a la salud de los menores de 18 años con diagnóstico o presunción de cáncer, declarar su atención integral como prioritaria, garantizando el acceso efectivo a los servicios de salud oncopediátrica y fortalecer el apoyo social que recibe esta población</i>". Asimismo, propende por una atención oportuna y de calidad en todo el proceso de detección, diagnóstico, tratamiento y soporte oncológico que niños, niñas y adolescentes del país requieran, eliminando las barreras de acceso a la atención como lo es el requerimiento de autorización para ello.</p> <p>Mediante la segunda se eliminan: "<i>las barreras de acceso a programas de apoyo para la rehabilitación integral de las personas diagnosticadas con cáncer de mama y otros tipos de cáncer, y mejorar la oportunidad en los tiempos de respuesta para brindar la atención requerida, así como dictar disposiciones generales frente al tratamiento y prevención de cáncer en Colombia</i>". Ajusta el artículo 11 de la Ley 1384 de 2010 (Ley Sandra Ceballos) sobre la rehabilitación integral, indicando que las EAPB de todos los regímenes y las entidades territoriales responsables de la población pobre no asegurada, deberán garantizar el acceso de los pacientes oncológicos a programas de apoyo para la rehabilitación integral que abarcarán la rehabilitación física en todos sus componentes, incluyendo las cirugías y prótesis que sean necesarias según criterio médico, así como la atención psicológica y social. Incluye "las cirugías" en su definición con respecto a la Ley Sandra Ceballos.</p> <p><b>2.2. La situación en relación con la oportunidad, calidad e integralidad en la atención y la necesidad de una norma</b></p> <p>Si bien es necesario hacer ajustes normativos a ciertas disposiciones, en el presente caso es preciso establecer si el problema radica en el texto o si obedece a su ejecución. Sobre el particular, se ha indicado que las normas no deben ser repetidas sino</p>	<p>cumplidas; la redundancia produce un efecto nocivo en el ordenamiento jurídico y genera un desgaste en la materia que se regula. Naturalmente, debe tenerse en cuenta que el Congreso de la República tiene como función nodal la expedición de leyes; esto da sentido y refuerza la tridivisión del poder expresada en la capacidad de ese órgano de "<i>dictar el derecho</i>" frente a la ejecución de este. No obstante, en esta función subyace una capacidad de ese mismo órgano de darle sentido claro y diáfano de esa capacidad de crear derecho, un tópico que tiene que ver con la racionalidad de la regulación. Por ello es relevante establecer qué normas existen y cómo impacta la regulación proyectada.</p> <p>En estas condiciones, se insiste que la función del legislador no puede ser la de reiterar lo contemplado en normas preexistentes sino la de establecer cuál puede ser la fisura normativa en el sistema, uno de cuyos dramas es que, como lo expuso el profesor austriaco Hans Kelsen, es una "ciencia" del deber ser y no del ser<sup>1</sup>. Desde luego, el incumplimiento de una norma no supone que deba expedirse otra disposición para lograr que la misma se acate. La inexistencia de un diagnóstico conduciría a concluir que la redundancia de normas no necesariamente fortalece la regulación de una materia sino que, más bien, refleja el que se puede denominar como "<i>hiato de ejecutabilidad</i>", vale decir, la distancia que existe entre la proposición normativa, su aplicación y su ejecución<sup>2</sup>.</p> <p>Acorde con lo expresado, se ha manifestado:</p> <p>[...] Los estudios que se han realizado en esta materia han identificado, como los más relevantes a los siguientes: La proliferación o inflación normativa, antinomias, redundancias, estratificaciones, abrogaciones innominadas, faltas de mínima coordinación normativa, inorgánica regulación [de] áreas del quehacer jurídico, hipostenia legislativa (un marcado déficit en los grados de eficacia de las normas, lo que trae aparejado un debilitamiento y desconfianza respecto a la legislación como marco de solución de los conflictos sociales) y ausencia de un marco ético justificatorio de su obligatoriedad. Dichos males generan graves problemas legislativos y prácticos que debilitan la autoridad de la ley, perjudicando, además, la labor de quienes son llamados a interpretar y aplicar dichas normas, como también a los ciudadanos destinatarios de las leyes [...] <sup>3,4</sup></p> <p><small>1 Hans Kelsen, <i>Teoría pura del derecho</i>, México 1982, UNAM, <a href="http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?E=1039">http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?E=1039</a>, pág. 91. Véase, igualmente, Juan Manuel Terán, <i>Filosofía del Derecho</i>, Ed. Porrúa, México D.F., 1983, págs. 60 a 63, para quien existen dos planos en el deber ser y el ser del derecho.</small></p> <p><small>2 Este tema está expresado como un drama del derecho actual, que pareciera exigir de otra norma que apalancase la anterior, aún de la misma jerarquía. <i>Cfr.</i> EL DESAFÍO CINCO seguido de EL DERECHO CIVILIZADOR, Oscar Reyes M., ediciones Desde Abajo, Bogotá, D.C., marzo de 2003, pág. 216.</small></p> <p><small>3 Rodrigo Pineda Garfias, <i>Teoría de la legislación, algunos planteamientos generales</i>, en: <a href="https://www.camara.cl/camara/media/seminarios/academia/rodrigo_pineda.pdf">https://www.camara.cl/camara/media/seminarios/academia/rodrigo_pineda.pdf</a>.</small></p> <p><small>4 Bentham advertía, igualmente, que la racionalidad de la legislación no es solo la racionalidad formal o la racionalidad técnica «esto es, la racionalidad de los medios» sino también y, en primer término, la</small></p>

<p>Para lo que nos incumbe, además de una amplia regulación sobre cáncer (Leyes 1384 de 2010, 1388 de 2010, 1733 de 2014, 2026 de 2020), existe normatividad que la desarrolla, así como la regulación general del SGSSS, es más, recientemente fue expedida la Ley 2194 de 2022, herramientas que permiten dar respuesta integral a tal padecimiento.</p> <p>En este sentido, el cáncer es un grupo de más de 200 enfermedades con diferente comportamiento clínico y por ende diferentes tratamientos y resultados en salud, algunos tipos de cáncer son más frecuentes y representan una alta carga en salud. Este es un diagnóstico que genera una gran cantidad de repercusiones en las personas, familias y comunidades no solo desde el compromiso biológico de la enfermedad, sino en lo que representa a nivel emocional, económico, social, cultural, entre otros aspectos. Por tanto, es responsabilidad principal de este Ministerio como órgano rector, favorecer y propender por que las personas con diagnóstico de cáncer obtengan la atención en salud de forma integral, oportuna, completa y de calidad.</p> <p>Al revisar la problemática que se ha presentado, se advierten hallazgos en barreras de acceso en cáncer, uno de los más recientes fue realizado y publicado por la Cuenta de Alto Costo<sup>6</sup>. A través de metodología cualitativa identificaron que las barreras con mayor mención fueron las de tipo administrativo, institucional, individual, de conocimiento y geográficas. En cuanto a las barreras administrativas, las más identificadas corresponden a la fragmentación de la prestación de los servicios de salud, tramitología y demoras en las autorizaciones, baja oportunidad y disponibilidad de la atención con especialistas, limitaciones en los tipos de contratación y fallas en la articulación entre los actores del sistema. Lo anterior se ha trabajado a nivel normativo con la eliminación de la autorización a través del Decreto 441 de 2022, la gestión del conocimiento y la tecnología; la formación y desarrollo del talento humano como objetivos del Plan Decenal para el Control del Cáncer, entre otras de las normas mencionadas, sin embargo, aún se evidencian falencias al respecto que deben solventarse trascendiendo lo meramente normativo. Se requiere un mayor acompañamiento por parte de las entidades para resolver este tipo de barreras y tener un mayor flujo de información y orientación a las personas y sus familias en los procesos que permitan una atención oportuna.</p> <p>racionalidad de los fines. Cfr. Rodrigo Pineda Garfias, <i>Teoría de la legislación, algunos planteamientos generales</i>.</p> <p><sup>5</sup> Fondo Colombiano de Enfermedades de Alto Costo, Cuenta de Alto Costo (CAC). Situación del cáncer en la población pediátrica atendida en el SGSSS de Colombia, 2020; Bogotá D.C. 2021.</p>	<p>Las barreras institucionales se configuraron en ese análisis como una de las categorías más críticas dentro de la garantía de la oportunidad de la atención, pues se reconoce que los servicios de promoción de la salud y detección temprana presentan fallas en su ejecución, las estrategias de tamización no se están realizando adecuadamente y las acciones de educación en salud cada vez son más escasas. Esto denota desconocimiento y falta de socialización y cumplimiento de lo ya existente: las guías de práctica clínica, la ruta de promoción y mantenimiento de la salud y las rutas integrales de atención específicas en cáncer. Igualmente, el estudio mostró falta de profesionales idóneos y actualizados para la atención de los diversos tipos de cáncer; se identificó que en la medida que las instituciones de primer y segundo nivel cuenten con profesionales competentes, la identificación de la enfermedad se hará de manera oportuna. Se le suma la alta rotación del personal y la falta de articulación entre instituciones.</p> <p>Con relación a las barreras de conocimientos, se percibe que los profesionales de salud tienen dificultades en la prescripción de tratamientos y demoras en la asignación de servicios complementarios de acuerdo con los que encuentra estipulado en la norma. Los expertos identificaron que es necesario que los programas de salud pública puedan contar con personal especializado que permita la atención desde la comunidad. Por su parte, los pacientes no cuentan con las herramientas educativas que les permita gestionar su autocuidado; hay insuficiente información sobre signos de alarma, factores de riesgo y cuidados de la salud, sumado los malos hábitos de vida que lleva la mayoría de la población.</p> <p>En cuanto a las barreras geográficas, se identifica que la centralización de las unidades oncológicas en las grandes ciudades radica como un problema para el acceso a los servicios, pues las personas que residen en zonas rurales y rurales dispersas deben realizar mayores gastos económicos para el desplazamiento hasta las ciudades de mayor desarrollo. Finalmente, se encontraron aspectos individuales que repercuten en aspectos como la adherencia a los tratamientos, dentro de los que evidenciaron: el miedo ante el diagnóstico y el tratamiento que está relacionado con los significados personales y las representaciones sociales de muerte e incapacidad; asimismo, encontraron falta de confianza hacia el sistema por lo cual las personas acuden a la medicina tradicional y no acceden a los tratamientos que ofrece la alopática, en ocasiones generando demoras en el diagnóstico y el tratamiento.</p> <p>Este tipo de estudios demuestran que efectivamente es transcendental seguir trabajando en la eliminación de las barreras de acceso a la atención en salud para las personas con diagnóstico de cáncer y que aún existen dificultades, sin embargo, se</p>
<p>considera que actualmente hay una normatividad extensa y completa dirigida a lograr ese objetivo, y aunque el proyecto de ley es claramente bienintencionado, no estarían aportando elementos diferentes a los ya existentes en las normas mencionadas y en el trabajo que se viene realizando actualmente desde este ministerio. Se necesita un mayor conocimiento y compromiso, así como mayor vigilancia y control en el cumplimiento de las normas existentes por parte de los diferentes actores del sistema de salud. Se requiere de un mayor trabajo sectorial e intersectorial, desde el abordaje y la profundización en los determinantes sociales de la salud, pero la solución a la problemática no estaría en adoptar una ley más.</p> <p><b>2.3. Sobre la categoría jurídica de sujetos de especial protección constitucional</b></p> <p>El concepto de “sujeto de especial protección” ha sido ampliamente estudiado en la jurisprudencia, sirva para ilustrar:</p> <p>[...] La categoría de sujeto de especial protección constitucional, según ha definido esta Corporación, se constituye por aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva<sup>6</sup>. Así, ha considerado que entre los grupos de especial protección constitucional se encuentran: los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza<sup>7</sup> [...]<sup>8</sup>.</p> <p>Esta noción ha estado estrechamente asociada tanto a la protección de derechos fundamentales, por vía de acción de tutela, como a la existencia de una condición que merece la atención especial del Estado, y que se enfoca en un criterio relacional como es el de debilidad manifiesta frente a un entorno, tal y como se desprende de lo siguiente:</p> <p>[...] 3.3. Por su parte, frente a las personas que se encuentren en estado de debilidad manifiesta<sup>9</sup>, como son las que por su condición de pobreza acuden al trabajo informal para así obtener los</p> <p><sup>6</sup> Artículo 13 de la Constitución Política.</p> <p><sup>7</sup> Al respecto ver, entre otras [...], las sentencias: T-719-03, T-789-03, T-456-04, T-700-06, T-1088-07, T-953-08, T-707-09, T-708-09.</p> <p><sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-014 de 2012, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.</p> <p><sup>9</sup> El artículo 13 de la Constitución Política señala: “(...) 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>mínimos medios de subsistencia dada la falta de oportunidades laborales<sup>10</sup>, el juez constitucional debe evaluar su condición particular para determinar la eficacia de los mecanismos ordinarios para reclamar sus derechos, los cuales, según las exigencias de sus ritualidades procesales y la conocida congestión en los despachos judiciales colombianos, pueden demorar la resolución del litigio. Conforme a lo anterior, el juez debe establecer si el conflicto planteado trasciende el nivel puramente legal para convertirse en un problema de relevancia constitucional.</p> <p>3.4. En conclusión, la Sala estima que la acción de tutela, por regla general, no es procedente para atacar los actos administrativos que afecten derechos fundamentales debido a su carácter subsidiario. Sin embargo, la Corte ha sostenido que en aras de garantizar la eficacia de los derechos fundamentales, se debe considerar que cuando los mecanismos ordinarios, siendo idóneos, no resulten eficaces para la protección de los mismos y se trate de una persona que se encuentra en estado de debilidad manifiesta, la acción de tutela procede como mecanismo definitivo para salvaguardar sus derechos, lo cual debe ser analizado bajo un criterio flexible por tratarse de un problema legal que trasciende a uno de relevancia constitucional [...]<sup>11</sup>.</p> <p>Bajo esta perspectiva, la Constitución además de señalar que existen personas que, por su situación económica, física o mental se encuentran en debilidad manifiesta (art. 13), determina grupos poblacionales que requieren de acciones afirmativas como la mujer (art. 43), los pueblos indígenas (art. 7°), los niños y las niñas (art. 44 y 50), los adolescentes (art. 45), los adultos mayores (art. 46), o las personas en situación de discapacidad (art. 47). En este ámbito también pueden encontrarse los trabajadores (arts. 53, 56 y 60), los campesinos (arts. 64 y 66) para quienes se exigen medidas especiales de protección, sin perjuicio de aspectos como la condición económica, o aquellos propios de la diversidad regional o de las relaciones internacionales (art. 227).</p> <p>En este orden la Corte Constitucional, como guardiana del ordenamiento, al evidenciar la sistemática violación del derecho de igualdad de ciertos grupos poblacionales ante supuestos de indefensión y vulnerabilidad, decide crear la categoría de sujeto de especial protección constitucional. De este modo, se abre un espectro que va más allá de una visión decimonónica de igualdad general ante la ley. La fórmula liberal clásica del Estado produjo una igualdad lata que precisamente no aspiraba a diferenciar entre situaciones e individuos tal y como podía expresarse en el Estado absolutista. Es así que, bajo el estandarte de “libertad, igualdad y fraternidad” de fines del siglo XVIII, el criterio de igualdad se concibe como un impulso en procura de socavar las diferencias características provenientes del antiguo régimen.</p> <p>Con el tiempo, el concepto adquirió un referente concreto al exigir la convalidación de la</p> <p><sup>10</sup> Ver sentencia T-772 de 2003 (MP, Manuel José Cepeda Espinosa), en cuyas consideraciones hace un análisis constitucional sobre el contexto del desempleo y las tasas de pobreza e indigencia frente al adelantamiento de políticas públicas en un Estado Social de Derecho.</p> <p><sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-703 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.</p>

<p>abstracción normativa en función de la circunstancia individual en un proceso de focalización de sectores, culturas, religiones, etc. Tal constatación se realiza sobre la base de que no puede existir igualdad cuando la misma no racionaliza las especificidades de cada diferencia legalmente relevante, sin que se desconozca el aspecto político y social en contexto. Así, en el artículo 13 superior se advierten los siguientes rasgos:</p> <p><b>a.</b> La igualdad abstracta ante la ley de forma tal que, por una parte, se reconoce que todas las personas “nacen” libres e iguales ante esta y, por ende, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y de gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades. La sustancia de esta consagración consiste en no admitir discriminación alguna por razones de “sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política y filosófica”. Se trata de una enunciación que tolera otras razones.</p> <p><b>b.</b> Una de las facetas que atenúa esa igualdad abstracta, en su inciso segundo, representada en la existencia de grupos discriminados o marginados. Frente a ellos, el Estado debe promover una igualdad que sea real y efectiva, equilibradora.</p> <p><b>c.</b> El inciso tercero acentúa el carácter pregonado en el segundo. Además de promover que la igualdad sea real y efectiva, el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas “que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta”. Deberá, además, sancionar los abusos o maltratos que se cometan contra estas personas.</p> <p>Tras esto, es claro que, aunque de manera expresa no se encuentren contempladas en el texto legal, las prerrogativas allí consagradas denotan el especial interés que el legislador ha tenido por las personas con cáncer y la serie de acciones que promueven su salud y buscan atender de modo integral dicha patología. Como se ha indicado, el artículo 13 de la Carta prevé el derecho fundamental a la igualdad. Esta disposición determina tanto un derecho humano como un principio orientador de los fines del Estado, de ahí que no sea admisible ninguna clase de discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. En el mismo precepto se reconoce el papel activo de los gobernantes en el cumplimiento de una igualdad real y efectiva para toda la población, conocida como igualdad material, en paralelo con la igualdad formal, la cual es la positivizada o escrita en el texto normativo.</p> <p>En ese orden, la regla general es la aplicación de criterios de igualdad ante supuestos de hecho similares y así dar prevalencia al texto constitucional, sin embargo, la propia</p>	<p>naturaleza humana y ciertos escenarios históricos, sociales, culturales e incluso aspectos biológicos, entre otros, han requerido que los ordenamientos jurídicos establezcan normativas diferenciales que reconozcan la necesidad de tratos acordes a dichas situaciones y que garanticen ineludiblemente este derecho y los que en consecuencia sean requeridos.</p> <p>Sobre este particular, resulta necesario traer a consideración el concepto de categorías sospechosas, como forma de determinar si ante un tratamiento diferencial existe o no desconocimiento del derecho a la igualdad. Para la Corte Constitucional dichas categorías son, entre otras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La raza;</li> <li>- La lengua;</li> <li>- La religión;</li> <li>- La apariencia exterior;</li> <li>- La opinión política o filosófica;</li> <li>- La condición social y/o económica;</li> <li>- La pigmentación o color de la piel;</li> <li>- El sexo, orientación sexual o la identidad de género;</li> <li>- La enfermedad, discapacidad o pérdida de la capacidad laboral; y</li> <li>- El origen nacional o familiar al igual que el étnico o de cualquier índole.</li> </ul> <p>Naturalmente, la acción afirmativa es legítima e indispensable frente a una condición de debilidad teniendo en cuenta lo ya expresado.</p> <p>Ahora bien, desde el sector, no se debe omitir el artículo 11 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, a saber:</p> <p><b>Artículo 11. Sujetos de especial protección.</b> La atención de niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del conflicto armado, la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en condición de discapacidad, gozarán de especial protección por parte del Estado. Su atención en salud no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica. Las instituciones que hagan parte del sector salud deberán definir procesos de atención intersectoriales e interdisciplinarios que le garanticen las mejores condiciones de atención.</p> <p>En el caso de las mujeres en estado de embarazo, se adoptarán medidas para garantizar el acceso a los servicios de salud que requieren durante el embarazo y con posterioridad al mismo y para garantizar que puedan ejercer sus derechos fundamentales en el marco del acceso a servicios de salud [...].</p>
<p>Sobre esta norma, la Alta Corporación en providencia de revisión oficiosa de la Ley 1751 sostuvo:</p> <p>[...] Observa además la Corte que el inciso primero señala una diferenciación que resulta legítima y, en esa medida, acorde con el ordenamiento constitucional, en cuanto prevé que existen grupos poblacionales y personas que en razón a sus circunstancias congénitas o contingencias padecidas durante el transcurso de su vida, se hacen acreedores de una atención especial en salud y una protección reforzada por parte del Estado, respecto del resto del conglomerado social. Con todo, es oportuno precisar, desde ahora, que el listado de sujetos especiales contenido en el precepto no es de carácter taxativo, lo cual significaría que solo se podría brindar una atención especial en salud, exclusivamente, a los individuos expresamente señalados en el texto. Para el Tribunal Constitucional, una lectura a favor del derecho que no desconozca la existencia de otros sujetos de especial protección dentro de la realidad nacional, comporta asumir el referido listado como de carácter meramente enunciativo, es decir, que permitiría que minorías distintas a las mencionadas gozaran de beneficios.</p> <p>De admitirse la primera acepción, su carácter restrictivo estaría excluyendo de la atención especial en salud a grupos poblacionales pese a que se encuentran en una posición desfavorable respecto de la mayoría del conglomerado social, tal es el caso de los pacientes de alto costo. Otro ejemplo de población en condiciones de vulnerabilidad es el de los enfermos mentales, tal es así, que el legislador colombiano en el artículo 6º de la Ley 1616 de 2013 consagró un catálogo de derechos especiales para dicha población. En su Informe sobre la salud en el mundo 2001, “Salud Mental: Nuevos Conocimientos, Nuevas Esperanzas” la OMS consignó:</p> <p><i>“En su calidad de responsables últimos de la salud mental, y en el marco de los sistemas de salud y las formas de financiamiento generales, los gobiernos deben definir políticas que protejan y mejoren la salud mental de la población. En lo que atañe al financiamiento, debe protegerse a la población frente a los riesgos financieros catastróficos; la población sana debe contribuir a costear los gastos de la población enferma, y los más favorecidos deben contribuir a costear los gastos de los pobres. La política de salud mental debe reforzarse mediante políticas coherentes en materia de alcohol y drogas y mediante servicios sociales como la vivienda. Las políticas deben elaborarse con la participación de todos los interesados directos y deben basarse en información fidedigna. Esas políticas deben garantizar el respeto de los derechos humanos y tener en cuenta las necesidades de los grupos vulnerables. Hay que desplazar gradualmente la asistencia desde los grandes hospitales psiquiátricos hasta servicios comunitarios que estén integrados en los servicios de salud generales. Es preciso disponer de fármacos psicotrópicos y adiestrar al personal de salud necesario. Los medios de información y las campañas de sensibilización del público pueden ser eficaces para reducir la estigmatización y la discriminación. Las organizaciones no gubernamentales y los grupos de consumidores también deben recibir apoyo, pues pueden ser fundamentales para mejorar la calidad de los servicios y la actitud del público. Se necesitan más investigaciones para mejorar las políticas y los servicios, en particular para tener en cuenta las diferencias culturales.”</i> (Negritas fuera de texto)</p> <p>En ese orden de ideas, acorde con las motivaciones expuestas, se declarará la exequibilidad del inciso primero del artículo 11 del proyecto, en cuanto que la disposición ordena al Estado brindar</p>	<p>una protección especial a los sujetos que se encuentren en una condición de indefensión, empleando para ello un listado enunciativo de grupos susceptibles de dicho tratamiento reforzado para permitirles el goce efectivo del derecho fundamental a la salud [...].<sup>12</sup></p> <p>Acorde con lo que se viene tratando, existe un enfoque relacional tanto en la jurisprudencia como en la ley que permite colegir que quienes padecen una enfermedad de la naturaleza del cáncer se encuentren en debilidad manifiesta, es decir, requiere de una protección especial, como debe ocurrir con un padecimiento con dimensiones afflictivas similares que permiten ubicarse en lo previsto en el artículo 13 superior cuando alude a “condiciones físicas o mentales” (debilidad manifiesta). Debe insistirse en que ese concepto involucra una valoración concreta de la persona en la que pueden estar gravitando varias circunstancias: no es lo mismo que un individuo con mayores recursos tenga una enfermedad grave a que la padezca una persona que apenas obtenga el salario para subsistir y el nivel de protección estatal debe diferenciarse en estos casos, así como las medidas afirmativas.</p> <p>En esta discusión, cabría preguntarse, igualmente, si también deberían estimarse como sujetos de protección todas aquellas personas que padezcan enfermedades caracterizadas como graves y de mucho sufrimiento no asociadas a neoplasias como son las propias del sistema neurológico (epilepsias, enfermedades neuromusculares, ACV) o de los aparatos respiratorio o digestivos sin dejar de lado las patologías mentales o del sistema urinario.</p> <p>Para lo que se analiza, se reitera que el marco normativo de políticas existente ya brinda un tratamiento de especial protección constitucional a los pacientes con cáncer a pesar de no mencionar expresamente esta categoría jurídica en las normas ya relacionadas pues retoma esa condición con el fin de desarrollar y activar los aspectos necesarios para garantizar tal salvaguarda. En virtud de ello, se encuentran suficientes herramientas técnicas y normativas basadas en la garantía del derecho fundamental a la salud, recursos tecnológicos y técnico-científicos para que los actores responsables en el sistema de salud garanticen la implementación de estas y la calidad de la atención de los pacientes con diagnósticos de cáncer, así mismo se cuenta con instrumentos de tipo sancionatorio y de validación de derechos ante incumplimientos en la garantía de la atención.</p> <p><b>2.4. Comentarios específicos</b></p> <p>Además de lo ya expresado en la sección 2.3 frente a “la categoría jurídica de sujetos</p> <p><sup>12</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.</p>

de especial protección constitucional" que comprende lo concerniente al artículo 1° de la propuesta, frente a las otras disposiciones cabe precisar:

**2.4.1. Sobre el artículo 2°:**

**Artículo 2°.** El artículo 4 de la Ley 1384 de 2010 quedará así:

**Artículo 4o. Definiciones.** Las siguientes definiciones se aplican a esta ley:

- a) Control integral del cáncer [...]
- b) Cuidado paliativo [...] síntomas [...]
- c) Unidades funcionales [...]
- d) Nuevas tecnologías en cáncer [...]
- e) Sujetos de especial protección constitucional [...].

**Comentario.** Se reitera lo sostenido desde hace algunos años por el Instituto Nacional de Cancerología<sup>13</sup>, consistente en que resulta redundante agregar una nueva categoría a la Ley 1384 de 2010, valga decir, la redacción del nuevo articulado lo que pretende es insistir en que los enfermos con cáncer deben constituir una población de especial protección debido a la patología que padecen y sin tener en cuenta otros aspectos que atiendan los criterios definidos por la Corte Constitucional desde el punto de vista de su situación especial y que reflejen que frente al SGSSS se encuentran en situación de debilidad manifiesta o discriminación u otra circunstancias que los hagan acreedores a dicha protección diferencial frente a los demás ciudadanos. Se considera que los criterios fijados por la Corte resultan explícitos frente a los casos específicos de la enfermedad, lo que se requiere es el seguimiento y cumplimiento por parte de quienes tienen a su cargo la responsabilidad y el riesgo en salud de los pacientes. Adicionalmente, no se observan cambios sustanciales en las nociones de los literales b, c y d con respecto a lo previsto en la Ley 1384 de 2010.

**2.4.2. Sobre el artículo 3°:**

**Artículo 3°.** El artículo 5 de la Ley 1384 de 2010 quedará así:

**Artículo 5o. Control Integral del Cáncer.** Declárese el cáncer como una enfermedad de interés en salud pública, prioridad nacional para la República de Colombia, y quienes son diagnosticados con esta enfermedad, sean reconocidos como sujetos de especial protección constitucional. El control integral del cáncer de la población colombiana considerará los aspectos contemplados por

13 Concepto del Instituto Nacional de Cancerología con radicado N° 202042301596692 de 22 de septiembre de 2020. Igualmente, cfr. Gaceta N° 1151 de 2022, en la que dicho Instituto sugiere omitir la definición, dado que no es exclusiva de quienes padecen cáncer; ello puede interpretarse como excluyente hacia otras personas con diagnósticos de enfermedades catastróficas y ruinosas, por ejemplo.

Salud públicas y, privadas que deben garantizar el acceso, la oportunidad y la calidad a las acciones contempladas para el control del cáncer adulto; así, por ningún motivo negarán la participación de la población colombiana residente en el territorio nacional en actividades o acciones de promoción y prevención, así como tampoco la asistencia necesaria en detección temprana, diagnóstico oportuno, tratamiento, rehabilitación y cuidado paliativo, independientemente al régimen al que se pertenezca [...]

[...] **Parágrafo 3°.** El Ministerio de la Protección Social, con asesoría del Instituto Nacional de Cancerología y las Sociedades Científicas Clínicas y/o Quirúrgicas relacionadas directamente con temas de oncología y un representante de las asociaciones de pacientes debidamente organizadas, definirá los indicadores para el monitoreo de los resultados de las acciones en el control del cáncer, desarrolladas por las Entidades Promotoras de Salud de ambos regímenes y las entidades territoriales responsables de la población pobre no asegurada. Estos indicadores serán parte integral del Plan Nacional de Salud Pública; para su seguimiento, reporte y priorización se deberá considerar la carga de la enfermedad, sin descuidar las demás patologías existentes.

De otro lado, ya existen herramientas para el seguimiento y evaluación de las acciones en la materia tanto a nivel nacional como territorial.

**3. CONCLUSIONES**

Por las razones expuestas, continuar con el curso del proyecto de ley vendría inconveniente e innecesaria. En lo concerniente a la atención de los pacientes con cáncer, esta Cartera ha venido desarrollado lo previsto en las Leyes 1384 y 1388, ambas de 2010, en donde se ha definido lineamientos, guías de práctica clínica, rutas integrales de atención en salud, así como un marco normativo, operativo y de prestación de servicios para garantizar una atención oportuna, continua y de calidad a los pacientes diagnósticos con este grupo de enfermedades. Cabe sumar las Leyes 2026 de 2020 y 2194 de 2022, en el marco de lo dispuesto en la Resolución 229 del 2020, asociada a la carta de derechos, y la Ley Estatutaria 1751 de 2015. Igualmente, la Ley 1733 de 2014, reglamenta el derecho que tienen las personas a acceder a los cuidados paliativos de manera integral, oportuna y dignifica la atención especial en fase terminal, sin dejar de lado el seguimiento al cumplimiento de los derechos de los pacientes con diagnóstico de cáncer (Cfr. Circular Externa 04 de 2014 con instrucciones). Es más, no se debe desconocer la Resolución 1035 de 2022, relativa al Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031 con sus capítulos diferenciales.

Con base en lo anterior, al examinar el articulado se observa que:

- 3.1. La categoría de sujetos de protección especial no genera un valor agregado en la atención.

el Instituto Nacional de Cancerología, apoyado con la asesoría permanente de las sociedades científicas clínicas y/o quirúrgicas relacionadas directamente con temas de oncología, los representantes de las entidades promotoras de salud o de planes de beneficios en salud y un representante de las asociaciones de pacientes debidamente organizadas y avalado por el Ministerio de Salud y Protección Social, que determinará acciones de promoción y prevención, detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación y cuidados paliativos.

**Parágrafo 1o.** La contratación y prestación de servicios oncológicos, se realizará siempre con Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que cuenten con servicios oncológicos habilitados que tengan en funcionamiento Unidades Funcionales en los términos de la presente ley y aplica para todos los actores del sistema, como las Entidades Promotoras de Salud de ambos regímenes o quien haga sus veces y las entidades territoriales responsables de la población pobre no asegurada, las demás entidades de aseguramiento y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas y privadas que deben garantizar el acceso, la oportunidad y la calidad a las acciones contempladas para el control del cáncer; así, por ningún motivo negarán la participación de la población colombiana residente en el territorio nacional en actividades o acciones de promoción y prevención, así como tampoco la asistencia necesaria en detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación y cuidado paliativo.

**Parágrafo 2o.** Los entes territoriales deberán incluir en su plan de desarrollo medidas de prevención y tratamiento del cáncer como prioridad, y deberán establecer daramente los indicadores de cumplimiento de las metas propuestas para el control en cada uno de los territorios.

**Parágrafo 3o.** El Ministerio de Salud y Protección Social, con asesoría del Instituto Nacional de Cancerología y las Sociedades Científicas Clínicas y/o Quirúrgicas relacionadas directamente con temas de oncología, los representantes de las entidades promotoras de salud o de planes de beneficios en salud y un representante de las asociaciones de pacientes debidamente organizadas, definirá los indicadores para el monitoreo de los resultados de las acciones en el control del cáncer, desarrolladas por las Entidades Promotoras de Salud de ambos regímenes, o quien haga sus veces, y las entidades territoriales responsables de la población pobre no asegurada. Estos indicadores serán parte integral del Plan Nacional de Salud Pública.

**Comentario.** Se estima redundante agregar tal carácter a la Ley 1384 de 2010 por lo anteriormente expuesto. El precepto agrega considerar a las personas diagnosticadas con cáncer como sujetos de especial protección constitucional a lo cual ya se aludió previamente. No ostenta cambios adicionales a los establecidos en la Ley Sandra Ceballos. Actualmente, la Ley 2194 de 2022 ya modifica los párrafos de este artículo de la siguiente forma:

**Parágrafo 1°.** La contratación y prestación de servicios oncológicos para adultos, se realizará siempre con Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que cuenten con servicios oncológicos habilitados que tengan en funcionamiento Unidades Funcionales en los términos de la presente ley y aplica para todos los actores del sistema, como las Entidades Promotoras de Salud de ambos regímenes y las entidades territoriales responsables de la población pobre no asegurada, las demás entidades de aseguramiento y las Instituciones Prestadoras de Servicios de

- 3.2. Las definiciones tampoco avanzan más allá de lo ya regulado.
- 3.3. La Ley 2194 de 2022 ya modificó lo relativo a la atención integral en cáncer.
- 3.4. El problema es actitudinal y requiere el desarrollo de una cultura destinada a la protección, y reforzamiento de las labores de inspección, vigilancia y control en procura del cumplimiento de esa abundante normatividad.

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

Atentamente,

*Diana Carolina Corcho Mejía*  
Firmado digitalmente por Diana Carolina Corcho Mejía  
 Nombre de reconocimiento (DN):  
 c=CO, o=MINISTERIO DE SALUD,  
 ou=Ministerio, cn=Diana Carolina Corcho Mejía  
 Fecha: 2023.01.11 16:18:25 -0500

**DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA**  
 Ministra de Salud y Protección Social

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 315 DE 2022 SENADO**

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

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor <b>PRAXERE JOSÉ OSPINO REY</b> Comisión Séptima Constitucional Senado de la República Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el PL 315/22 (S) – 020/21 (C) “por la cual se promueve el respeto y la dignificación laboral del talento humano en salud y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1411 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>Se trata de una propuesta organizada en 10 artículos, mediante los cuales se busca dignificar y regular las condiciones de trabajo del talento humano del sistema de salud. Para el efecto se establecen condiciones de vinculación de los trabajadores del sector salud, incluidas reglas para la vinculación de especialistas, el pago justo y oportuno, sanciones por incumplimiento, las garantías para el suministro de los medios de labor, criterios de suficiencia patrimonial, estímulos para los profesionales de salud que presten servicios en zonas de alta dispersión geográfica y difícil acceso.</p> <p>El proyecto cuenta con aprobación en segundo debate y publicación del texto planteado para primer debate en el Senado de la República, tercero del iter legislativo. Si bien en las discusiones iniciales de la iniciativa este Ministerio trabajó con la UTL de la Comisión 7 de Cámara y se realizaron ajustes frente al texto inicial, persisten algunos aspectos que en criterio de esta Cartera requieren ser tenidos en cuenta.</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p>	<p>La propuesta que ahora nos ocupa, si bien tiene una sana intención al pretender dignificar y regular las condiciones de trabajo del talento humano del sistema de salud, que sin duda constituye una prioridad de este Gobierno, tiene aspectos que pueden generar inconvenientes al momento de su aplicación y reglamentación los cuales se pasan a enunciar:</p> <p><b>2.1.</b> En primer lugar, no es claro si la regulación se dirige al Talento Humano en Salud definido en los términos de los artículos 1 y 17 de la Ley 1164 de 2007 o al talento humano del Sistema de Salud como se establece en el artículo 1 y 7, al talento humano del sector salud como se indica en el artículo 2. Es importante precisar si la ley aplica al personal asistencial, administrativo o de apoyo de las instituciones prestadoras de servicios de salud y de otras entidades.</p> <p><b>2.2.</b> En relación con el artículo 2º, vinculación de los trabajadores del Sector Salud, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 25 de la Constitución Política y 18 de la Ley Estatutaria de Salud 1751 de 2015, además de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo OIT, que forman parte del bloque de constitucionalidad, los trabajadores, en particular el talento humano en salud, deben estar amparados por condiciones laborales justas y dignas, con vocación de estabilidad y facilidades para incrementar los conocimientos de acuerdo con las necesidades institucionales, teniendo como elemento esencial, la progresividad del derecho, mediante el mejoramiento del talento humano, tal como lo prevé el literal g) del artículo 6 de la precitada Ley, y conforme a lo precisado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-313 de 2014, M.P. Gabriel Mendoza Martelo, por medio de la cual se revisó la mencionada ley estatutaria.</p> <p>De acuerdo con el artículo 25 superior “[e]l trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial del Estado”. Así lo ha destacado la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en los Convenios 155 de 1981 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 161 de 1985 sobre los servicios de salud en el trabajo, y 187 de 2006 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo y que, en virtud del artículo 93 de nuestra Carta Política, forman parte del bloque de constitucionalidad en lo que atañe al alcance de dicha protección.</p> <p>En lo concerniente a esto último, dicha organización y retirándose al talento humano en salud, ha sostenido:</p> <p>El trabajo decente para estos trabajadores es esencial para con el fin de proporcionar una atención de salud de calidad. Los servicios de salud son entornos laborales únicos y complejos con oportunidades y desafíos inherentes. La OIT apoya la mejora de las condiciones de trabajo y de las relaciones de trabajo en el sector de la salud a través de normas laborales</p>
<p>sectoriales y del diálogo social, y colabora con la OMS a fin de promover unos entornos de trabajo favorables, adecuados y saludables para la fuerza de trabajo de este sector<sup>1</sup>.</p> <p>La Corte Constitucional, por su parte, ha enfatizado:</p> <p>[...] En lo que atañe a su contenido, la norma consagra el respeto a los profesionales y trabajadores de la salud, quienes deben laborar bajo condiciones justas y dignas, tal como lo dispone el Texto Superior frente a todos los trabajadores de Colombia.</p> <p>Adicionalmente, debe manifestarse por parte de esta Corte que el enunciado normativo se encuentra en consonancia con los artículos 1º, 2º, 25, 53 y 54 Superiores, toda vez que Colombia, al ser un Estado social de derecho, tiene la obligación de garantizar el respeto por la dignidad humana; el trabajo debe gozar de especial protección; se debe garantizar la estabilidad en el empleo, un pago oportuno de la remuneración, al igual que es una obligación del Estado y los empleadores brindar formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran.</p> <p>Asimismo, la disposición es respetuosa con la jurisprudencia constitucional en la materia, pues esta Corporación, en múltiples pronunciamientos, ha sostenido que el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas se traduce en una labor que no implica cargas que vayan más allá de lo que puede soportar quien las desempeña y que, por tanto, hagan su existencia indigna.</p> <p>De una interpretación del enunciado normativo conforme al Texto Superior, se tendría que el trabajador no puede verse expuesto a arriesgar su integridad física, su salud, ni su vida en condiciones dignas, ni verse sometido a padecer dolores, ni incomodidades excesivas, ni a arriesgar el funcionamiento de su organismo.</p> <p>De igual manera, cabe mencionar que, indudablemente, la falta de capacitación, los bajos salarios, la tardanza en el pago y la insuficiencia de personal idóneo, son factores que van en detrimento de la prestación de un servicio de salud de calidad, pues, tal como lo señaló la OMS en el ya citado informe sobre la salud en el mundo 2006 “Colaboremos por la salud”, producto de una evaluación realizada por expertos acerca de la crisis de personal sanitario por la que se atraviesa a nivel universal, se puede recurrir a diversos instrumentos en aras de conseguir un mejor desempeño, tanto a nivel individual como respecto del conjunto del personal médico, tales como: i) elaborar las descripciones claras de los puestos de trabajo, ii) normas de apoyo y códigos deontológicos, iii) adecuar las aptitudes a las tareas, iv) llevar a cabo una supervisión que brinde apoyo, v) garantizar una remuneración adecuada, vi) garantizar una información y una comunicación suficientes, vii) mejorar las infraestructuras y los suministros, viii) fomentar el aprendizaje permanente, ix) establecer una gestión eficaz de los equipos y, x) combinar responsabilidad y rendición de cuentas [...]².</p> <p>En consonancia con lo anterior, a partir de los mandatos previstos en las disposiciones antes señaladas, así como las reglas jurisprudenciales establecidas como fuente de</p>	<p>derecho por la Corte Constitucional en las sentencias C-614 de 2009<sup>3</sup> y C-171 de 2012<sup>4</sup> en las diferentes formas de las relaciones de trabajo permitidas en la prestación de los servicios de salud y cuyas previsiones operan tanto para el sector público como el privado de acuerdo con lo considerado por el alto Tribunal, se debe tener presente que si bien la regla general es la vinculación mediante contrato de trabajo, el ordenamiento jurídico posibilita otras modalidades de vinculación para la prestación de servicios que pueden ser de naturaleza administrativa, civil o comercial, o a través de los contratos colectivos de trabajo del Código Sustantivo de Trabajo (CST) o aquellos que surjan de convenios o contratos de asociación o colaboración para la prestación de un servicio entre públicos, privados o la asociación entre estos.</p> <p>La Corte Constitucional ha advertido a los empleadores tanto del sector público como del privado sobre la obligatoriedad de dar cumplimiento a los artículos 1, 25, 53, 123 y 125 de la Constitución Política, especialmente en lo referido a la prohibición derivada de contratar funciones permanentes y propias de las entidades públicas y privadas, a través del contrato de prestación de servicios, así como mediante otras modalidades permitidas en el ordenamiento jurídico, pero que en el fondo entrañan los elementos que configuran una verdadera relación de carácter laboral, específicamente el de subordinación.</p> <p>De la jurisprudencia señalada se extraen los siguientes criterios, que deberían ser observados en el texto del proyecto de ley, así:</p> <p>i. La vinculación laboral es la modalidad de contratación indicada cuando se trata del personal que realiza actividades misionales o que participa directamente en los servicios de salud habilitados en los prestadores de servicios de salud, públicos o privados, o en los cuales el talento humano va a estar subordinado a las órdenes del prestador de servicios de salud.</p> <p>ii. Cuando se trata de talento humano que no realiza actividades misionales, o que no participa de los servicios de salud habilitados en los prestadores de servicios de salud, y dependiendo de la capacidad instalada, de la relación entre oferta y demanda, de la oportunidad en la prestación, el tiempo de la atención y el riesgo en la atención, el prestador de servicios de salud determinará la cantidad necesaria de talento humano requerido, pudiendo hacerlo mediante vinculación laboral o en otras modalidades contractuales previstas en el ordenamiento jurídico para la prestación de estos servicios, atendiendo a la regla general previamente mencionada.</p>

<sup>1</sup> En: <https://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/health-services/lang-es/index.htm>

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-313 de 2014, M.P. Gabriel E. Mendoza Martelo.

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-614 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-171 de 2012, M.P. Luis E. Vargas Silva.

<p>La Corte Constitucional ha establecido los criterios que se deben aplicar y para qué tipo de actividades se pueden o no contratar, de manera tal que no se vayan a vulnerar los derechos fundamentales de los trabajadores:</p> <p>[...] Acerca del esclarecimiento de qué constituye una función permanente, la jurisprudencia constitucional ha precisado los criterios para determinarla, los cuales se refieren (i) al <b>criterio funcional</b>, que hace alusión a "la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucionales y legalmente asignadas a la entidad pública (artículo 121 de la Constitución)"<sup>6</sup>; (ii) al <b>criterio de igualdad</b>, esto es, cuando "las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral"; (iii) al <b>criterio temporal o de habitualidad</b>, si "las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual"; (iv) al <b>criterio de excepcionalidad</b>, si "la tarea acordada corresponde a "actividades nuevas" y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta"; y (v) al <b>criterio de continuidad</b>, si "la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones de giro ordinario de la administración, en otras palabras, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral"<sup>6</sup> [...]'. [Énfasis agregado].</p> <p>Con base en las anteriores consideraciones jurisprudenciales, la contratación o vinculación de los trabajadores de la salud puede realizarse en forma indirecta, siempre y cuando no se incurra en intermediación laboral indebida o tercerización laboral ilegal y se cumplan las reglas previstas en la sentencia C-171 de 2012 y tal y como lo previenen los artículos 63 de la Ley 1429 de 2011 y 103 de la Ley 1438 de 2011.</p> <p>Adicional a lo anterior, debe recordarse que el Alto Tribunal había advertido de manera temprana cómo se tergiversaba una fórmula contractual, así:</p> <p>[...] En resumen, a juicio de la Corte los cargos formulados por los demandantes, como se pudo registrar, parten de una premisa equivocada consistente en no haber diferenciado el contrato de prestación de servicios surgido del ejercicio de la autonomía de la voluntad, que son a los que alude la norma examinada con respecto al Estatuto General de Contratación para la administración pública, de los contratos de trabajo, cuya relación jurídica y elementos configurativos son bien diferentes, los cuales no se predicán de la constitucionalidad de la disposición demandada sino de las deformaciones que en la aplicación práctica de esa figura contractual se han presentado [...]<sup>9</sup>.</p> <p><sup>6</sup> Sentencia C-614 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretell Chaljub.  <sup>7</sup> <i>Ibid.</i>  <sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-171 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.  <sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-154 de 1997, MP Hernando Herrera Vergara.</p>	<p>No sobra aquí, por su vigencia y luces aleccionadoras, traer a colación la aclaración de voto realizada por el Magistrado Ciro Angarita Barón a la sentencia C-056 de 1993 frente a esa situación:</p> <p>[...] Esta sentencia dedica buena parte de su contenido a destacar las notas características del contrato administrativo de prestación de servicios y del contratista independiente, las cuales en opinión del ponente no permiten en ningún caso calificarlo como destinatario de los principios mismos contenidos en el artículo 53 de la Constitución vigente.</p> <p>Si bien es cierto que en la mayoría de los casos tal contrato excluye la continuada dependencia o subordinación, ello no significa necesariamente que en algunas circunstancias y en virtud de los hechos que lo rodean bien puede ocurrir que se transforme, en presencia de una clara y real subordinación o dependencia, en contrato de trabajo, con todas sus consecuencias. En este caso, las normas protectoras del trabajo humano y de su dignidad exigen que se reconozca la realidad de los hechos que se subsume en el contrato laboral como prototipo del contrato real, característica ésta que ha venido siendo reiterada tanto en la doctrina clásica como en la jurisprudencia nacional.</p> <p>La sentencia no puede menos que reconocer también esta realidad en un modesto párrafo final que tiene sin embargo, virtud redentora de tales dimensiones que hace que lo que parecía ser un salvamento de voto se convierta tan sólo en la presente aclaración, tranquilo como queda con la seguridad de que al trabajo humano en sus diversas formas o modalidades, - bien sea intelectual o material, libre o dependiente-, se le reconoce su dignidad y valor, por encima de conceptos o categorías de los cuales a veces resultan vulnerados los derechos de sus titulares, con menoscabo también de la justicia y la igualdad.</p> <p>Con todo sorprende comprobar que el ponente no hubiere optado por una tónica más enfática al derecho al trabajo humano que condujera a proponer la declaratoria de una constitucionalidad condicionada al hecho de que -en aquellos casos en que por cualquier eventual abuso de formas jurídicas el contrato de prestación de servicios deviniere en contrato de trabajo- se respeten cabalmente los derechos del trabajador. Esta forma tiene la ventaja de estimular una rigida observancia o vigilancia del cumplimiento de las respectivas obligaciones para mantenerse en el marco de los preceptos constitucionales. Lo cual favorece en mejor forma la causa inextinguible de la justicia.</p> <p>Por todo lo anterior, es pertinente preguntar con sana curiosidad: Por qué no se optó en esta ocasión por decretar una exequibilidad condicional, más acorde como era con las exigencias de la dignidad humana? [...]<sup>9</sup>. [Énfasis agregado]</p> <p>Haber seguido la línea planteada por ese gran hombre que tuvo un paso fugaz pero sustancioso en la Corte Constitucional, hubiera ahorrado muchos años de debate, motivo de más para tenerlo en cuenta hoy en día.</p> <p><sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-056 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón.</p>
<p>Por lo anterior, se sugiere eliminar la expresión "a través de contratos civiles o comerciales" del inciso 2 pues no agotan los mecanismos de encubrimiento y vejación de derechos. Tampoco es posible eliminar esa clase de contratación cuando efectivamente existe.</p> <p>Respecto del inciso 4 asociado con actividades a cargo de las administradoras de riesgos laborales y empleadores, no guarda unidad con el objeto de regulación del artículo, por ende, se sugiere trasladarlo al artículo 7º o dejarlo como un precepto independiente.</p> <p>2.3. En lo que tiene que ver con el artículo 7º, relativo al "Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo", se estima que las disposiciones vigentes en Riesgos Laborales son suficientes para garantizar la protección de la salud en los ambientes de trabajo, de todos los trabajadores y particularmente de los del área de la salud.</p> <p>Se recomienda eliminar el artículo considerando que estos aspectos ya están incluidos en el Sistema de Salud y Seguridad en el Trabajo, bajo el desarrollo de programas de talento humano denominados "entorno saludable".</p> <p>En el sector público, el Bienestar de los servidores públicos, incluidos los servidores de las ESES está desarrollado en las siguientes disposiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Ley 909 de 2004, mediante la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, señala que: "... con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción y desarrollo de los empleados en el desempeño de su labor, así como de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales, las entidades deberán implementar programas de bienestar e incentivos".</li> <li>- El Decreto 1567 de 1998 estipula: el "Bienestar Social", y lo define como "... programas de bienestar social que deben organizarse a partir de las iniciativas de los servidores públicos como procesos permanentes orientados a crear, mantener y mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral del empleado, el mejoramiento de su nivel de vida y el de su familia; así mismo deben permitir elevar los niveles de satisfacción, eficacia, eficiencia, efectividad e identificación del empleado con el servicio de la entidad en la cual labora".</li> <li>- El Decreto 1227 de 2005, también reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y preceptúa que las entidades públicas, en coordinación con los organismos de seguridad y previsión social, podrán ofrecer a todos los empleados y sus familias los programas de protección y servicios sociales que se relacionan con aspectos</li> </ul>	<p>vacacionales, artísticos y culturales de promoción y prevención de la salud y de la capacitación informal en artes y artesanías u otras modalidades que conlleven la recreación y el bienestar del empleado y que puedan ser gestionadas en convenio con Cajas de Compensación u otros organismos que faciliten subsidios o ayudas económicas.</p> <p>2.4. Acerca del artículo 8º, se tiene que los criterios de suficiencia patrimonial están establecidos en la norma de habilitación y los determina el Ministerio de Salud y Protección Social. En efecto, la Resolución 3100 de 2019, contempla en el Anexo Técnico, dentro de los lineamientos de habilitación, en el ítem condiciones de suficiencia patrimonial y financiera, lo siguiente:</p> <p><b>8.2. CONDICIONES DE SUFICIENCIA PATRIMONIAL Y FINANCIERA</b></p> <p>Es el cumplimiento de las condiciones que posibilitan la estabilidad financiera de la Institución Prestadora de Servicios de Salud, en el mediano plazo, su competitividad dentro del área de influencia, liquidez y cumplimiento de sus obligaciones en el corto plazo.</p> <p>Las condiciones de suficiencia patrimonial y financiera de la Institución Prestadora de Servicios de Salud se evidencian con los estados financieros certificados por el revisor fiscal o el contador.</p> <p>Para la inscripción en el Registro Especial de Prestador de Servicios de Salud -REPS, se tomarán como base los estados financieros de la vigencia fiscal del año inmediatamente anterior al registro. Sin embargo, se pueden tomar como base estados financieros de periodos menores al año, cuando se realicen operaciones financieras dirigidas al cumplimiento de condiciones de suficiencia patrimonial y financiera. En todo caso, los estados financieros deberán estar certificados y/o dictaminados por el revisor fiscal de la institución o el contador según sea el caso de la entidad a la cual pertenezca.</p> <p>En el caso de una nueva institución prestadora de servicios de salud, se evidencia con los estados financieros de constitución o de periodos intermedios o de los cierres de vigencia certificados o dictaminados cuando aplique.</p> <p>Cuando se trate de una Institución Prestadora de Servicios de Salud que no cuente con personería jurídica y sea propiedad de una entidad promotora de salud, entidad adaptada, caja de compensación familiar, empresa de medicina prepagada o de otra entidad, sea este o no su objeto social, presentará los estados financieros consolidados certificados o dictaminados, de la entidad a la cual pertenece.</p> <p>La institución prestadora de servicios de salud que al momento de la autoevaluación o de la verificación de las condiciones de suficiencia patrimonial y financiera, se halle en proceso de reestructuración de pasivos o en procesos concordatarios, en los términos establecidos en la Ley 550 de 1999, o en el Código de Comercio o se encuentre bajo medida especial de intervención forzosa administrativa para administrar por la Superintendencia Nacional de Salud, demostrará dichas condiciones una vez culmine el proceso de reestructuración,</p>

concordato o intervención, respectivamente.

La valoración de la suficiencia patrimonial y financiera se establecerá mediante la aplicación de los siguientes indicadores:

8.2.1. Patrimonio

Que el patrimonio total se encuentre por encima del cincuenta por ciento (50%) del capital social, capital fiscal o aportes sociales, según corresponda de acuerdo con la naturaleza jurídica de la Institución Prestadora de Servicios de Salud y de conformidad con los lineamientos señalados en el Plan General de Contabilidad Pública y el Plan de Cuentas para instituciones prestadoras de servicios de salud privadas.

El valor resultante de la operación indicada deberá ser superior a 50 %. De acuerdo con la naturaleza jurídica de la entidad la cuenta que registra el capital es:

En las entidades descentralizadas del orden nacional, territorial y entidades autónomas una de las siguientes cuentas de acuerdo con las disposiciones legales de creación y funcionamiento:

\* Patrimonio Institucional – Aportes sociales código 3203 del plan general de contabilidad pública.

\* Patrimonio Institucional – Capital Suscrito y Pagado, código 3204 del plan general de contabilidad pública.

\* Patrimonio Institucional – Capital Fiscal, código 3208 del plan general de contabilidad pública

En las entidades públicas es la cuenta Capital Fiscal, código 3105, del Plan General de Contabilidad Pública o Patrimonio Público Incorporado, código 3125, del Plan General de Contabilidad Pública.

En las entidades privadas el Capital Social, código 31, del Plan de Cuentas para Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Privadas.

8.2.2. Obligaciones mercantiles

En caso de incumplimiento de obligaciones mercantiles vencidas en más de 360 días, su valor acumulado no debe superar el 50% del pasivo corriente. Entiéndase por obligaciones mercantiles, aquellas acreencias incumplidas a favor de terceros, originadas como resultado de aquellos hechos económicos propios del objeto de la entidad, así:

Sumatoria de los montos de obligaciones mercantiles vencidas en más de 360 días
Pasivo Corriente X 100

Para la obtención del valor del numerador, se solicitará a la entidad un reporte, certificado por el revisor fiscal y/o contador de las cuentas por pagar a los proveedores y demás obligaciones

mercantiles que superen un periodo más de 360 días calendario contados a partir de la fecha de surgimiento de la obligación, con corte a la fecha de la verificación.

8.2.3. Obligaciones laborales

En caso de incumplimiento de obligaciones laborales vencidas en más de 360 días, su valor acumulado no debe superar el 50% del pasivo corriente. Entiéndase por obligaciones laborales, aquellas acreencias incumplidas exigibles a favor de los empleados, ex empleados y pensionados, originadas como resultado de la causación de derechos laborales.

Sumatoria de los montos de obligaciones laborales vencidas en más de 360 días
Pasivo Corriente X 100

Para la obtención del valor del numerador, se solicitará a la entidad un reporte, certificado por el revisor fiscal o contador de las moras de pago de nómina y demás obligaciones laborales que superen un periodo más de 360 días calendario contados a partir de la fecha de surgimiento de la obligación, con corte a la fecha de la verificación.

Como se aprecia en la norma que rige actualmente para la habilitación de prestadores ya se encuentran, como elementos a ser evaluados de la suficiencia patrimonial, el incumplimiento de las obligaciones mercantiles y el incumplimiento de las obligaciones laborales, razón por la cual, no es necesario establecer tal situación en la Ley.

2.5. En lo que atañe al artículo 9º, ligado con estímulos para los profesionales de la salud que presten sus servicios en zonas de alta dispersión geográfica y difícil acceso, se observa que es necesario determinar una fuente de financiación para desarrollar este sistema de incentivos toda vez que para su desarrollo se requiere de recursos económicos. A la luz de las políticas fiscales y los fines esenciales del estado, el proyecto de ley debe señalar la fuente y el mecanismo por medio del cual el Estado realizará dichas erogaciones, en atención a lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", que dispone:

ARTÍCULO 7º. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo

dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

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

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

Se requiere por tanto ese pronunciamiento fiscal para garantizar la viabilidad del texto analizado. En este orden, si bien se destaca que los congresistas tienen especial interés por mejorar las condiciones laborales y de prestación de servicios de los trabajadores de la salud, en el proyecto se evidencian problemas de constitucionalidad y conveniencia como se señaló a lo largo de este concepto.

3. CONCLUSIÓN

La protección al trabajo es un postulado fundamental del Estado social de derecho y un elemento de dignificación de la persona. Desde esa perspectiva, el proyecto de ley recoge las dimensiones constitucionales y jurisprudenciales en la materia que deben ser acatadas.

No obstante, se plantean algunas observaciones tales como:

3.1. En cuanto al campo de aplicación, no es claro si la regulación se dirige al Talento Humano en Salud definido en los terminos de los artículos 1 y 1/ de la Ley 1164 de 2007 o al talento humano del Sistema de Salud como se establece en el artículo 1 y 7, al talento humano del sector salud como se indica en el artículo 2. Es relevante precisar si la ley aplica al personal asistencial, administrativo o de apoyo de las instituciones prestadoras de servicios de salud y de otras entidades.

3.2. En relación con el artículo 2º, se sugiere eliminar la expresión "a través de contratos civiles o comerciales" del inciso 2 pues no agotan los mecanismos de encubrimiento y vejación de derechos. Tampoco es posible eliminar esa clase de contratación cuando efectivamente existe. Sobre el inciso 4 asociado con actividades a cargo de las administradoras de riesgos laborales y empleadores, se tiene que no guarda unidad con el objeto de regulación del artículo, de ahí que se sugiera trasladarlo al artículo 7º o dejarlo como un precepto independiente.

3.3. Se sugiere eliminar el artículo 7º, sobre seguridad en el trabajo, así como el artículo 8º de suficiencia patrimonial, ya que tales materias ya están reguladas.

3.4. Es imprescindible verificar la viabilidad financiera del artículo 9º, específicamente en lo concerniente a la fuente de financiación.

Sin perjuicio de lo enunciado, se debe manifestar que es intención del Gobierno nacional realizar una transformación del sistema de salud, con el fin de garantizar el acceso pleno y efectivo al goce del derecho a la salud, incluyendo, entre otras, modificaciones que permitan garantizar el cumplimiento de los elementos y principios del derecho fundamental a la salud e incidán de manera favorable para que todas las personas puedan acceder al goce efectivo de este, en igualdad de condiciones y sin discriminación por capacidad de pago, los cuales actualmente son objeto de análisis y estudio técnico al interior de esta Cartera; por lo cual, este tipo de propuestas y finalidades normativas, están siendo estudiadas y abordadas para definir acciones que en el corto, mediano y largo plazo permitan las transformación del sistema.

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

Atentamente,

Carolina Corcho Mejía
Ministra de Salud y Protección Social

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
Ministra de Salud y Protección Social

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 45 DE 2022 SENADO**

*por medio de la cual se fortalecen las plazas de mercado públicas del país, se promueve la conservación de su patrimonio cultural y se mejoran como espacio para la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria y se estimula la economía solidaria, se impulsan los mercados campesinos y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor <b>DAVID DE JESÚS BETTIN GÓMEZ</b> Comisión Quinta Constitucional Senado de la República Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el <b>PL 045/22 (S)</b> “<i>por medio de la cual se fortalecen las plazas de mercado públicas del país, se promueve la conservación de su patrimonio cultural y se mejoran como espacio para la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria y se estimula la economía solidaria, se impulsan los mercados campesinos y se dictan otras disposiciones</i>”.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación<sup>1</sup>, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>La propuesta dispone:</p> <p><b>ARTÍCULO 1º. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto fortalecer las Plazas de Mercado públicas del país, promover la conservación de su patrimonio cultural y fortalecer el espacio para la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria y estimular la economía solidaria entre quienes comercialicen sus productos en las Plazas de Mercado y promover mercados campesinos<sup>2</sup>.</p> <p>Bajo esta perspectiva, se estructuran los demás componentes del proyecto de ley que involucran, entre otros puntos, lo que a continuación se describe:</p> <p><b>1.1. Ámbito de aplicación (art. 2º), definiciones (art. 3º) y colaboración armónica de las</b></p> <p><sup>1</sup> Cfr. <a href="http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley">http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley</a>. Legislatura 2022-2023. <sup>2</sup> Cfr. Radicado de entrada N° 202242301571712.</p>	<p>entidades de Estado (art. 4º).</p> <p><b>1.2.</b> El fortalecimiento de las plazas de mercado (capítulo I) a través de la creación de una Mesa Técnica Nacional de Plazas de Mercado con subcomisiones de trabajo, encargada de construir los lineamientos de política estatal de las plazas de mercado y del plan respectivo, así como una estrategia de fortalecimiento. Es más, se pretende la formulación de un plan para la adecuación, rehabilitación y fortalecimiento social de las plazas de mercado, su financiación y la creación de un registro único de plazas de mercado, así como la formulación de la política pública.</p> <p><b>1.3.</b> Incentivos a la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria en plazas de mercado (capítulo II) representados en subsidios para pequeños y medianos productores y líneas de crédito a bajo interés.</p> <p><b>1.4.</b> Incentivos a la economía solidaria de las personas que ofertan sus productos de economía campesina, familiar y comunitaria en las plazas de mercado (capítulo III) que se evidencian en exención de pago de registro y renovación, exención de requisitos para otorgamiento de créditos, asesoría y en la responsabilidad de apoyo por parte de las entidades territoriales.</p> <p><b>1.5.</b> Impulso de los mercados campesinos y articulación con las plazas de mercado (capítulo IV).</p> <p><b>1.6.</b> El capítulo V, alude a la promoción de compras en las plazas de mercado en medios de comunicación y redes sociales y; finalmente, en el capítulo VI, se contempla el patrimonio cultural de las plazas de mercado públicas.</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p><b>2.1. Comentarios generales</b></p> <p>La iniciativa que ahora nos ocupa cuenta con un antecedente de radicación en anteriores legislaturas, a saber, el <b>PL 248/21 (S)</b> “<i>por medio de la cual se fortalecen las plazas de mercado en el país, se incentiva la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria, se promueven los mercados campesinos y se dictan otras disposiciones</i>”.</p> <p>Debe indicarse, adicionalmente, que la plaza de mercado, también conocida como galería, es un espacio social, a saber:</p>						
<p>[...] La plaza es para Pérgolis (2002) un espacio comunitario, un lugar de encuentro, el cual adquiere significado desde la apropiación y la tradición en el contexto occidental; en una aproximación similar, Castilano Roldán (2011) define el mercado como “...un ambiente social donde se propician relaciones de intercambio en el que hay una constante interacción entre compradores y vendedores, en los cuales existen operaciones asociadas a la circulación de las mercancías...” (p. 127) [...]. Castillo (2014) define la plaza de mercado como “...el espacio de encuentro entre sus habitantes y como centro de resguardo de la memoria cultural agrícola y alimentaria” (p. 4), siendo este un lugar geoestratégico que alberga tradiciones locales y regionales, fortaleciendo la identidad y la pertenencia en medio de un contexto que se debate entre la diversidad y la exclusión. En este sentido, García Canclini (1990) plantea que estos procesos de encuentro intercultural, si bien pueden generar exclusión o segregación, invitan a un diálogo y un encuentro a partir de la diversidad, el cual fortalece y alimenta a las partes involucradas, sumándose, transformándose y reconfigurándose, a través de la hibridación cultural y el mestizaje [...]”.</p> <p>Estos aspectos no se vislumbran nitidamente ni en los centros comerciales ni en las grandes superficies que plantean un sesgo en el acceso y en el relacionamiento entre las personas. Tales espacios, especialmente las grandes superficies, no admiten prácticas socio-culturales como el regateo.</p> <p>Así mismo, desde hace un buen tiempo, se destacaban fortalezas de las plazas de mercado como las siguientes que se indican en el artículo citado, aludiendo a un texto de Restrepo<sup>4</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Eliminación de intermediarios.</b> El mercado permite la venta directa. Lo que genera mayor rendimiento al productor y reduce costos para el consumidor.</li> <li>• <b>Cantidad, variedad y frescura.</b> Frescura y variedad en los productos, gracias a su comercialización directa y producción responsable.</li> <li>• <b>Favorabilidad para las relaciones sociales y comerciales.</b> Espacio de encuentro para la comunidad, gracias a la interacción directa tanto entre comerciantes y consumidores, como entre los mismos visitantes.</li> <li>• <b>Posibilidades de regateo o negociación directa.</b> Con base en la calidad, cantidad, oferta y demanda, es posible llevar a cabo una negociación directa entre el productor o el comerciante, frente al consumidor.</li> </ul> <p><b>2.2. Comentarios específicos</b></p> <p>En lo concerniente al articulado y con base en lo que se viene tratando, desde el sector salud, resulta conducente manifestar:</p> <p><sup>3</sup> Rafael Bravo, “La plaza de mercado como escenario para la identificación de diversos fenómenos socioculturales e interculturales en el continente americano” <i>Revista de Estudios sobre Patrimonio Cultural</i>, vol. 33, 2020. En: <a href="https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/APUNTES/33%20(2020)/151565310006/">https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/APUNTES/33%20(2020)/151565310006/</a></p> <p><sup>4</sup> Restrepo, J. (1966). Plazas de mercados en Medellín como centro de distribución. <i>Rev Univ EAFIT</i>, 2(2), 57-70. <a href="https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/17373/document%20%2868%29.pdf?sequence=2&amp;isAllowed=y">https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/17373/document%20%2868%29.pdf?sequence=2&amp;isAllowed=y</a></p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>PROYECTO DE LEY</th> <th>COMENTARIO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>ARTÍCULO 1º. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto fortalecer las Plazas de Mercado públicas del país, promover la conservación de su patrimonio cultural y fortalecer el espacio para la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria y estimular la economía solidaria entre quienes comercialicen sus productos en las Plazas de Mercado y promover mercados campesinos.</td> <td>La propuesta aportaría a la garantía de la Seguridad Alimentaria y Nutricional desde el enfoque del derecho humano a la alimentación y, por lo tanto, puede incidir de manera positiva en los determinantes sociales de la salud.</td> </tr> <tr> <td><b>ARTÍCULO 3º. DEFINICIONES.</b> Para la buena aplicación de la presente ley, se consideran necesarias las siguientes definiciones:  <b>Plaza de Mercado:</b> Es el bien fiscal de uso público mediante el cual el Estado ejerce la función social de garantizar el abastecimiento de alimentos, con <i>calidad nutricional</i>, oportunidad, confianza y precio justo, a través de la comercialización de productos provenientes de la economía campesina de mediana y pequeña escala que conserva patrones culturales y tradicionales propios. Es también un centro activo de encuentro entre el campo y la ciudad. El carácter de bienes de uso público somete a las plazas de mercado a la custodia, defensa y administración por parte de las entidades públicas competentes [...]. <b>Alimentación Adecuada.</b> Es aquella que satisface las necesidades energéticas y nutricionales de las personas en todas las etapas del ciclo vital considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento y desarrollo. Promueve el suministro de nutrientes de la madre al feto, la práctica de la lactancia materna e incluye alimentos ricos en nutrientes en la alimentación complementaria y se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.</td> <td>Al respecto, se recomienda que las definiciones no sean incorporadas en la ley pues ello puede originar problemas regulatorios. En efecto, se generan inflexibilidades que impiden prontas adecuaciones a las realidades cambiantes. Por tal razón se aconseja que sea la autoridad reguladora del sector competente quien establezca las definiciones sobre la base de unos criterios muy generales.  De persistir en este acápite, en el marco de las competencias asignadas al Ministerio de Salud y Protección Social, se solicita tener en cuenta lo siguiente:  En la noción que se da a <b>Plaza de Mercado</b>, se debe revisar el uso del término “<i>calidad nutricional</i>”, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 3803 de 2016, “<i>por la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes – RIEN para la población colombiana y se dictan otras disposiciones</i>”, en el país se promueve la “<i>dieta equilibrada que aporte la cantidad y calidad necesaria de energía y nutrientes</i>”, entendiendo que es aquella que contiene todos los alimentos necesarios para conseguir un estado nutricional óptimo.  Sobre el punto se recomienda el siguiente ajuste:  “<b>Plaza de Mercado:</b> Es el bien fiscal de uso público mediante el cual el Estado ejerce la función social de garantizar el abastecimiento de alimentos <u>inocuos</u>, con <u>calidad nutricional</u>, <u>oportunidad</u>, <u>confianza</u> y <u>precio justo</u>, a través de la</td> </tr> </tbody> </table>	PROYECTO DE LEY	COMENTARIO	<b>ARTÍCULO 1º. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto fortalecer las Plazas de Mercado públicas del país, promover la conservación de su patrimonio cultural y fortalecer el espacio para la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria y estimular la economía solidaria entre quienes comercialicen sus productos en las Plazas de Mercado y promover mercados campesinos.	La propuesta aportaría a la garantía de la Seguridad Alimentaria y Nutricional desde el enfoque del derecho humano a la alimentación y, por lo tanto, puede incidir de manera positiva en los determinantes sociales de la salud.	<b>ARTÍCULO 3º. DEFINICIONES.</b> Para la buena aplicación de la presente ley, se consideran necesarias las siguientes definiciones:  <b>Plaza de Mercado:</b> Es el bien fiscal de uso público mediante el cual el Estado ejerce la función social de garantizar el abastecimiento de alimentos, con <i>calidad nutricional</i> , oportunidad, confianza y precio justo, a través de la comercialización de productos provenientes de la economía campesina de mediana y pequeña escala que conserva patrones culturales y tradicionales propios. Es también un centro activo de encuentro entre el campo y la ciudad. El carácter de bienes de uso público somete a las plazas de mercado a la custodia, defensa y administración por parte de las entidades públicas competentes [...]. <b>Alimentación Adecuada.</b> Es aquella que satisface las necesidades energéticas y nutricionales de las personas en todas las etapas del ciclo vital considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento y desarrollo. Promueve el suministro de nutrientes de la madre al feto, la práctica de la lactancia materna e incluye alimentos ricos en nutrientes en la alimentación complementaria y se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.	Al respecto, se recomienda que las definiciones no sean incorporadas en la ley pues ello puede originar problemas regulatorios. En efecto, se generan inflexibilidades que impiden prontas adecuaciones a las realidades cambiantes. Por tal razón se aconseja que sea la autoridad reguladora del sector competente quien establezca las definiciones sobre la base de unos criterios muy generales.  De persistir en este acápite, en el marco de las competencias asignadas al Ministerio de Salud y Protección Social, se solicita tener en cuenta lo siguiente:  En la noción que se da a <b>Plaza de Mercado</b> , se debe revisar el uso del término “ <i>calidad nutricional</i> ”, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 3803 de 2016, “ <i>por la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes – RIEN para la población colombiana y se dictan otras disposiciones</i> ”, en el país se promueve la “ <i>dieta equilibrada que aporte la cantidad y calidad necesaria de energía y nutrientes</i> ”, entendiendo que es aquella que contiene todos los alimentos necesarios para conseguir un estado nutricional óptimo.  Sobre el punto se recomienda el siguiente ajuste:  “ <b>Plaza de Mercado:</b> Es el bien fiscal de uso público mediante el cual el Estado ejerce la función social de garantizar el abastecimiento de alimentos <u>inocuos</u> , con <u>calidad nutricional</u> , <u>oportunidad</u> , <u>confianza</u> y <u>precio justo</u> , a través de la
PROYECTO DE LEY	COMENTARIO						
<b>ARTÍCULO 1º. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto fortalecer las Plazas de Mercado públicas del país, promover la conservación de su patrimonio cultural y fortalecer el espacio para la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria y estimular la economía solidaria entre quienes comercialicen sus productos en las Plazas de Mercado y promover mercados campesinos.	La propuesta aportaría a la garantía de la Seguridad Alimentaria y Nutricional desde el enfoque del derecho humano a la alimentación y, por lo tanto, puede incidir de manera positiva en los determinantes sociales de la salud.						
<b>ARTÍCULO 3º. DEFINICIONES.</b> Para la buena aplicación de la presente ley, se consideran necesarias las siguientes definiciones:  <b>Plaza de Mercado:</b> Es el bien fiscal de uso público mediante el cual el Estado ejerce la función social de garantizar el abastecimiento de alimentos, con <i>calidad nutricional</i> , oportunidad, confianza y precio justo, a través de la comercialización de productos provenientes de la economía campesina de mediana y pequeña escala que conserva patrones culturales y tradicionales propios. Es también un centro activo de encuentro entre el campo y la ciudad. El carácter de bienes de uso público somete a las plazas de mercado a la custodia, defensa y administración por parte de las entidades públicas competentes [...]. <b>Alimentación Adecuada.</b> Es aquella que satisface las necesidades energéticas y nutricionales de las personas en todas las etapas del ciclo vital considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento y desarrollo. Promueve el suministro de nutrientes de la madre al feto, la práctica de la lactancia materna e incluye alimentos ricos en nutrientes en la alimentación complementaria y se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.	Al respecto, se recomienda que las definiciones no sean incorporadas en la ley pues ello puede originar problemas regulatorios. En efecto, se generan inflexibilidades que impiden prontas adecuaciones a las realidades cambiantes. Por tal razón se aconseja que sea la autoridad reguladora del sector competente quien establezca las definiciones sobre la base de unos criterios muy generales.  De persistir en este acápite, en el marco de las competencias asignadas al Ministerio de Salud y Protección Social, se solicita tener en cuenta lo siguiente:  En la noción que se da a <b>Plaza de Mercado</b> , se debe revisar el uso del término “ <i>calidad nutricional</i> ”, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 3803 de 2016, “ <i>por la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes – RIEN para la población colombiana y se dictan otras disposiciones</i> ”, en el país se promueve la “ <i>dieta equilibrada que aporte la cantidad y calidad necesaria de energía y nutrientes</i> ”, entendiendo que es aquella que contiene todos los alimentos necesarios para conseguir un estado nutricional óptimo.  Sobre el punto se recomienda el siguiente ajuste:  “ <b>Plaza de Mercado:</b> Es el bien fiscal de uso público mediante el cual el Estado ejerce la función social de garantizar el abastecimiento de alimentos <u>inocuos</u> , con <u>calidad nutricional</u> , <u>oportunidad</u> , <u>confianza</u> y <u>precio justo</u> , a través de la						

<p><b>PROYECTO DE LEY</b></p> <p>productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales.</p>	<p><b>COMENTARIO</b></p> <p>comercialización de productos provenientes de la economía campesina de mediana y pequeña escala que conserva patrones culturales y tradicionales propios...".</p> <p>En relación con la <b>Alimentación Adecuada</b>, se tiene que referirse solamente a la característica "adecuada" puede limitar el alcance de lo propuesto en el proyecto de ley, el país adoptó el término <b>alimentación saludable</b> según la definición dispuesta en la Ley 2120 de 2021, a saber: "es aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento, promueve el suministro de nutrientes de la madre al feto, la práctica de la lactancia materna e incluye alimentos ricos en nutrientes en la alimentación complementaria y se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes".</p> <p>Sobre <b>Soberanía Alimentaria</b>, a la fecha existen diversas iniciativas legislativas, tanto en Cámara de Representantes como en el Senado de la República, que plantean definiciones orientadas al establecer un concepto sobre Soberanía Alimentaria, se sugiere abordar los diferentes proyectos de manera integral y unificar la definición, de mantenerse este apartado.</p>
<p><b>CAPÍTULO I: DEL FORTALECIMIENTO DE LAS PLAZAS DE MERCADO EN EL PAÍS</b></p>	
<p><b>ARTÍCULO 5°. MESA TÉCNICA NACIONAL DE PLAZAS DE MERCADO.</b> Créase la Mesa Técnica Nacional de Plazas de Mercado como instancia consultiva, decisoria y articuladora para la construcción, implementación, seguimiento y evaluación de la Política de Estado que trata el artículo 12 de la presente ley, del plan para el fortalecimiento, rehabilitación y adecuación de las Plazas de Mercado que trata el artículo 9 y demás instrumentos y herramientas que trata la presente ley. La composición de la Mesa será así:</p>	
<p><b>PROYECTO DE LEY</b></p> <p>según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".</p> <p>15) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios de quinta categoría según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".</p> <p>16) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios de sexta categoría según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".</p> <p>17) Un alcalde o alcaldesa en representación de los municipios donde se ubican las plazas de mercado designado por la Federación Colombiana de municipios</p> <p>18) Un hombre y una mujer representantes de los productores de Economía Campesina, Familiar y Comunitaria del nivel nacional [...]</p> <p><b>ARTÍCULO 6°. DE LAS SUBCOMISIONES DE TRABAJO.</b> Para el buen funcionamiento de la Mesa Técnica Nacional de Plazas de Mercado Públicas, esta tendrá por lo menos las siguientes subcomisiones de trabajo:</p> <p>a. Subcomisión de Infraestructura, Adecuación y Rehabilitación</p> <p>b. Subcomisión de Cultura</p> <p>c. Subcomisión de Fortalecimiento Social</p> <p>d. Subcomisión de Comercialización</p> <p>e. Subcomisión de Cooperativismo</p> <p>f. Subcomisión de Salud y Medio Ambiente</p> <p>g. Subcomisión de Soberanía Alimentaria</p> <p><b>PARÁGRAFO 1°.</b> Las personas representantes que trata el artículo 5, se distribuirán equitativamente dentro de las subcomisiones de trabajo. Estas subcomisiones tendrán dentro de su composición, a representantes de las entidades del orden nacional, de los entes territoriales, representantes de las Plazas de Mercado Públicas y de las Organizaciones y Asociaciones que tienen asiento al interior de la Mesa Técnica Nacional tal como lo establece el artículo 5 de la presente ley.</p>	<p><b>COMENTARIO</b></p> <p>No se considera pertinente la creación de múltiples instancias de articulación, considerando las recomendaciones frente a la racionalización de instancias y buscando evitar la duplicidad de esfuerzos, se sugiere omitir este acápite.</p> <p>No obstante, de persistir con la creación de las mismas sean definidas por la Mesa Técnica Nacional de acuerdo con los objetivos y metas de la Política Nacional mencionada en el artículo 12, teniendo presente la coordinación con otras instancias intersectoriales que existen en el país y se encuentran en funcionamiento.</p> <p>Por ejemplo, en materia de salud, se promueve la interlocución permanente entre la Comisión Intersectorial de Salud Pública y las demás Comisiones Intersectoriales relacionadas con salud pública, por ejemplo, la CISAN o la Comisión Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, para la adecuada implementación de los determinantes sociales de salud del Plan Decenal de Salud Pública.</p>
<p><b>PROYECTO DE LEY</b></p> <p>1) El director o directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o su delegado o delegada.</p> <p>2) El Ministro o Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) o su delegado o delegada</p> <p>3) El Ministro o Ministra de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) o su delegado o delegada</p> <p>4) El Ministro o Ministra de Tecnologías, Información y Las Comunicaciones (MINTIC) o su delegado o delegada</p> <p>5) El Ministro de Cultura o su delegado o delegada</p> <p>6) El Ministro de Trabajo o su delegado o delegada</p> <p>7) El director o directora de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) o su delegado o delegada</p> <p>8) Una persona representante de la Dirección de Comercialización de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR)</p> <p>9) Una persona representante de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)</p> <p>10) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios categoría especial según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"</p> <p>11) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios de primera categoría según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"</p> <p>12) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios de segunda categoría según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"</p> <p>13) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios de tercera categoría según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".</p> <p>14) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios de cuarta categoría</p>	<p><b>COMENTARIO</b></p> <p>Ley 1955 de 2019, el Departamento Administrativo de la Función Pública viene evaluando los actuales mecanismos de coordinación sectorial, con el fin de identificar ajustes institucionales que permitan generar mayores sinergias intra e intersectoriales para la promoción y ejecución de las diferentes políticas públicas.</p> <p>Por lo anterior, se sugiere revisar las funciones de otras instancias que puedan abordar temas ligados con la comercialización de alimentos de origen local, como plazas de mercado, circuitos cortos de comercialización o mercados campesinos, por ejemplo, la Mesa nacional de compras públicas locales de alimentos reglamentada mediante el Decreto 248 de 2021 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con la Política y el Plan a que hacen referencia los artículos 9 y 12 del proyecto.</p> <p>Adicionalmente, para su creación se requerirá iniciativa gubernamental, en los términos de los artículos 154 y 150, numeral 7°, constitucionales.</p> <p>No obstante, de persistir con la creación de una nueva instancia, es importante que la iniciativa especifique la entidad a cargo de presidir la Mesa o una secretaría técnica que se encargue de articular las políticas, iniciativas y acciones técnicas que surjan en la Mesa, entre esta y quienes la integran. Se recomienda establecer las funciones de cada rol en el marco de la Mesa técnica Nacional de Plazas de Mercado.</p> <p>Así mismo, considerando el aporte a la SAN y la propuesta de participación de un representante de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), se sugiere elevar la consulta del proyecto a la secretaría técnica de la mencionada comisión en el marco de lo establecido en el Decreto 2055 de 2009, modificado por el Decreto 2223 de 2022, y las funciones asignadas mediante la Ley 1355 de 2009.</p>
<p><b>PROYECTO DE LEY</b></p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> En caso tal se requiera otra Submisión de Trabajo, la Mesa Técnica Nacional podrá crearla de acuerdo a lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 4 de la presente ley.</p>	<p><b>COMENTARIO</b></p> <p>El Decreto 2833 de 2006 creó la <i>Comisión Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias</i> para la coordinación y orientación en la ejecución de la política de sanidad agropecuaria e inocuidad del país y entre sus funciones a cargo, se incluyen: a) <i>Armonizar las políticas de los distintos Ministerios y demás entidades que forman parte del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias</i>, mediante la concertación de lineamientos de interés común para los distintos Ministerios y Entidades Nacionales; c) <i>Apoyar la coordinación para el desarrollo e implementación de medidas sanitarias y fitosanitarias</i>. En dicho decreto también se considera la instancia de comités técnicos que se requieran.</p>
<p><b>ARTÍCULO 7°. DEL CONSEJO TÉCNICO.</b> Créase el Consejo Técnico de la Mesa Técnica Nacional de las Plazas de Mercado Públicas como instancia de coordinación, articulación y decisión de las Subcomisiones de Trabajo que trata el artículo 6 de la presente ley, el cual estará integrado por un representante de cada Subcomisión de Trabajo.</p>	<p>Se sugiere revisar este acápite, considerando las recomendaciones frente a la racionalización de instancias y buscando evitar la duplicidad de esfuerzos, de ahí que se recomienda omitirlo, no es clara la diferencia entre el "CONSEJO TÉCNICO" y la Mesa Técnica Nacional como tal, así mismo se hace necesario establecer el alcance y las funciones del Consejo, diferenciándolas de las funciones de la Mesa Nacional y las Subcomisiones.</p>
<p><b>ARTÍCULO 9°. Plan para la Adecuación, Rehabilitación y Fortalecimiento Social, Económico, Cultural, Ambiental y de Infraestructura de las Plazas de Mercado del País.</b> El Gobierno nacional bajo la responsabilidad del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o quien haga sus veces, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Dirección de Comercialización de la Agencia de Desarrollo Rural, sin detrimento de las responsabilidades y competencias de las entidades territoriales, contando con los lineamientos que trata el inciso 3 del artículo 8 de la presente ley, crearán un plan para la adecuación, rehabilitación y fortalecimiento social, económico, cultural, ambiental y de infraestructura de las Plazas Públicas de Mercado del país, que promueva y conserve su patrimonio cultural.</p>	<p>Con base en lo presentado en la exposición de motivos, en cuanto al cumplimiento de la Ley 9 de 1979, se sugiere ajustar el texto "... crearán un Plan para la adecuación, rehabilitación y fortalecimiento social, económico, cultural, ambiental, sanitario y de infraestructura de las Plazas de Mercado del país...".</p> <p>Se considera pertinente precisar si el "Fortalecimiento Social" incluye o aborda al trabajador informal que se encuentra dentro y fuera de las plazas de mercado, teniendo en cuenta la dinámica nacional de las plazas de mercado.</p> <p>Propuesta de ajuste al <b>PARÁGRAFO 1°</b>:</p>

PROYECTO DE LEY	COMENTARIO
<p><b>PARÁGRAFO 1°.</b> En los casos en que la adecuación y rehabilitación no sea posible y por lo tanto se requiera la reubicación, según criterios técnicos definidos por las alcaldías municipales o distritales, esta deberá hacerse a lugares con instalaciones adecuadas que garanticen condiciones adecuadas para el acceso, la logística, manipulación, comercialización, fortalecimiento de los valores culturales, así como la minimización de los riesgos sanitarios [...].</p>	<p>"En los casos en que la adecuación y rehabilitación no sea posible y por lo tanto se requiera la reubicación, según criterios técnicos definidos por las alcaldías municipales o distritales, esta deberá hacerse a lugares con instalaciones adecuadas que garanticen condiciones adecuadas para la <b>salud y seguridad de los trabajadores</b>, acceso, la logística, manipulación, comercialización, fortalecimiento de los valores culturales, así como la minimización de los riesgos sanitarios, <b>garantizando la seguridad sanitaria</b>".</p>
<p><b>ARTÍCULO 12°. POLÍTICA DE ESTADO.</b> En un término no mayor a un año y seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Ministerio de Cultura, teniendo en cuenta el principio de la participación, creará la Política de Estado para la adecuación, rehabilitación y fortalecimiento social, económico, ambiental, en infraestructura y patrimonio cultural de las Plazas de Mercado Públicas del país.</p> <p>Esta política también definirá los lineamientos para promover los incentivos a la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria que se ofrezcan en las Plazas de Mercado como instrumentos de Comercio Justo que promuevan los Circuitos Cortos de Comercialización desde un enfoque territorial, así como la promoción del consumo de alimentos saludables comercializados en las plazas de mercado públicas y en los mercados campesinos.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> La formulación e implementación de la política de Estado debe contar como mínimo con las siguientes estrategias:</p> <p>[...] 8. Diseñar e implementar una estrategia para la promoción del consumo de alimentos saludables ofertados en las Plazas de Mercado Pública y Mercados Campesinos [...]</p>	<p>Acorde con lo anterior, se sugiere ajustar el texto "... creará la Política de Estado para la adecuación, rehabilitación y fortalecimiento social, económico, cultural, ambiental, <b>sanitario y de infraestructura...</b>". Además, considerar que, en aras de garantizar la integralidad se incluya lo relacionado con el fomento de la comercialización basada en circuitos cortos.</p> <p>Es más, considerando lo dispuesto en la Ley 2120 de 2021, actualmente se fomentan los entornos alimentarios saludables. En el marco de la definición de <b>alimentación saludable</b>, se recomienda ajustar el artículo de la siguiente manera:</p> <p><b>"ARTÍCULO 12°. POLÍTICA DE ESTADO...</b></p> <p>Esta política también definirá los lineamientos para promover los incentivos a la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria que se ofrezcan en las Plazas de Mercado como instrumentos de Comercio Justo que promuevan los Circuitos Cortos de Comercialización desde un enfoque territorial, así como la promoción del consumo de alimentos <b>naturales sin procesar o mínimamente procesados</b> comercializados en las plazas de mercado públicas y en los mercados</p>

PROYECTO DE LEY	COMENTARIO
<p>articulación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y los municipios y distritos, impulsarán, crearán y consolidarán los Mercados Campesinos como espacios de comercio justo que promuevan la venta de alimentos naturales sin procesar o mínimamente procesados en Circuitos Cortos de Comercialización, que sean producidos por el campesinado, indígenas y afrocolombianos y que contribuyan a la soberanía alimentaria en el país.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Los rubros para el impulso de los Mercados Campesinos serán compartidos entre las Alcaldías, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p>	<p>ajustar:</p> <p>"...crearán y consolidarán los Mercados Campesinos como espacios de comercio justo que promuevan la venta de alimentos naturales sin procesar o mínimamente procesados en Circuitos Cortos de Comercialización, que sean producidos por el campesinado, indígenas y afrocolombianos y que contribuyan a la <b>Seguridad Alimentaria y Nutricional</b> en el país".</p>
<p><b>CAPÍTULO V: DE LA PROMOCIÓN DE COMPRAS EN LAS PLAZAS DE MERCADO EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y REDES SOCIALES</b></p>	
<p><b>ARTÍCULO 26°. DIFUSIÓN EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN.</b> El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o quien haga sus veces, en el plazo de un año y seis meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley, implementará un espacio de tiempo permanente en las parrillas públicas de programación televisiva, radial, de redes sociales y demás medios del Sistema de Comunicación Pública, invitando a la ciudadanía a visitar y comprar en las Plazas de Mercado Públicas y en los Mercados Campesinos. En dichos mensajes se expondrán los beneficios nutricionales, económicos y de contribución a la cultura nacional derivados de consumir los alimentos ofertados en las Plazas de Mercado Públicas y en los Mercados Campesinos.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones establecerá un rubro específico para implementar el espacio del que trata este artículo.</p>	<p>Se solicita revisar este artículo en relación con el uso de términos como "<b>beneficios nutricionales</b>", conforme con los comentarios realizados al artículo 3°, relativo a definiciones, se reitera la necesidad de usar el término "<b>alimentación saludable</b>" y se sugiere ajustar de la siguiente forma:</p> <p><b>"ARTÍCULO 26°. DIFUSIÓN EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN...</b> En dichos mensajes se promoverá la <b>alimentación saludable según las Guías Alimentarias para Población Colombiana y se expondrán los beneficios económicos y de contribución a la cultura nacional derivados de consumir los alimentos naturales sin procesar o mínimamente procesados, ofertados en las Plazas de Mercado Públicas y en los Mercados Campesinos</b>".</p>
<p><b>3. CONCLUSIÓN</b></p> <p>Por las razones expuestas, se estima <b>conveniente</b> que el proyecto de ley continúe su curso. Conforme con lo dispuesto en la exposición de motivos, y desde el enfoque de los determinantes sociales de la salud, las necesidades de la población en materia de salud nutricional y seguridad alimentaria son pieza fundamental en la construcción de las leyes y</p>	

PROYECTO DE LEY	COMENTARIO
<p><b>PARÁGRAFO 2.</b> La formulación de esta política de Estado contará con los lineamientos que resulten de la Mesa Técnica Nacional de Plazas de Mercado Públicas.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Para la buena construcción, desarrollo, seguimiento y evaluación de la política de Estado, esta deberá incluir la información emanada del artículo 11 de la presente ley.</p>	<p>campesinos."</p> <p>Sobre el parágrafo 1., en el marco de la misionalidad del Ministerio de Salud y Protección Social, se solicita <b>eliminar el numeral 8</b>, toda vez que, acorde con la Ley 2120 de 2021, se promueve la <b>alimentación saludable</b> en todos los entornos de acuerdo con lo dispuesto en las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos.</p>
<p><b>CAPÍTULO II: DE LOS INCENTIVOS A LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS PROVENIENTES DE LA ECONOMÍA CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA EN LAS PLAZAS DE MERCADO</b></p>	
<p><b>ARTÍCULO 14°. DE LOS CRÉDITOS.</b> El Gobierno nacional bajo la responsabilidad del Banco Agrario y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con cargo a los recursos de inversión, en un plazo no mayor a un año y seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, desarrollarán y pondrán en marcha una línea de créditos a bajo interés dirigidos hacia: 1. Los pequeños y medianos comerciantes de las plazas de mercado; y 2. Los pequeños y medianos productores rurales de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria que oferten sus productos en las plazas de mercado, con el fin de fortalecer su proceso de comercialización.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Los créditos podrán ser destinados para: compra de equipos para almacenamiento de cadenas en frío, compra de elementos para la promoción y buenas prácticas de cocina tradicional, fortalecimiento de los productos, promoción de hábitos de alimentación saludable, compra de equipos para movilización y entrega de productos, fortalecimiento organizativo.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> El Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un plazo no mayor a cuatro meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentarán dicha línea de créditos.</p>	<p>Se sugiere complementar el Parágrafo 1 de la siguiente manera:</p> <p><b>"PARÁGRAFO 1.</b> Los créditos podrán ser destinados para: compra de equipos para almacenamiento de cadenas en frío, compra de elementos para la promoción y buenas prácticas de cocina tradicional, fortalecimiento de las condiciones higiénico sanitarias, transformación de los productos, promoción de hábitos de alimentación saludable de acuerdo a las <b>Guías Alimentarias Basadas en Alimentos</b>, compra de equipos para movilización y entrega de productos, fortalecimiento organizativo".</p> <p>Se recomienda revisar la redacción de: "<b>compra de elementos para la promoción</b>" y establecer si lo que se busca es lo correspondiente a "<b>elementos de protección individual</b>".</p>
<p><b>CAPÍTULO IV: DE LOS MERCADOS CAMPESINOS Y COMUNITARIOS</b></p>	
<p><b>ARTÍCULO 23°. DE LOS MERCADOS CAMPESINOS.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces, en</p>	<p>Teniendo en cuenta lo dispuesto por el CONPES 113 de 2008 - Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se sugiere</p>

la normatividad. En el marco la Ley Estatutaria 1751 de 2015, para el goce efectivo a la salud, además de la prestación de los servicios del sistema de salud y los mecanismos de promoción de la salud y la alimentación saludable, es pertinente implementar estrategias que favorezcan aspectos que afectan la alimentación y nutrición de las personas, por tanto, son indispensables propuestas que recaen en el accionar de otros sectores que pueden mejorar la disponibilidad y el acceso a los alimentos naturales sin procesar o mínimamente procesados de origen local y promuevan la Seguridad Alimentaria y Nutricional desde un enfoque de derechos humanos.

Ahora bien, con el fin de aportar en su desarrollo se formulan los siguientes comentarios:

- No sería técnico incluir definiciones en el articulado pues podrían quedar desuetas. No obstante, y si se persiste en ello, se plantean ajustes a los conceptos de plazas de mercado, alimentación adecuada y soberanía alimentaria, incorporando aspectos sanitarios, tal y como se propone en la política de Estado, créditos y mercados campesinos.
- No resulta viable la creación de mesas técnicas y subcomisiones, pues con la institucionalidad existente es posible articular esfuerzos intersectoriales, entre ellos, la Comisión de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, con el enfoque que se aspira, por lo que se sugiere eliminar los artículos 5° a 8°. En todo caso, es un aspecto de iniciativa gubernamental (arts. 154 y 150, numeral 7, de la Constitución Política), sin dejar de lado que el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, permite crear esta clase de *instancias en cualquier momento*.
- Así mismo, es relevante que el proyecto, en lo concerniente con la promoción de la alimentación saludable, no desconozca lo previsto en la Ley 2120 de 2021, "*por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles [...]*", ya que contiene medidas que promueven entornos alimentarios saludables, con el fin de prevenir la aparición de Enfermedades No Transmisibles, mediante el acceso a información clara, veraz, oportuna, visible, idónea y suficiente, sobre componentes de los alimentos a efectos de fomentar hábitos alimentarios saludables, como también las Guías Alimentarias basadas en alimentos para población colombiana.

De otro lado, ligado a ello, se suma la reciente expedición del Decreto 2223 de 2022, "*por el cual se modifica la integración y presidencia de la Comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)*", debido a que es una temática que es del interés del Gobierno Nacional.

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

**DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA**  
Ministra de Salud y Protección Social

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 08 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se establecen mecanismos para detener y evitar la pérdida de la biodiversidad en el territorio nacional, y se dictan otras disposiciones.

\*20220130490331\*

20220130490331

OAJ

Bogotá D.C., 16-12-2022

Senadora H.S. ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ isabel.zuleta@senado.gov.co

Senador H.S. NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARAN nicolas.echeverry@senado.gov.co

Representante H.R. ANDRES FELIPE JIMENEZ VARGAS andres.jimenez@camara.gov.co

Doctor David de Jesús Bettin Gómez Secretario Comisión Quinta del Senado comisionquinta@senado.gov.co Ciudad.

Asunto: Proyecto de ley: "por medio de la cual se establecen mecanismos para detener y evitar la pérdida de la biodiversidad en el territorio nacional, y se dictan otras disposiciones".

Cordial Saludo:

Revisado el proyecto de Ley citado en el asunto de la presente comunicación y, una vez consultado por esta Oficina Asesora Jurídica, con las áreas técnicas competentes del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación, nos permitimos manifestarnos en los siguientes términos expuestos por la Dirección de Ciencias, Secretaría Técnica OCAD y la Dirección de Desarrollo tecnológico e Innovación:

Dirección de Ciencias.

Teniendo en cuenta el proyecto de ley por medio por medio de la cual se establecen mecanismos para detener y evitar la pérdida de la biodiversidad en el territorio nacional, y se dictan otras disposiciones, es importante que

en Colombia exista una ley específica para la protección de la biodiversidad continental y marina, teniendo en cuenta el valor esencial y fundamental, como el resultado de un proceso histórico natural.

Nuestro país es de los territorios más biodiversos del mundo. A pesar de tan solo ocupar el 0,7% de la superficie terrestre, tenemos el primer puesto a nivel global en mayor número de especies de aves y orquídeas, el segundo en plantas, anfibios, mariposas y peces dulceacuicolas, el tercer puesto en palmas y reptiles, y el cuarto en mamíferos. Además, estamos considerados como el país más biodiverso del mundo por metro cuadrado.

Teniendo en cuenta que La biodiversidad funciona como una red integrada, en donde la afectación en uno de los eslabones tiene repercusiones den los demás miembros del ecosistema. Aquí radica la importancia de cuidar y conservar la biodiversidad, pues si se continúa afectando con las actividades antrópicas, llegaremos a un punto en el que sea imposible acceder a servicios ecosistémicos vitales que nos brinda la naturaleza, como el agua potable, el aire puro o los alimentos. En este sentido, la diversidad biológica tiene el derecho natural de permanecer por lo que debe ser protegida y respetada, esto como garante de bienestar y equilibrio en la biosfera, conformando unidades funcionales, que aportan y aseguran muchos de los bienes y servicios para el ser humano.

De otra parte, es importante considerar el componente de los espacios marinos y costeros, ya que el 50% del territorio colombiano es mar, con el fin de avanzar en el desarrollo sostenible de los océanos, teniendo en cuenta el impacto ambiental, social y económico de diferentes actividades antropogénicas.

Por tal motivo, es pertinente desarrollar esta iniciativa legislativa, que tiene como objeto detener y revertir la pérdida de biodiversidad en todas sus escalas, a través de la consolidación de la información de la línea base de biodiversidad, el diseño de estrategias transformacionales y de uso sostenible para enfrentar los motores de pérdida de biodiversidad y la masificación de soluciones basadas en la naturaleza.

Teniendo en cuenta lo anterior, las políticas de desarrollo científico y tecnológico en Colombia deben tener como prioridad comprender en detalle el funcionamiento de los ecosistemas continentales y marinos, las características de la población actual y prever posibles impactos causados a la biodiversidad por la actividad humana en las regiones, y articulado con la coevolución de los ecosistemas y los sistemas sociales. Dichas políticas deben garantizar la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas, los servicios ecosistémicos y la calidad de vida de las poblaciones actuales y futuras.

Dentro de este contexto, teniendo en cuenta el Decreto 1449 del 3 de agosto de 2022, desde la Dirección de Ciencia del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se emiten las siguientes consideraciones:

El proyecto de ley es muy pertinente y adecuado para la protección, conservación y manejo de la biodiversidad continental y marina en Colombia, con el fin de detener y revertir la pérdida de biodiversidad en todas sus escalas y niveles, mediante la consolidación de la información de la línea base de biodiversidad, el diseño de estrategias transformacionales y de uso sostenible para enfrentar los motores de pérdida de biodiversidad y la masificación de Soluciones basadas en la Naturaleza – Sbn.

En la exposición de motivos, en el apartado "Ecosistemas amenazados en Colombia", se sugiere incluir los ecosistemas marinos amenazados como los arrecifes coralinos, los manglares, las praderas de pastos marinos,

entre otros, ya que han sido impactados por diversas actividades antropogénicas, deteriorando su biodiversidad.

En el Parágrafo 3 del Artículo 24 "Plan nacional de negocios verdes sostenibles" del Título IV "Soluciones basadas en la naturaleza y otras medidas para detener y revertir tendencia de pérdida de biodiversidad", el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación no genera proyectos específicos, sino que podría generar políticas, estrategias, mecanismos e instrumentos para aumentar las capacidades y competitividad de los negocios verdes y sostenibles en el Marco del Plan Nacional de Negocios Verdes.

Secretaría técnica OCAD.

En primera medida aclaramos que de conformidad con lo señalado en el artículo 10° de la Ley 2056 de 2020, le corresponde al Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación –MCTel, realizar las siguientes funciones como parte de los órganos del Sistema, así: i) Elaborar el plan de convocatorias para la inversión en ciencia, tecnología e innovación conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación y en lo que se refiere a la Asignación para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación Ambiental, adicionalmente, con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; ii) Estructurar y administrar las convocatorias públicas, abiertas y competitivas para la definición de los proyectos de inversión elegibles en ciencia, tecnología e innovación, y los términos de referencia; iii) Fortalecer las capacidades regionales en la formulación, estructuración y presentación de proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación; iv) Ejercer la Secretaría Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión de Ciencia, tecnología e Innovación y v) Prestar la asistencia técnica que requieran los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, incluidas las Gobernaciones y los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECTI), durante la operación de las convocatorias públicas, abiertas y competitivas.

Una vez expuestas las competencias otorgadas a esta cartera ministerial en el marco actual del Sistema General de Regalías, a continuación, presentamos los comentarios al proyecto de norma, especialmente a los artículos 38,39, 40 y 41, así:

La Constitución Política en su artículo 360 dispone que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes pre-existentes. En este sentido, el artículo 360 Constitucional, señala que la explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que.

Se pacte, así como que una ley, a iniciativa del Gobierno, desarrollará el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones, lo cual constituye el Sistema General de Regalías (SGR).

Ahora bien, mediante el Acto Legislativo 05 de 2019 se modificó el artículo 361 de la Constitución Política y se previó que la vigencia de este nuevo régimen estaría sujeta a la expedición de una Ley que ajuste el Sistema General de Regalías a las disposiciones allí previstas. La reforma introducida por el Acto Legislativo 05 de 2019

fue aprobada por el Congreso de la República a partir de un amplio consenso alrededor de los siguientes aspectos: i) incrementar las asignaciones directas; ii) aumentar los recursos para los municipios más pobres; iii) mantener la participación de las entidades territoriales no productoras; iv) garantizar recursos para la Paz, la Ciencia, Tecnología e Innovación; v) asignar recursos para conservación de áreas ambientales, la protección del ambiente y el desarrollo sostenible; vi) optimizar los gastos de funcionamiento; y vii) agilizar el uso de los recursos dentro de altos estándares de seguimiento a la calidad de la inversión.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 361 de la Constitución Política en el que "los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales", de manera que por mandato constitucional, los ingresos corrientes de inversión del SGR se deben destinar al financiamiento de proyectos de inversión.

La norma constitucional en cita estableció que a través de una ley "se reglamentará todo lo contenido en este artículo, de manera que los proyectos de inversión guarden concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. (...) Así mismo, regulará los procesos e instancias de decisión que participarán en la definición de los proyectos de inversión, la cual deberá atender el principio de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación" (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

Así, la reforma del Acto Legislativo 05 de 2019 se reglamentó a través de Ley 2056 de 2020 [2], "en la que se establecieron las reglas que deben seguir las entidades a efectos de adelantar las etapas iniciales del ciclo de los proyectos de inversión, esto es, i) la formulación y presentación de proyectos; ii) la viabilidad y registro en el Banco de Proyectos de inversión; y iii) la priorización y aprobación conforme lo desarrollado en los artículos 33, 34, 35 y 36 de la Ley 2056 de 2020. Así mismo, los artículos 50, 52 y 57 de la Ley citada, estipulan la destinación de los recursos para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible, para la Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación y para la Asignación para la Paz.

En virtud de lo expuesto, y en atención al artículo 361 de la Constitución Política, la Ley 2056 de 2020 y el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías realizados, consideramos que no es viable jurídicamente en el marco jurídico del Sistema General de Regalías dar continuidad con el trámite del proyecto de ley en cuanto a los artículos 38,39, 40 y 41 propuestos, debido al rango constitucional y legal sobre el cual está definida la destinación de los recursos del SGR.

1 Constitución Política de Colombia, texto promulgado del Artículo 361. 2 Constitución del Acto 05 de 2019 del Congreso de la República. 3 Ley 2056 de 2020 por la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se crea el Sistema General de Regalías. 4 Ley 2056 de 2020 por la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se crea el Sistema General de Regalías. 5 Ley 2056 de 2020 por la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se crea el Sistema General de Regalías. 6 Ley 2056 de 2020 por la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se crea el Sistema General de Regalías. 7 Ley 2056 de 2020 por la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se crea el Sistema General de Regalías. 8 Ley 2056 de 2020 por la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se crea el Sistema General de Regalías. 9 Ley 2056 de 2020 por la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se crea el Sistema General de Regalías. 10 Ley 2056 de 2020 por la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se crea el Sistema General de Regalías.

<p><b>Dirección de Desarrollo Tecnológico e Innovación. Grupo COLOMBIA BIO.</b></p> <p>PROYECTO DE LEY: "por medio de la cual se establecen mecanismos para detener y evitar la pérdida de la biodiversidad en el territorio nacional, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Se sugiere la siguiente estructura al proyecto de ley para su mejor comprensión</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Objeto de la ley</li> <li>Justificación del proyecto de ley</li> <li>Marco constitucional y normativo</li> <li>Articulado</li> <li>Bibliografía</li> </ol> <p>De acuerdo con esta estructura sugerida, siguen a continuación las siguientes observaciones y recomendaciones:</p> <p><b>I. Recomendaciones en la justificación</b></p> <p><b>-Recomendación 1:</b> Cambiar el subtítulo "Exposición de Motivos" por Justificación</p> <p><b>-Recomendación 2:</b> Se recomienda incluir las citas en las siguientes frases:</p> <p><i>"Aun cuando Colombia ocupa el tercer lugar dentro del ranking de los países más megadiversos del mundo, después de Brasil e Indonesia, nuestro país se posiciona como el país más biodiverso del planeta por unidad de área".</i></p> <p><i>"De las 114.174.800 hectáreas que comprenden el territorio nacional, gran parte de esta extensión alberga a los 96 ecosistemas existentes en Colombia".</i></p> <p><i>"Es decir, de las 67.000 especies registradas, el 13,14% de ellas se encuentran únicamente en territorio nacional y este valor podría llegar hasta un 28% con la descripción de nuevas especies o la redefinición de algunas ya descritas que son consideradas crípticas (iguales fenotípicamente pero no genéticamente)".</i></p> <p><b>-Recomendación 3:</b> Colocar la citación cuando hace referencia a la extensión que ocupa cada uno de los siguientes ecosistemas: selva tropical, sabana y afloramientos rocosos, manglar, arrecifes coralinos y pastos marinos.</p> <p><b>-Recomendación 4:</b> Cuando sea posible incluir las citas bibliográficas de los datos sobre los servicios ecosistémicos en frases como:</p> <p><i>...el servicio cultural, dado que este ecosistema es el que se encuentra, en mayor proporción, bajo la figura de resguardos indígenas, además de territorios colectivos de las comunidades negras en el pacífico colombiano"</i></p> <p><i>... se encuentran los servicios de aprovisionamiento y regulación, pues los complejos de paramo benefician directamente al 70% de la población colombiana, incluyendo 17 ciudades que dependen de la seguridad</i></p>	<p><i>hídrica provista por este ecosistema"</i></p> <p><b>-Recomendación 5:</b> En el texto cambiar la palabra "servicio de aprovisionamiento" por "servicio de abastecimiento".</p> <p><b>-Recomendación 6:</b> Como está descrito en esta frase, parecería que se refiriera más a servicio de soporte y no de abastecimiento:</p> <p><i>Dentro de los servicios ecosistémicos provistos por el bosque seco, se encuentra el servicio de aprovisionamiento, pues al tener tan alto grado de endemismos, las especies que habitan este ecosistema dependen estrictamente de las condiciones y el flujo de recursos allí generados.</i></p> <p><b>-Recomendación 7:</b> Colocar la citación cuando hace referencia al número de especies identificadas que ocupan el ecosistema de bosque andino, bosque seco, páramo. Así como incluir los datos de las especies para los ecosistemas como selva tropical, bosque ripario y ecosistemas inundables, sabana y afloramientos rocosos, humedales permanentes, arrecifes coralinos y pastos marinos.</p> <p><b>-Recomendación 8:</b> Creo que es importante resaltar cuando los datos que colocan tienen fuentes oficiales como SIB Colombia, IGAC, entre otras, e incluir la respectiva citación</p> <p><b>-Recomendación 9:</b> Especificar el año e institución que reporta la cifra anterior más reciente:</p> <p><i>Luego, al desglosar la cifra de 67.000 especies registradas, encontramos que se presentó un aumento en la cantidad de especies con un nombre taxonómico válido que tienen por lo menos un dato, observación o espécimen preservado, respecto a la cifra anterior más reciente, correspondiente a 63.303 cifra anterior más reciente.</i></p> <p><b>-Recomendación 10:</b> Los siguientes dos párrafos se pueden unir:</p> <p><i>-De las cifras presentadas anteriormente, resalta una característica de especial importancia al momento de evaluar una especie y es, si se trata de una especie endémica o no. Ello, dado que una especie considerada como endémica es aquella que tiene una distribución restringida a regiones, ecosistemas, cuencas hidrográficas y otras áreas geográficas específicas. Es decir, se trata de una especie que solo se encuentra en un lugar específico, con condiciones específicas y no es posible encontrarlo en otro lugar del mundo. A ello se suma que son poco conocidas y la información sobre ellas disponible es escasa.</i></p> <p><i>En consecuencia, estas especies cuentan con un objeto de conservación de alto valor, debido a que su pérdida implica, generalmente, la disminución de genes, atributos funcionales y características ecológicas únicas que no se pueden recuperar y por ende, requieren una alta atención ya que al distribuirse en áreas pequeñas tienen mayor susceptibilidad a la extinción o a la disminución de sus poblaciones, pues están quedándose aislados y desconectados de los ecosistemas debido a la pérdida y transformación acelerada de hábitats.</i></p> <p>Igualmente, para el caso siguiente, pues la última frase quedó suelta y podría integrarse antes de la lista de los factores de pérdida de biodiversidad:</p>
<p>-Esta realidad fue ampliamente discutida en la séptima plenaria de la Plataforma Intergubernamental Científico - Normativa sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES). Espacio en el cual más de 130 gobiernos aprobaron el resumen de la Evaluación Global sobre el estado actual de la biodiversidad; se identificó la necesidad de generar un cambio transformativo que adopte un nuevo enfoque multisectorial y modifique el relacionamiento de las personas con el ambiente y sus recursos naturales y donde se concertaron los cinco (5) principales motores de pérdida de biodiversidad en el mundo:</p> <p>Identificando así aquellos impulsores directos de la crisis de pérdida de biodiversidad y sus servicios ecosistémicos asociados.</p> <p><b>-Recomendación 11:</b> Algunos párrafos tienen frases muy largas, con muchas informaciones y al final no es claro si la cita engloba todos esos datos; por ejemplo, en el siguiente párrafo, no es claro si Chaves et. al. 2021 es la cita para los datos de páramo, bosque seco y humedales:</p> <p><i>"Adicionalmente, estos endemismos pueden concentrarse en algunos ecosistemas del territorio nacional, como es el caso de los humedales, paramos y bosque seco tropical, pues sus condiciones geográficas, climáticas y fisicoquímicas, proveen escenarios particulares que promueven el desarrollo de esta condición en las especies. Por un lado, los ecosistemas de humedal cuentan con 39.376 registros biológicos, correspondientes a 2.943 especies endémicas, de las cuales 34 se encuentran en peligro crítico, 88 en peligro y 113 en estado de vulnerabilidad, según cifras reportadas a corte del 2018. De forma similar, los ecosistemas de paramo cuentan con 39.522 registros biológicos, correspondientes a 1.070 especies endémicas, de las cuales 17 se encuentran en peligro crítico, 52 en peligro y 46 en estado de vulnerabilidad (Chaves et al., 2021). Así, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander van Humboldt contiene algunos registros de especies endémicas por grupo taxonómico, identificando 392 peces dulciacuicolas; 375 anfibios; 350 mariposas; 87 aves en bosques andinos y del pacífico y 56 aves en ecosistemas abiertos, secos, insulares, acuáticos, continentales, marinos, tierras altas del Darién y Sierra Nevada de Santa Marta y bosques húmedos del centro, norte y oriente del país; 45 mamíferos; 37 insectos y 47 especies de palmas. No obstante, existen algunos vacíos que encienden alertas, al desconocer si existen especies endémicas para algunos grupos taxonómicos, como es el caso de corales, abejas, angiospermas, orquídeas, bromelias, labiadas, pasifloras, magnolias y afines".</i></p> <p><b>-Recomendación 12:</b> Igualmente, para el siguiente párrafo no es claro cuáles datos provienen de la cita de Chaves et al. 2021</p> <p>Cambio climático: Las evidencias indican un incremento en la temperatura promedio del aire de +0,1 a +0,2°C por década, desde mediados del siglo XX y un incremento en la temperatura máxima del orden de +0,6% por década, con variaciones regionales en la precipitación total anual que van desde el -4% al +6%. Como consecuencia, el aumento de la temperatura media anual ha incrementado la vulnerabilidad en ecosistemas de alta montaña, bosque seco y áreas insulares, principalmente en las regiones Amazonas, Andes y Caribe. Por otro lado, existe evidencia de que especies de aves y anfibios de zonas cálidas han ido migrando hacia zonas de mayores altitudes, ocasionando alteraciones en su abundancia, distribución y representatividad y el 90% de las emergencias reportadas por el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el período 1998 - 2011, se relacionan con fenómenos hidro climatológicos extremos, asociados principalmente a un deterioro de la cobertura forestal en el territorio continental y de manglar en áreas costeras e insulares</p>	<p>(Chaves et al., 2021).</p> <p><b>-Recomendación 13:</b> Adicionalmente, este último párrafo tiene frases muy largas, sugiero separar ideas con punto seguido de esta forma:</p> <p>Desde mediados del siglo XX, el incremento en la temperatura promedio del aire por década es de +0,1 a +0,2°C. La temperatura máxima también tiene un incremento de +0,6%, con variaciones regionales en la precipitación total anual que van desde el -4% al +6% (¿cita, estos datos son para Colombia solamente?). El aumento de la temperatura media anual trae consigo un incremento en la vulnerabilidad en los ecosistemas de alta montaña, bosque seco y áreas insulares, principalmente en las regiones Amazonas, Andes y Caribe (Incluir cita). Por otro lado, existe evidencia de que especies de aves y anfibios de zonas cálidas han ido migrando hacia zonas de mayores altitudes, ocasionando alteraciones en su abundancia, distribución y representatividad (Incluir cita). Paralelamente, el 90% de las emergencias reportadas por el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el período 1998 - 2011, se relacionan con fenómenos hidro climatológicos extremos, asociados principalmente a un deterioro de la cobertura forestal en el territorio continental y de manglar en áreas costeras e insulares (Chaves et al., 2021).</p> <p><b>-Recomendación 14:</b> No es claro de cual institución es el reporte cuando dice: "según cifras reportadas a corte del 2018"</p> <p><b>-Recomendación 15:</b> Pueden profundizar sobre las cifras de deforestación en el siguiente párrafo:</p> <p><i>"Degradación y pérdida de hábitats: bien sea terrestres, dulceacuicolas o marinos, los cambios en el uso del suelo y en los océanos, para convertirlos en zonas productivas o urbanizadas, constituyen el principal motor de pérdida de las contribuciones de la naturaleza a la sociedad y como principal mecanismo de degradación y pérdida de hábitat, se encuentra la deforestación".</i></p> <p><b>-Recomendación 16:</b> Este párrafo es confuso, en especial lo que está con letra azul, se sugiere reelaborar el párrafo e integrar con las frases de los otros tipos de degradación de suelos:</p> <p>Degradación del suelo:</p> <p><i>"La deforestación y el manejo inadecuado de los suelos, resultan en el deterioro por erosión del 40% del área nacional, donde cerca del 50% de los focos de erosión se ubican en el área hidrográfica Magdalena - Cauca, las áreas productivas con mayor proporción afectada por esta amenaza son aquellas destinadas a la agricultura comercial de alta producción, que generan pérdida de materia orgánica y compactación del suelo, a causa de la labranza excesiva, el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas y las áreas de uso agropecuario con mosaicos de cultivos y pastos. Ahora bien, sin que el desarrollo de la actividad ganadera sea la que más degrada el suelo, al tener el 77% del territorio en sistemas productivos destinados a este fin, la mayor cantidad de hectáreas afectadas por degradación, se encuentran bajo este uso del suelo".</i></p> <p><i>Otro tipo de degradación de suelos, incluyen la degradación química debido al uso de agroquímicos; la salinización por el uso de aguas de irrigación y la degradación biológica, causada por la queda de residuos de los cultivos (Chaves et al., 2021)</i></p> <p><b>-Recomendación 17:</b> El siguiente párrafo es confuso, no queda claro cuál es el porcentaje de carbono capturado por las áreas boscosas del pacífico.</p>

<p>Adicionalmente, provee el servicio de soporte, al almacenar el 53% del carbono capturado por los bosques amazónicos, distribuido en un 20.8% en el Amazonas, 12,14% en el Caquetá, 10,27% en el Guainía y 9,91% en el Vaupés. Por otro lado, en lo que respecta a la región del Pacífico, las áreas boscosas tienen los promedios más altos de almacenamiento de carbono, con las mayores concentraciones en la zona norte. Los valores más altos de carbono aéreo se encuentran en los resguardos indígenas (64,16%), áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (18,6%) y Consejos Comunitarios de Comunidades Afrodescendientes (4,83%).</p> <p><b>-Recomendación 18:</b></p> <p>Humedales permanentes: El crecimiento de centros urbanos ha llevado a la pérdida directa de humedales urbanos. Entre 1950 y 2016, Bogotá perdió cerca del 85% de la extensión de humedales y la ciudad de Cali perdió más del 90% en las últimas décadas.</p> <p><b>-Recomendación 19:</b> Para mejorar su comprensión se puede corregir el siguiente párrafo de la siguiente forma:</p> <p>Original</p> <p>Ahora bien, según lo reporta la Evaluación General de Riesgo de los Ecosistemas (Eter et al., 2017), el cual dio paso a la aplicación de la Lista Roja de Ecosistemas para generar un conocimiento ampliado sobre el estado de riesgo de los ecosistemas del país, el proceso de deterioro ambiental en Colombia es real, e identifica algunas áreas críticas al respecto. En particular, calificó con criterios objetivos adicionales, los niveles de amenaza de los diferentes ecosistemas, identificó áreas geográficas que ameritan una atención rápida en términos de gestión ambiental e identificó áreas que requieren un mayor conocimiento.</p> <p>En consecuencia, de los 96 ecosistemas del territorio nacional, 36 de ellos se encuentran en alto riesgo: 22 ecosistemas se encuentran en Estado Crítico (CR) y pertenecen principalmente a biomas secos, humedales del Caribe, Y los Andes y bosques del piedemonte llanero. Así mismo, 14 ecosistemas ubicados en el valle del Magdalena, el piedemonte llanero y el Escudo Guayanés, fueron catalogados como En Peligro (EN).</p> <p>Se encontró además que para los ecosistemas catalogados como en Estado Crítico (CR), la degradación del suelo por erosión, el riesgo de incendios de la cobertura vegetal y el desarrollo de proyectos de infraestructura, resultan en amenazas que afectan la mayor parte de estos ecosistemas, distribuidos en todas las regiones del país, pero principalmente en las regiones del Caribe y los Andes.</p> <p>Ahora bien, en cuanto a los ecosistemas caracterizados como En Peligro (EN), el 100% de estos se enfrenta a la degradación del suelo y un caso similar ocurre con los ecosistemas categorizados como Vulnerables (VU), pues el 80% de estos se ve amenazado por este fenómeno.</p> <p>Así pues, según proyecciones del mismo estudio y de darle continuidad a los motores directos e indirectos de pérdida de biodiversidad en el territorio, para el 2050 las regiones con mayor pérdida o degradación de ecosistemas serían los Andes, el norte de la Amazonia y el sur de la Orinoquia.</p> <p>Sugerencia:</p> <p>Ahora bien, según lo reporta la Evaluación General de Riesgo de los Ecosistemas (Eter et al., 2017), y la Lista Roja de Ecosistemas, el proceso de deterioro ambiental en Colombia es real, e identifica algunas áreas críticas al respecto. De los 96 ecosistemas del territorio nacional, 36 de ellos se encuentran en alto riesgo: 22 ecosistemas se encuentran en Estado Crítico (CR) y pertenecen principalmente a biomas secos, humedales del</p>	<p>Caribe y los Andes y bosques del piedemonte llanero. Así mismo, 14 ecosistemas ubicados en el valle del Magdalena, el piedemonte llanero y el Escudo Guayanés, fueron catalogados como En Peligro (EN). En los ecosistemas catalogados como en Estado Crítico (CR) y ubicados principalmente en las regiones del Caribe y los Andes, la degradación del suelo por erosión, el riesgo de incendios de la cobertura vegetal y el desarrollo de proyectos de infraestructura, son las principales amenazas. En cuanto a los ecosistemas en Peligro (EN), el 100% de estos se enfrenta a la degradación del suelo y un caso similar ocurre con los ecosistemas categorizados como Vulnerables (VU), pues el 80% de estos se ve amenazado por este fenómeno. Así pues, según proyecciones del mismo estudio, y de mantenerse la tendencia, para el 2050 las regiones con mayor pérdida o degradación de ecosistemas serían los Andes, el norte de la Amazonia y el sur de la Orinoquia.</p> <p><b>II. Recomendaciones en el marco Constitucional y Normativo</b></p> <p><b>-Recomendación 1:</b> Se puede hacer referencia a las partes de la constitución que incluyen la conservación de la biodiversidad.</p> <p><b>-Recomendación 2:</b> En el marco comparativo internacional pueden incluir el año en que fue promulgada cada una de las leyes</p> <p><b>-Recomendación 3:</b> Dentro de esto incluir como base la "Política Nacional para la Gestión integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos", así como el "Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Degradadas - PNR"</p> <p><b>III. Recomendaciones en la relevancia y estructura de la iniciativa legislativa</b></p> <p><b>-Recomendación 1:</b> Profundizar o aclarar a qué se refieren con estrategias transformacionales y de uso sostenible, creo que aquí debería ser más explícito el papel de la restauración de ecosistemas.</p> <p>Teniendo en mente el panorama expuesto anteriormente, la presente iniciativa legislativa tiene como objeto detener y revertir la pérdida de biodiversidad en todas sus escalas, a través de la consolidación de la información de la línea base de biodiversidad, el diseño de estrategias transformacionales y de uso sostenible para enfrentar los motores de pérdida de biodiversidad y la masificación de soluciones basadas en la naturaleza – SbN. Resaltando además un alto componente de artículos enfocados hacia el territorio marino costero, entendiendo que Colombia es casi 50% mar y, aun así, los esfuerzos enfocados en este territorio han sido insuficientes y no han permitido un avance coherente de cada uno de los frentes que apuntan eficazmente a un desarrollo sostenible de los océanos, teniendo en cuenta el impacto ambiental, social y económico que la extracción y uso de sus recursos, puede provocar.</p> <p><b>-Recomendación 2:</b> Este párrafo es confuso, ya que tiene frases muy largas, es mejor separar con punto seguido:</p> <p>Original:</p> <p>En ese orden de ideas, en el primer capítulo relacionado a cambio en el uso del suelo y los océanos, se encuentran disposiciones en materia de quemas controladas, manejo integral del fuego e incendios de la cobertura vegetal, pues se prevé que los incendios forestales aumentarían considerablemente durante el resto de este siglo en la mayor parte de la tundra y las regiones boreales, así como en algunas regiones montañosas (IPCC, 2019), como es el caso de los ecosistemas que abarcan cerca del 11% de los ecosistemas del territorio nacional y la Planificación Espacial Marina – PEM, como herramienta para la</p>
<p>planificación del territorio marino costero basada en ecosistemas, (Euler &amp; Douvère, 2009) entendiendo que la normativa sobre ordenamiento territorial se enfoca exclusivamente en territorio continental.</p> <p>Sugerido:</p> <p>En ese orden de ideas, el primer capítulo está relacionado con el cambio en el uso del suelo y los océanos. Allí se encuentran las disposiciones en materia de quemas controladas, manejo integral del fuego e incendios de la cobertura vegetal, puesto se prevé un aumento en los incendios forestales durante el siglo, en particular en algunas regiones montañosas (IPCC, 2019), las cuales están presentes en el 11 % de los ecosistemas del territorio nacional. También se incluye la Planificación Espacial Marina – PEM, como herramienta para la planificación del territorio marino costero basado en ecosistemas, (Euler &amp; Douvère, 2009), entendiendo que la normativa sobre ordenamiento territorial se enfoca exclusivamente en territorio continental.</p> <p><b>- Recomendación 3:</b> En el párrafo No 2 se recomienda que el ítem (iv) metas relacionadas con restauración ecológica en el territorio nacional, incluya no solo el cumplimiento de las metas, sino también la formación de capacidades en esta área.</p> <p><b>IV. Recomendaciones al articulado</b></p> <p><b>-Recomendación 1.</b> Se recomienda un ajuste en la redacción del artículo 1 para dar mayor peso a las SBN. Este ajuste ya había sido sugerido y no ha sido incorporado en el articulado.</p> <p><b>Texto original</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente Ley tiene como objeto detener y revertir la pérdida de biodiversidad en todas sus escalas y niveles, a través de la consolidación de la información de la línea base de biodiversidad, el diseño de estrategias transformacionales y de uso sostenible para enfrentar los motores de pérdida de biodiversidad y la masificación de Soluciones basadas en la Naturaleza – SbN.</p> <p><b>Sugerencia</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> Detener y revertir la pérdida de biodiversidad en todas sus escalas y niveles, a través de la consolidación de la información de la línea base de biodiversidad, el diseño de estrategias transformacionales y de uso sostenible para enfrentar los motores de pérdida de biodiversidad y <b>promover</b> la masificación de Soluciones basadas en la Naturaleza – SBN.</p> <p><b>Recomendación 2:</b> Se recomienda incluir las siguientes definiciones en el Artículo No 2, dadas por el CONPES 3934 de Política de Crecimiento Verde, así como el Plan Nacional de Restauración publicado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en 2015.</p>	<p><b>Bioeconomía:</b> Economía que gestiona eficiente y sosteniblemente la biodiversidad y la biomasa para generar nuevos productos, procesos y servicios de valor agregado basados en el conocimiento y la innovación. Incluir la definición de "Paquete Tecnológico".</p> <p><b>Restauración Ecológica:</b> El proceso de asistir la recuperación de un ecosistema que ha sido degradado, dañado o destruido. Para lograr esto se requiere estudios sobre estructura, composición y funcionamiento del ecosistema degradado y de un ecosistema de referencia que brinde información del estado que se quiere alcanzar o del estado previo al disturbio, que servirá de modelo para planear un proyecto y las metas de restauración.</p> <p><b>Especies Invasoras:</b> Son especies no nativas que son introducidas accidental o intencionalmente a un nuevo ecosistema, logran establecer poblaciones autosostenibles y dispersar sus poblaciones lejos de su lugar de primera introducción.</p> <p><b>-Recomendación 3:</b> Se recomienda modificar el numeral B del artículo 4; así como el numeral F, teniendo en cuenta las competencias del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, así como el fortalecimiento de las colecciones biológicas de acuerdo con la Política de Crecimiento Verde CONPES 3934 de 2018. Este ajuste ya había sido sugerido y no ha sido incorporado en el articulado</p> <p>Original:</p> <p>B. El Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés – INVEMAR, con apoyo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, actualizará el Atlas de las Áreas Corallinas de Colombia, incluyendo arrecifes meso fóticos de hasta 200 metros de profundidad, a través del fortalecimiento y el fomento a la gestión del conocimiento y la información sobre arrecifes corallinos y sus servicios ecosistémicos. Para lograr este objetivo, se llevarán a cabo convocatorias bianuales que adelanten la identificación, caracterización y mapeo de corales meso fóticos y de profundidad y promuevan investigaciones frente a los impactos del cambio climático en estos ecosistemas, los contaminantes y las enfermedades que impactan los arrecifes de coral, al igual que la generación de ovoproductos derivados de estos ecosistemas.</p> <p>F. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de sus institutos de investigación vinculados, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Educación Nacional, adelantarán acciones para fortalecer la gestión de las colecciones biológicas, sus especímenes y bases de datos relacionadas, la generación de información genética y los esquemas de conservación ex situ de los jardines botánicos, priorizando (i) la capacidad de catalogación, sistematización y mantenimiento de las colecciones biológicas, (ii) la generación y divulgación de conocimiento sobre la historia y actualidad de la biodiversidad nacional en todas sus escalas, (iii) la estructuración de planes de conservación, restauración, monitoreo e investigación con fines no comerciales, que prioricen a las especies registradas en los libros rojos de especies amenazadas de Colombia y (iv) las capacidades de conservación ex situ de la biodiversidad terrestre, fluvial y marino costera.</p> <p>Sugerencia:</p> <p>B. El Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés – INVEMAR, con apoyo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, actualizará el Atlas de las Áreas Corallinas de Colombia, a través del fomento a la gestión del conocimiento. Para lograr este objetivo, se gestionará la reali-</p>

<p>zación de convocatorias que incluyan líneas de investigación relacionadas con el apoyo a ecosistemas marinos.</p> <p>F. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de sus institutos de investigación vinculados, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de sus funciones adelantará acciones para fortalecer la gestión de las colecciones biológicas, sus especímenes y bases de datos relacionadas, la generación de información genética y los esquemas de conservación ex situ de los jardines botánicos, priorizando (i) la capacidad de catalogación, sistematización y mantenimiento de las colecciones biológicas, (ii) la generación y divulgación de conocimiento sobre la historia y actualidad de la biodiversidad nacional en todas sus escalas, (iii) la estructuración de planes de conservación, restauración, monitoreo e investigación con fines no comerciales, que prioricen a las especies registradas en los libros rojos de especies amenazadas de Colombia y (iv) las capacidades de conservación ex situ de la biodiversidad terrestre, fluvial y marino costera.</p> <p>Justificación:</p> <p>B. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación realiza el apoyo a la investigación en ecosistemas marinos a través de procesos de Convocatorias abiertas, en donde es posible incluir líneas de investigación concertadas. Sin embargo, se realizan enfoques generales y no sobre temas y ecosistemas particulares como los "arrecifes mesofóticos."</p> <p>Por otra parte, se ajusta el literal F del artículo 4, en el marco de la misionalidad del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación en relación con el fortalecimiento de colecciones biológicas, de acuerdo con la Política de Crecimiento Verde CONPES 3934 del 2018.</p> <p><b>-Recomendación 4:</b> Se recomienda modificar el párrafo 2 del artículo 11 considerando que los grupos de investigación avalados por Minciencias tienen autonomía en sus líneas de investigación. Este ajuste ya había sido sugerido y no ha sido incorporado en el articulado.</p> <p>Original:</p> <p>ARTÍCULO 11. PESCA INDUSTRIAL DE ARRASTRE.</p> <p>PARÁGRAFO 2.</p> <p>Dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis – INVEMAR, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones de Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, según su jurisdicción, instituciones de educación superior reconocidas legalmente por el Ministerio de Educación Nacional y grupos de investigación reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, adelantará estudios de investigación en zonas y caladeros prioritarios donde se haya ejercido la pesca industrial de arrastre de fondo para la captura de camarón y otras especies, los cuales tendrán como objetivo cuantificar de forma consistente en los sedimentos las reservas de carbono azul, la desmineralización y las emisiones de gases de efecto invernadero evitadas, como consecuencia de la implementación de la presente Ley.</p>	<p><b>Sugerencia</b></p> <p>ARTÍCULO 11. PESCA INDUSTRIAL DE ARRASTRE.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis – INVEMAR, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones de Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, según su jurisdicción, instituciones de educación superior reconocidas legalmente por el Ministerio de Educación Nacional, adelantará estudios de investigación en zonas y caladeros prioritarios donde se haya ejercido la pesca industrial de arrastre de fondo para la captura de camarón y otras especies, los cuales tendrán como objetivo cuantificar de forma consistente en los sedimentos las reservas de carbono azul, la desmineralización y las emisiones de gases de efecto invernadero evitadas, como consecuencia de la implementación de la presente Ley.</p> <p><b>-Recomendación 5:</b> Se recomienda incluir una última parte en el artículo 24 teniendo en cuenta las competencias del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, de acuerdo con el artículo No 7 de la Ley No. 2162 del 6 de diciembre de 2021 "Por medio de la cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones". Este ajuste ya había sido sugerido y no ha sido incorporado en el articulado.</p> <p>Original:</p> <p>ARTÍCULO 24. PLAN NACIONAL DE NEGOCIOS VERDES SOSTENIBLES. Con el fin de posicionar a los negocios verdes como un renglón destacado de la economía, que fomente el aprovechamiento de la biodiversidad y de cumplimiento a los criterios de sostenibilidad por parte de los emprendimientos verdes formalmente legalizados, las empresas en desarrollo de estrategias de sostenibilidad ambiental y los negocios verdes emergentes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el Plan Nacional de Negocios Verdes Sostenibles en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.</p> <p>Para la implementación del Plan Nacional de Negocios Verdes y Sostenibles, se creará el Nodo Nacional de Negocios Verdes, conformado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien lo presidirá, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Trabajo, el Departamento Nacional de Planeación y sus entidades adscritas y vinculadas, con el fin de determinar y concretar las herramientas de fomento, posicionamiento y financiación que serán destinadas a los emprendimientos verdes formalmente legalizados, las empresas en desarrollo de estrategias de sostenibilidad ambiental, los negocios verdes verificados, y los negocios verdes emergentes.</p> <p>(...)</p> <p>PARÁGRAFO 3. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Trabajo, el Departamento Nacional de Planeación, Procolombia, INNPULSA, y demás entidades adscritas y vinculadas, deberán generar proyectos específicos para aumentar las capacidades y competitividad de los negocios verdes y sostenibles en el Marco del Plan Nacional de Negocios Verdes.</p> <p><b>-Sugerencia:</b></p>
<p>ARTÍCULO 24. PLAN NACIONAL DE NEGOCIOS VERDES SOSTENIBLES. Con el fin de posicionar a los negocios verdes como un renglón destacado de la economía,</p> <p>que fomente el aprovechamiento de la biodiversidad y de cumplimiento a los criterios de sostenibilidad por parte de los emprendimientos verdes formalmente legalizados, las empresas en desarrollo de estrategias de sostenibilidad ambiental y los negocios verdes emergentes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el Plan Nacional de Negocios Verdes Sostenibles en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigor de la presente Ley. Para la implementación del Plan Nacional de Negocios Verdes y Sostenibles, se creará el Nodo Nacional de Negocios Verdes, conformado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien lo presidirá,</p> <p>Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Trabajo, el Departamento Nacional de Planeación y sus entidades adscritas y vinculadas, con el fin de determinar y concretar las herramientas de fomento, posicionamiento y financiación que serán destinadas a los emprendimientos verdes formalmente legalizados, las empresas en desarrollo de estrategias de sostenibilidad ambiental, los negocios verdes verificados, los negocios verdes emergentes y programas o proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación en bioeconomía, que puedan vincular negocios verdes para la generación de ovoproductos con alto valor agregado.</p> <p>(...)</p> <p>PARÁGRAFO 3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Trabajo, el Departamento Nacional de Planeación, Procolombia, INNPULSA, y demás entidades adscritas y vinculadas, deberán generar proyectos específicos para aumentar las capacidades y competitividad de los negocios verdes y sostenibles en el Marco del Plan Nacional de Negocios Verdes.</p> <p>De manera complementaria, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, apoyaran programas o proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación en bioeconomía, que puedan vincular negocios verdes para la generación de bioproductos con alto valor agregado.</p> <p><b>-Recomendación 6:</b> Se recomienda ampliar la información del artículo 25 teniendo en cuenta las competencias del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Este ajuste ya había sido sugerido y no ha sido incorporado en el articulado</p> <p>Original:</p> <p>ARTÍCULO 25. PAQUETES TECNOLÓGICOS. El gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, promoverá el desarrollo e investigación de paquetes tecnológicos basados en herramientas de biotecnología, que promuevan la protección de las condiciones físico-químicas naturales de los recursos abióticos de la Nación, fomentando así el desarrollo sostenible de los sectores agrícola, pecuario, forestal, de acuicultura y maricultura y de aprovechamiento de biomasa para la generación de productos, procesos y servicios como la bioenergía.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural objeto de lo establecido en el presente artículo, definirán las estrategias y medios de divulgación y socialización de los paquetes tecnológicos existentes a los sectores relacionados.</p>	<p><b>Sugerencia:</b></p> <p>ARTÍCULO 25. PAQUETES TECNOLÓGICOS. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como coordinador del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria-SNIA y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación como rector del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación-SNCTI, en el marco de sus funciones articularán esfuerzos para promover la investigación y el desarrollo tecnológico relacionados con paquetes tecnológicos basados en herramientas biotecnológicas, que promuevan la protección de las condiciones físico-químicas naturales de los recursos abióticos de la Nación, fomentando así el desarrollo sostenible de los sectores agrícola, pecuario, forestal, de acuicultura y maricultura, y de aprovechamiento de biomasa para la generación de productos, procesos y servicios como la bioenergía.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de sus funciones, definirá las estrategias y medios de divulgación y socialización de los paquetes tecnológicos existentes a los sectores relacionados.</p> <p><b>Justificación</b></p> <p>De acuerdo con la Ley 1876 de diciembre 29 de 2017, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural coordinará este sistema. El SNIA está integrado por las políticas, estrategias, programas, proyectos, metodologías y mecanismos para la gestión, promoción, financiación, protección y divulgación de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el sector agropecuario, así como por los entes públicos, privados o mixtos, y demás actores que desarrollen o promuevan actividades científicas, tecnológicas o de innovación para el sector. Paralelamente colabora con el SNCTI en la identificación de políticas y prácticas para la promoción de la innovación asociada otras actividades de la economía rural, donde los productores agropecuarios también participan. Adicionalmente, en la misma ley se indica en el Artículo 17. Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario. Crease el Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario como parte integral del SNIA definido como el 1: conjunto de políticas, instrumentos y actores, así como las relaciones que estos promueven, con el objetivo de orientar, planificar, implementar y evaluar las acciones de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, e innovación que se ejecutan en el ámbito agropecuario. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Colciencias coordinarán el Subsistema de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario, para lo cual se articularán con el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria o quien haga sus veces en los términos de la Ley 1286 de 2009 y con los demás actores del SNCTI a través de las instancias definidas para ello.</p> <p><b>-Recomendación 7:</b> Se identifica que no se tuvo en cuenta la recomendación generada desde Minciencias. Se sugiere que el artículo 26 quede de la siguiente manera:</p> <p>Original:</p> <p>ARTÍCULO 26. GENERACIÓN DE CAPACIDADES. Para aumentar el conocimiento y la investigación en materia de biodiversidad, el Ministerio de Ambiente en articulación con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Información, y Colciencias, crearán el programa de becas y estímulos para personas</p>

<p>que deseen acceder a dicho conocimiento en carreras profesionales de Biotecnología, Ingeniería Ambiental y a fines.</p> <p>PARAGRAFO 1. Colciencias dispondrá de un presupuesto para becas anuales de acceso a estudios de Doctorado en Universidades al interior del país, para personas que presenten proyectos de investigación en materia de biotecnología, conservación, biodiversidad o bioprospección.</p> <p>Sugerido:</p> <p><b>ARTÍCULO 26. GENERACIÓN DE CAPACIDADES.</b> Para aumentar el conocimiento y la investigación en materia de biodiversidad, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en articulación con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación tendrán en cuenta el portafolio de proyectos de la Misión de Bioeconomía, ecosistemas naturales y territorios sostenibles en el marco de las políticas de investigación e innovación orientadas por Misiones en el desarrollo de las convocatorias, para aquellos profesionales interesados en ampliar sus conocimientos en programas afines.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación incluirá en sus convocatorias de Formación y Vinculación de Capital Humano de Alto Nivel la Misión de Bioeconomía, ecosistemas naturales y territorios sostenibles en el marco de las políticas de investigación e innovación orientadas por Misiones y en coherencia financiará créditos educativos condonables para la formación a nivel de maestría y doctorado en Instituciones de Educación Superior y estancias posdoctorales en las áreas relacionadas con dicha misión.</p> <p><b>Justificación</b></p> <p>Las Convocatorias de Formación y Vinculación de Capital Humano de Alto Nivel del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, son financiadas con recursos del Presupuesto General de la Nación y tienen como finalidad cerrar la brecha en términos de investigadores con formación doctoral y facilitar la vinculación de los ya formados a las entidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. En este sentido, todas las convocatorias que se realizan son abiertas, públicas y competitivas.</p> <p>Por otra parte, MINCIENCIAS ha definido la Política de investigación e innovación orientada por Misiones la cual consolida las rutas de innovación a desarrollar a nivel nacional entre todas las entidades relacionadas teniendo en cuenta las recomendaciones de la Misión Internacional de Sabios. Por tanto, es necesario actualizar la información, de tal forma que el proyecto de ley se encuentre alineado con esta propuesta a largo plazo y con la articulación que se llevará a cabo con el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>Finalmente, de acuerdo con la Ley No. 2162 del 6 de diciembre de 2021 se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, por tanto, no puede seguirse mencionando el nombre de Colciencias pues ya no corresponde a un departamento administrativo.</p> <p><b>-Recomendación 8: Se identifica que no se tuvo en cuenta la recomendación generada desde Minciencias. Se sugiere la inclusión del siguiente artículo y párrafos:</b></p>	<p><b>ARTÍCULO XX. FOMENTO DE LA BIOECONOMÍA.</b> El gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación promoverá procesos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación enfocados en el aprovechamiento sostenible de la biomasa, la biodiversidad y sus bienes y servicios ecosistémicos para la generación de productos y procesos de alto valor agregado.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Departamento Nacional de Planeación en concertación con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación realizarán el diseño y puesta en marcha de un instrumento de política pública multisectorial que fomente el desarrollo de la Bioeconomía en el país, en el marco de las recomendaciones de la Misión Internacional de Sabios 2019.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación continuará con la puesta en marcha del Programa Colombia Bio, paz y territorio de acuerdo con las recomendaciones de la Misión Internacional de Sabios, para el apoyo de expediciones científicas en bioeconomía y el desarrollo tecnológico sostenible de cadenas de valor de la biodiversidad.</p> <p><b>Justificación</b></p> <p>Una de las recomendaciones de la Misión de Sabios es el diseño y puesta en marcha del Programa Colombia BIO 2.0, hoy denominado Colombia Bio, Paz y territorio, para promover la bioeconomía. La MIS-2019 propone que la bioeconomía "constituya el marco conceptual y político, así como el soporte del desarrollo socioeconómico sostenible de Colombia con enfoque territorial, mediante el uso de las biotecnologías que agreguen alto valor a la extraordinaria biodiversidad del país" (Henry &amp; Hodson, 2021). En ese mismo sentido, en el documento hoja de ruta "Visión Colombia 2050 Discusión sobre el país del futuro." Elaborado por el Departamento Nacional de Planeación se propone que Colombia construya cuatro grandes pilares generadores de un bienestar integral y sostenible. El primero de ellos se denomina Colombia Potencia Ambiental, con la premisa que "para el 2050, Colombia se constituirá como potencia ambiental y líder mundial en bioeconomía".</p> <p>Además, agrega que el país debe realizar un proceso de transformación productiva hacia la bioeconomía para que a mitad del presente siglo "el modelo de bioeconomía proporcionará información, productos, procesos y servicios que generarán empleos y bienestar social, mediante el aprovechamiento del capital natural, la valoración y el reconocimiento de la megadiversidad del país" (DNP, 2022).</p> <p>De acuerdo con la Ley No. 2162 del 6 de diciembre de 2021 por medio de la cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones.</p> <p>En el ARTÍCULO 5°. Objetivos Generales. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación cumplirá su misión atendiendo a los siguientes objetivos generales:</p> <p>2. Establecer estrategias para el avance del conocimiento científico, el desarrollo sostenible, ambiental, social, cultural y la transferencia y apropiación social de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación, para la consolidación de una sociedad basada en el conocimiento.</p> <p>Adicionalmente, el ARTÍCULO 6°, Objetivos específicos, El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, cumplirá su misión atendiendo los siguientes objetivos específicos:</p> <p>10. Orientar el fomento de actividades de ciencia, tecnología e innovación, hacia el avance del</p>
<p>conocimiento científico, el desarrollo sostenible ambiental, social, cultural y el mejoramiento de la competitividad, estableciendo vínculos desde el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), con otros Sistemas Nacionales.</p> <p>De conformidad con el Decreto 1449 de 2022, por el cual se establece la estructura del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones, establece dentro de las funciones de la Dirección de Desarrollo Tecnológico e Innovación. Diseñar y promover, en coordinación con la Dirección de Gestión de Recursos de la CTel, planes, programas, proyectos o estrategias de CTel que impulsen e incentiven la transferencia, adaptación y adopción de conocimiento, desarrollo tecnológico e innovación, en la Universidad, Empresa, Estado y Sociedad, en articulación con las Agendas Nacionales y Departamentales de Competitividad e Innovación."</p> <p>De conformidad con el artículo 7 de la Ley 2162 de 2021. Es función del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación "Diseñar, formular, coordinar, promover la implementación y evaluar la política pública, los planes, programas y estrategias que se encaminen a fomentar, fortalecer y desarrollar la ciencia, la tecnología y la innovación, para consolidar una sociedad basada en el conocimiento".</p> <p><b>-Recomendación 9: Se identifica que no se tuvo en cuenta la recomendación generada desde Minciencias. Se sugiere que el artículo 28 quede de la siguiente manera:</b></p> <p>PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Ambiente, El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, El Ministerio de Educación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y los demás actores que defina el Ministerio de Ambiente, conformarán y reglamentarán mediante acto administrativo el Comité Nacional de Cambio Climático y Biodiversidad.</p> <p>Incorporar este párrafo:</p> <p>PARÁGRAFO 3: Para la preparación del Plan Nacional de Cambio Climático, se considerarán las recomendaciones de la Misión Internacional de Sabios 2019 y el desarrollo de las políticas de investigación e innovación orientadas por misiones planteadas por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.</p> <p><b>Justificación:</b></p> <p>Con relación a la sugerencia del párrafo 1 del artículo 28, el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación tiene compromisos de política pública sobre biodiversidad y cambio climático en el marco de los documentos CONPES 3934 de 2018 - Política de Crecimiento Verde; 3990 de 2020 - Colombia potencia bioeconómica sostenible 2030; 4021 de 2020 - Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques; 4023 de 2021 - Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: Nuevo compromiso por el futuro de Colombia; 4050 de 2021- Política para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SINAP; 4084 de 2021- La Mojana: Territorio Resiliente, Sostenible, Productivo y Competitivo.</p> <p>Sobre el párrafo 2, la Misión internacional de Sabios 2019 congregó 47 expertos en los distintos campos incluyendo agua y Cambio climático, produciendo recomendaciones para este campo con aportes de expertos a nivel mundial que aportaran al futuro Plan Nacional de Cambio Climático y con base en esta se plantearon las nuevas políticas de investigación e innovación orientadas por Misiones.</p>	<p><b>Recomendación 10: Se identifica que no se tuvo en cuenta la recomendación generada desde Minciencias. Se sugiere que el artículo 39 quede de la siguiente manera</b></p> <p><b>ARTÍCULO 39. CONCEPTOS DE DISTRIBUCIÓN.</b> Modifíquese los numerales 5 y 7 del artículo 22 de la Ley 2056 del 2020, los cuales quedarán así:</p> <p>Artículo 22. Conceptos de distribución. Los recursos del Sistema General de Regalías se administrarán a través de un sistema de manejo de cuentas, el cual estará conformado por las siguientes asignaciones, beneficiarios y conceptos de gasto de acuerdo con lo definido por los artículos 331 y 361 de la Constitución Política y la presente Ley, así:</p> <p>4. 1% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas, ecosistemas o áreas ambientales de importancia ecológica, prevención y gestión integral del riesgo contra incendios de la cobertura vegetal y la lucha nacional contra la deforestación, que se denominará Asignación Ambiental. 5.</p> <p>5. 10% para la inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación, que se denominará Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación, de los cuales, mínimo 2 puntos porcentuales se destinarán a investigación o inversión de proyectos y programas de Ciencia, Tecnología e Innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, incluidas las expediciones científicas en bioeconomía, fortalecimiento de colecciones biológicas y desarrollo tecnológico e innovación para el uso sostenible de la biodiversidad, apoyadas por el Programa Colombia Bio, paz y territorio, recursos que se denominará Asignación para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación Ambiental.</p> <p>7. 2% para el funcionamiento, la operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, incluida la investigación y el monitoreo de la biodiversidad asociada a las aguas subterráneas y sus zonas de recarga.</p> <p><b>Justificación:</b></p> <p>Una de las recomendaciones de la Misión de Sabios es el diseño y puesta en marcha del Programa Colombia BIO 2.0, hoy denominado Colombia Bio, paz y territorio, para promover la bioeconomía. La MIS-2019 propone que la bioeconomía "constituya el marco conceptual y político, así como el soporte del desarrollo socioeconómico sostenible de Colombia con enfoque territorial, mediante el uso de las biotecnologías que agreguen alto valor a la extraordinaria biodiversidad del país" (Henry &amp; Hodson, 2021). En ese mismo sentido, en el documento hoja de ruta "Visión Colombia 2050 Discusión sobre el país del futuro." Elaborado por el Departamento Nacional de Planeación se propone que Colombia construya cuatro grandes pilares generadores de un bienestar integral y sostenible.</p> <p>El primero de ellos se denomina Colombia Potencia Ambiental, con la premisa que "para el 2050, Colombia se constituirá como potencia ambiental y líder mundial en bioeconomía". Además, agrega que el país debe realizar un proceso de transformación productiva hacia la bioeconomía para que a mitad del presente siglo "el modelo de bioeconomía proporcionará información, productos, procesos y servicios que generarán empleos y bienestar social, mediante el aprovechamiento del capital natural, la valoración y el reconocimiento de la megadiversidad del país" (DNP, 2022).</p>

<p><b>-Recomendación 11:</b> Se identifica que no se tuvo en cuenta la recomendación generada desde Minciencias. Se sugiere que el artículo 48 quede de la siguiente manera:</p> <p>Modificar el literal B y C de la siguiente manera:</p> <p>B. Cubrirá la necesidad de oferta de financiación en las etapas de investigación, desarrollo e innovación de las Soluciones basadas en la Naturaleza – SbN, con objetivo de inversión en actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación, conexas con las SbN, incluyendo investigaciones y evaluaciones para la determinación de capturas de carbono, esquemas agroforestales, ecosistemas naturales estratégicos y similares, que apoyen la generación de evidencia científica conducente a una adecuada y soportada definición de bonos de carbono asociados a dichos proyectos.</p> <p>C. Articulará, focalizará y financiará la ejecución de planes, programas y proyectos, de conservación y de restauración de áreas degradadas en áreas con potencial para el desarrollo sostenible de turismo de naturaleza, de acuerdo con los criterios que establezcan los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</p> <p>Incluir el siguiente párrafo:  <b>PARÁGRAFO 2.</b> En el marco del Fondo Nacional de Soluciones basadas en la Naturaleza - SbN se creará una subcuenta enfocada en Ciencia, Tecnología e Innovación-CTel para la financiación de programas y proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación enfocados en SbN, bajo los lineamientos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación como rector del SNCTel.</p> <p><b>Justificación:</b>                  De acuerdo con el artículo N° 7 de la Ley No. 2162 del 6 de diciembre de 2021 "Por medio de la cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se dictan otras disposiciones", el Ministerio puede "Fomentar la creación y el fortalecimiento de instancias e instrumentos financieros, de diferentes fuentes, para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación en el país", razón por la cual se sugiere la inclusión de la subcuenta enfocada en CTel en el marco de la creación del Fondo Nacional de Soluciones basadas en la Naturaleza - SbN.</p> <p><b>-Recomendación 12</b></p> <p>Sobre el artículo 21 referente a MANEJO SOSTENIBLE DE LA FLORA SILVESTRE Y LOS PRODUCTOS FORESTALES NO MADERABLES, se sugiere realizar las siguientes aclaraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de: "Manejo sostenible de la flora silvestre y de los productos forestales no maderables".</li> <li>• Aclarar la relación entre los protocolos para el manejo sostenible de la flora silvestre y de los productos forestales no maderables y el Decreto 690 de 2021 "Por el cual se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, del sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con el manejo sostenible de la flora silvestre y los productos forestales no maderables".</li> </ul> <p><b>VI. Recomendaciones en la Bibliografía</b></p> <p>Se recomienda incluir la lista de bibliografía usada en el proyecto de ley.</p>	<p>Quedamos atentos a cualquier inquietud y/o apoyo adicional que se requiera</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>SANDRA LILIANA MARTINEZ LEON</b>                  Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)</p>
--	---

**CONTENIDO**

			Págs.
Gaceta número 02 - Martes 24 de enero de 2023 SENADO DE LA REPÚBLICA CONCEPTOS JURÍDICOS			
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 393 de 2022 Senado, 424 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011..	1	estrategias de apoyo e incentivos económicos para la producción, comercialización, transformación y consumo de productos agroecológicos en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.....	21
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de acto legislativo 269 de 2022 Cámara, 01 de 2022 Senado, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia. ....	5	Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 117 de 2022 Senado, por medio [de la] cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas. ....	25
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 166 de 2022 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan disposiciones en el ámbito de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental en las instituciones educativas de carácter público y privado, y en instituciones de educación superior públicas y privadas. ....	9	Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 31 de 2022 Senado, por medio de la cual se reconocen como sujetos de especial protección constitucional a las personas que padecen cáncer. ....	27
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 115 de 2022 Senado, por la cual se crea el sistema de garantía progresiva del derecho humano a la alimentación, la política nacional del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada y de soberanía y autonomía alimentarias, y el programa de emergencia de lucha contra el hambre y se establecen otras medidas. ....	12	Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 315 de 2022 Senado, por la cual se promueve el respeto y la dignificación laboral del talento humano en salud y se dictan otras disposiciones.....	33
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 392 de 2022 Senado, 116 de 2021 Cámara, por medio [de la] cual se establecen parámetros para el cobro de la expedición de las tarjetas y/o matrículas profesionales.....	17	Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 45 de 2022 Senado, por medio de la cual se fortalecen las plazas de mercado públicas del país, se promueve la conservación de su patrimonio cultural y se mejoran como espacio para la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria y se estimula la economía solidaria, se impulsan los mercados campesinos y se dictan otras disposiciones.....	36
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 07 de 2022 Senado, por medio de la cual se declara de interés nacional la promoción y el desarrollo de la agroecología en Colombia, se formulan		Concepto jurídico Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación al Proyecto de ley número 08 de 2022 Senado, por medio de la cual se establecen mecanismos para detener y evitar la pérdida de la biodiversidad en el territorio nacional, y se dictan otras disposiciones. ....	39