



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1227

Bogotá, D. C., lunes, 2 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se incluye a la ciudad de Ibagué en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 13 de agosto de 2024

Señores

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES

Presidente

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad.

**ASUNTO:** Radicación proyecto de Ley, "por medio del cual se incluye a la ciudad de Ibagué en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones"

Respetados Señor Presidente y Secretario General:

Atendiendo lo dispuesto por los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y de conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 y demás normas concordantes, nos permitimos presentar a consideración del Honorable Senado de la República, el proyecto de Ley, por medio del cual se incluye a la ciudad de Ibagué en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones".

Lo anterior, con la finalidad de dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y ley.

Cordialmente,

MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO  
Senador de la República

Proyecto de ley No. \_\_\_\_\_ "por medio del cual se incluye a la ciudad de Ibagué en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la inclusión de la ciudad de Ibagué en el régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), así como promover su desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de su territorio, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida y pobreza, y generar nuevas oportunidades de empleo e inserción laboral.

**Artículo 2°. Este régimen** aplicará a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE de la ciudad de Ibagué dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, en las condiciones de la normatividad aplicable en virtud del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO  
Senador de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El elevado y persistente desempleo que ha tenido la ciudad de Ibagué ha sido una manifestación sistémica de la baja calidad del empleo y de la alta informalidad, los bajos ingresos laborales y la pobreza de la ciudad. Estos factores han contribuido a mantener tasas de desempleo relativamente altas en la región. A pesar de los esfuerzos por mejorar la situación, la ciudad enfrenta desafíos estructurales que requieren soluciones integrales y sostenibles para abordar el problema del desempleo.

Una de las soluciones que se han venido planteando es la de mejorar el entorno para los negocios y crear un ambiente favorable para las empresas, impulsar economías de aglomeración que aumenten el valor agregado y ampliar el tamaño del mercado, especialmente el externo.

Con esta iniciativa se insiste nuevamente para incluir a Ibagué dentro del régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) creado por la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022 ( 1955 de 2019), con el fin de promover el desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de esta región, y en especial de Ibagué que atraviesa por una situación crítica de desempleo, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida y los altos niveles de pobreza.

El propósito original del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 es atraer inversión y la generación de empleo en los departamentos y ciudades que son ZESE, y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población de Norte de Santander, La Guajira, Arauca y, con la presente propuesta legislativa se extendería a la ciudad de Ibagué. Con esta iniciativa se busca disminuir el desempleo, la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida y los altos niveles de pobreza de los habitantes de la ciudad de Ibagué.

Los beneficiarios serán las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la ley o las sociedades comerciales existentes constituidas bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente. Dentro de los beneficios se encuentran la tarifa general de renta 0% por los primeros cinco años y de 50% de tarifa general de renta durante los cinco años siguientes.

Aplica la misma proporcionalidad para la tarifa de retención en la fuente y autorretención a título de impuesto sobre la renta, siempre y cuando se informe al agente retenedor en la respectiva factura. Dentro de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios está el de aumentar el quince por ciento (15%) del empleo directo generado, tomando como base el promedio del número trabajadores vinculados durante los dos (2) últimos años gravables anteriores al año en que inicie la aplicación de la tarifa diferencial del impuesto sobre la renta del Régimen Especial en Materia Tributaria ZESE, que en ningún caso podrá ser inferior a dos (2) empleos directos, y mantenerlo durante el periodo de vigencia de aplicación del régimen tributario. Para las sociedades que al momento de aplicar el

Régimen Especial en Materia Tributaria tengan menos de dos (2) años de constituidas corresponde el aumento del quince por ciento (15%) del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados desde su constitución que, en ningún caso, podrá ser inferior a dos (2) empleos directos.

Así mismo, la actividad económica principal de las sociedades que apliquen el régimen tributario especial consiste en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias y/o comerciales.

Los requisitos para poder acceder al beneficio es demostrar el aumento del 15% del empleo directo generado y mantenerlo durante el periodo de vigencia de aplicación del régimen tributario, desarrollar actividad económica dentro del territorio de la ZESE y demostrar que la mayor cantidad de ingresos provienen del desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, turismo o salud.

Igualmente, conforme a lo establecido en la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Mundial de la Vida", el artículo 33 establece la necesidad de consolidar zonas de inversión especial para superar la pobreza en las cuales se para potenciar el desarrollo de actividades económicas, sociales y ambientales que permitan la generación de empleo. En línea con esto, se mantiene la necesidad de definir zonas que por sus condiciones socioeconómicas requieran de políticas que incentiven la formalización de empresas, la creación de empleo y generen crecimiento económico que beneficie a sus ciudadanos.

Ibagué contribuye con el 40% del PIB del departamento del Tolima, convirtiéndose en eje del desarrollo del departamento. La economía del departamento del Tolima se ha rezagado en los últimos años con respecto a otras regiones del país, como lo confirma el descenso en su contribución al PIB nacional, que pasó de 2,5 a 2,1 por ciento entre 2001 y 2013 y para el 2018 bajó al 1,9%, según cifras del DNP y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, porcentaje que se mantuvo durante los años 2020 y 2021 y para el 2023 sube al 2, 1%.

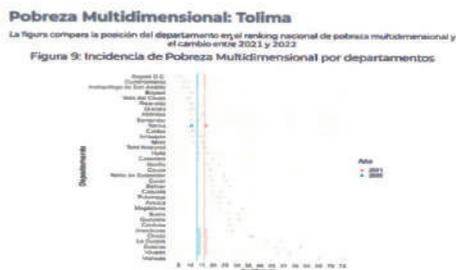
Así mismo, la incidencia de la pobreza se mantiene por encima del promedio nacional. En el departamento del Tolima, y en especial en Ibagué, la fabricación de textiles - prendas de vestir y muebles, registraron tasas de crecimiento negativas en los últimos años, en tanto que otras como las de edición e impresión, y la fabricación de plástico desaparecieron. Como resultado de lo anterior, estos últimos, que son a su vez más intensivos en mano de obra, perdieron participación a favor de los primeros, más intensivos en capital, lo cual contribuye a explicar la reducción observada en el número de establecimientos y de ocupados en el departamento.

Gráfica 1. Pobreza monetaria Tolima vs. Nacional



Fuente: Elaboración propia con datos del Dane.

Gráfica 2: Comparativo pobreza multidimensional Tolima y otros departamentos 2021, 2022. Fuente DANE.



Tolima ha sido uno de los departamentos con mayor rezago en el decrecimiento del indicador de pobreza monetaria, ya que en los últimos años presentó un estancamiento. De igual forma, el

indicador creció un 2%, pasando de 29% en el 2017 a 31% en el 2018 el aumento de la pobreza monetaria. Además, fue el cuarto departamento con mayor crecimiento de pobreza monetaria en el 2018.

Esto quiere decir, que en el departamento del Tolima existe una población de aproximadamente 1'400.000 habitantes y 434 mil de sus habitantes son pobres monetariamente, es decir, que no satisfacen sus necesidades básicas. Además, 333 mil, viven en la pobreza multidimensional, que tiene que ver con la carencia en las dimensiones de: educación, salud, trabajo, seguridad social, vivienda y nivel de vida en general.

Gráfica 3. Pobreza monetaria extrema Tolima vs. nacional



Fuente: Elaboración propia con datos del Dane.

El Tolima ha sido uno de los departamentos con mayor aumento de la pobreza monetaria extrema, el indicador creció un 1,7%, pasando de 7,5% en el 2017 a 9,2% en el 2018, siendo el segundo departamento en el que más aumentó. Además, de 1,4 millones de habitantes que hay en el departamento, 128 mil viven en pobreza monetaria extrema.

En el departamento del Tolima, y en especial en Ibagué, la fabricación de textiles - prendas de vestir y muebles, registraron tasas de crecimiento negativas en los últimos años, en tanto que otras como las de edición e impresión, y la fabricación de plástico desaparecieron.

Como resultado de lo anterior, estos últimos, que son a su vez más intensivos en mano de obra, perdieron participación a favor de los primeros, más intensivos en capital, lo cual contribuye a explicar la reducción observada en el número de establecimientos y de ocupados en el departamento.

A esto hay que sumarle la disminución de la participación de la cosecha arrocerá del departamento, la desaparición del cultivo de algodón y de las industrias de hilos e hilazas, sumado a las dificultades

por las que atraviesan los cafeteros y agricultores del departamento, aunado a la grave crisis de despoblamiento del campo y abandono rural. Dentro de las variables que más inciden en la evolución de la calidad de vida de una sociedad, se encuentran aquellas relacionadas con el comportamiento del empleo y, en general, con la estructura del mercado laboral. Variables como el desempleo, la estructura de la ocupación, el grado de informalidad que predomine en la economía, entre otras, impactan positiva o negativamente sobre los niveles de pobreza, la distribución de la riqueza y sobre la estructura productiva de un departamento o una ciudad.

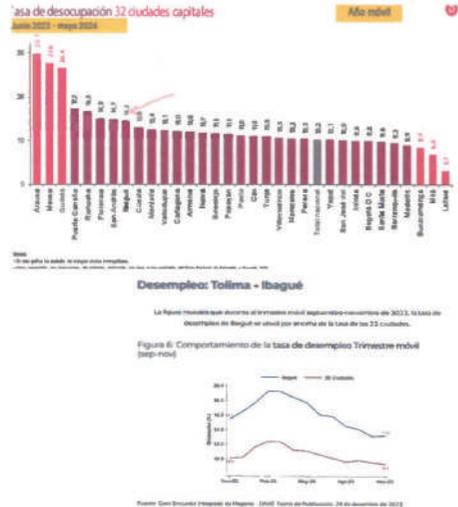
La Tasa de Ocupación en Ibagué, se encuentra en niveles muy por debajo de las 13 ciudades. Mientras que en la capital del departamento del Tolima la ocupación llega a 55.5%, para las trece principales ciudades el nivel de la demanda laboral llega a 59.7%. Sumado a lo anterior, cuando se compara el comportamiento de la ocupación en Ibagué respecto al mismo trimestre del año anterior, la Tasa de Ocupación se ubicó en 51.8% para el año 2019, mientras que para el último trimestre del año 2018 era del 55.9%. Aquí se encuentra la causa inmediata del incremento del desempleo; mientras que la oferta laboral cayó un punto porcentual, la demanda laboral cayó en más de cuatro puntos porcentuales. El resultado: más ibaguereños desocupados, como se observa en el cuadro que se expone a continuación.

Para el mes de mayo de 2022, Ibagué tiene 4 puntos de más por encima de los porcentajes de la media nacional en materia de desempleo, pues la tasa de informalidad a nivel local es de 53.5%, mientras que en la informalidad a nivel nacional sería de 44.7%.

Así mismo, para este mismo periodo, Ibagué se sigue manteniendo entre las tres ciudades con más desempleo juvenil con un 24,7% ocupando la tercera posición, por debajo de Valledupar con una tasa del 25,1% en segundo lugar y, de primeras está Quibdó con un 26,2%.

Ibagué se mantiene en el quinto lugar del desempleo, la capital del Tolima marcó una cifra del 14,2% en el informe entregado por el Dane para el mes de mayo de 2024, con notables mejoras, pero el promedio móvil de 2022 fue del 18,1%. El panorama es preocupante toda vez que Ibagué ocupa una vez más el segundo puesto a nivel nacional con el índice de desempleo más alto, superado únicamente por Neiva. En Ibagué, la informalidad laboral cercana al 50 %. A lo cual ahora debemos añadir tener el uno de los primeros lugares de desempleo juvenil en Colombia, con un 23,2 % en el trimestre enero - marzo de 2023 en la franja de jóvenes de 14 a 28 años de edad, con notable disminución del promedio de 2023 que fue del 29,8%.

Gráfica 4: Desempleo Ibagué- Mayo de 2024. Fuente DANE.



**IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de ley no ordena gasto; pero, establece un beneficio tributario especial, lo que comprende un impacto fiscal, y en consecuencia, requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. En tal sentido, esperamos que haya un apoyo gubernamental a la iniciativa.

**LA INICIATIVA DEL CONGRESO**

La Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (art. 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de

éste, todo ordenamiento constitucional establece qué sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos. En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que "la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República." C-1707 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger

En relación con las iniciativas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (art. 154 inciso 2o. CP.), es decir las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios, la Corte Constitucional en la Sentencia C-040 de 1993, ha señalado en que "en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."

En desarrollo de la citada sentencia de la Corte Constitucional, se concluye que "en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales".

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley. Ha dicho la Corte que de "conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye además un desarrollo del mandato previsto en el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, que establece que "el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique", y que "La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarios"

Al estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de admitir el aval gubernamental en materias cuya iniciativa se encuentra reservada al ejecutivo, se concluye que tal aval debe contar con unos requisitos para ser considerado una forma de subsanación de la falta de

iniciativa gubernamental en cumplimiento del artículo 154 superior. A continuación, se refieren algunas de estas decisiones, con el fin de extraer las reglas establecidas por la jurisprudencia:

En la Sentencia C-1707 de 2000, al examinar las objeciones presidenciales presentadas respecto del proyecto de ley 26/98 Senado - 207/99 Cámara, el Congreso de la República había procedido a adicionar el contenido material del artículo 187 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de exonerar a los pensionados que recibían hasta dos salarios mínimos mensuales, del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a la prestación de los servicios de salud dentro del Sistema de Seguridad Social. El Gobierno Nacional objetó la constitucionalidad del citado proyecto, por considerar que su objeto era la creación de una exención al pago de una contribución parafiscal que debía haberse tramitado a iniciativa del Gobierno, tal como lo exigía el artículo 154 de la Carta Política.

La Corte en esta ocasión explicó la naturaleza del aval gubernamental dado a (i) los proyectos de ley correspondientes a la iniciativa ejecutiva exclusiva, cuando los mismos no hayan sido presentados por el Gobierno, o (ii) a las modificaciones que a los proyectos de iniciativa legislativa privativa del ejecutivo introduzca el Congreso de la República durante el trámite parlamentario. Al respecto, sostuvo que dicho aval en ambos casos era una forma de ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental. Sobre el particular señaló:

"...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: "el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique", y que "La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarios" (Negrillas fuera del original)

En la Sentencia C-807 de 2001, la Corte reflexionó nuevamente sobre la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, encontrando que si bien dicha posibilidad se ajustaba a la Carta, al respecto existían ciertas restricciones constitucionales que impedían "adicionar nuevas materias o contenidos"; no obstante, dichas adiciones podían ser objeto del aval gubernamental, que las convalidaba.

*"La Corte, a partir de la consideración integral de los conceptos de iniciativa legislativa y debate parlamentario, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 142 del Reglamento del Congreso, ha afirmado la posibilidad de convalidar el trámite de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa privativa del Gobierno, haya tenido un origen distinto"*

Reiterando los criterios sentados en torno a la naturaleza jurídica del aval gubernamental dado a proyectos de asuntos de iniciativa privativa del ejecutivo, en la Sentencia C-121 de 2003, la Corte recordó que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.

Además, en esta misma Sentencia la Corte expuso los requisitos que debe cumplir el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo. Al respecto indicó (i) que dicho aval podía provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República; (ii) no obstante, el ministro debía ser el titular de la cartera que tuviera relación con los temas materia del proyecto; (iii) finalmente, el aval debía producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias de ambas cámaras.

*"Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el aval ejecutivo, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos "por intermedio de los ministros", quienes además son sus voceros."*

correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que éste debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias".

Así la Corte ha concluido "que la iniciativa reservada, entendida como la atribución establecida constitucionalmente a ciertos sujetos en relación con determinadas materias, para la presentación de proyectos de ley ante el Congreso, no se circunscribe al acto formal de presentación, sino que puede entenderse cumplida en virtud de actuaciones posteriores dentro del trámite parlamentario. En este orden, resulta admisible un aval posterior, siempre y cuando se cumplan los requisitos desarrollados con anterioridad".

"Así, la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política".<sup>1</sup>

**CONFLICTO DE INTERESES**

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que los posibles beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que el objeto de la iniciativa versa sobre la ampliación del ámbito de aplicación del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 (Zona Económica y Social Especial -ZESE) para la ciudad de Ibagué, son generales y aplican de igual manera para todos los colombianos, no se configura causal para predicar un impedimento.

Por otro lado, al encontrar que los beneficiarios de la figura ZESE pertenecen al sectores específicos de la economía y que se aplica a un ámbito particular del Territorio Nacional, si el Congresista o algún familiar dentro de los grados enunciados por la ley desarrollan dichas actividades en la ciudad de Ibagué o es autoridad civil o policial o ejerce funciones en dicha ciudad, el Congresista deberá

<sup>1</sup> Sentencia C-066/18 M.P. Cristina Pardo Schlesinger

*Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la cámara legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley."* Sentencia C-121 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

En la Sentencia C-370 de 2004, la Corte insistió en la necesidad de que exista un aval gubernamental que convalide aquellas iniciativas congresuales o modificaciones introducidas por las cámaras a proyectos de ley en curso cuando decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. No obstante, aclaró que dicho aval no exigía ser presentado por escrito.

*"... la Corte recuerda que de acuerdo con el segundo inciso del artículo 154 superior "sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."*

*En este sentido es claro que las disposiciones contenidas en la Ley 818 de 2003 referentes a exenciones tributarias debían contar con la iniciativa del Gobierno para poder ser aprobadas por el Congreso de la República.*

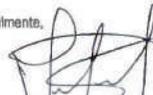
*Empero, como lo ha explicado la Corte, el requisito señalado en el segundo inciso del artículo 154 superior no necesariamente debía cumplirse mediante la presentación por parte del gobierno del proyecto o de las proposiciones tendientes a modificarlo sino que bastaba la manifestación de su aval a las mismas durante el trámite del proyecto."*

Como requisitos de dicho aval, la Corte ha señalado que "(i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo. Dijo la providencia "La iniciativa gubernamental exclusiva no sólo se manifiesta en el momento de la presentación inicial del proyecto de ley por el Gobierno, sino que también se ejerce mediante el aval ejecutivo impartido a los proyectos en curso, relativos a las materias sobre las que recae tal iniciativa privilegiada"; (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo

presentar un conflicto de interés, frente del cual se deduce su improcedencia por considerar que esta ley cobijará a toda la población por igual y sus efectos regirán para el futuro.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exige del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

Cordialmente,



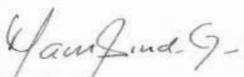
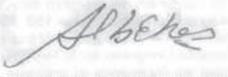
**MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO**  
Senador de la República

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 13 de Agosto del año 2024  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley                      Acto Legislativo                       
 No. 178 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por: +S Miguel  
Angel Barreto  
 SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 182 DE 2024 CÁMARA**

*por medio de la cual se incorpora el enfoque una sola salud en las políticas públicas y demás instrumentos normativos relacionados con la protección del ambiente, el bienestar animal y la salud.*

<p>Bogotá D.C, 13 de agosto de 2024</p> <p>Doctor  <b>JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA</b>      Secretario General      Cámara de Representantes      Ciudad.</p> <p><b>REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY - CÁMARA DE REPRESENTANTES</b></p> <p>En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en los artículos 150, 154 de la Constitución Política de Colombia y 140 de la Ley 5 de 1992, por su digno conducto me permito poner a consideración del Honorable Congreso de la República el siguiente proyecto de ley "Por medio de la cual se incorpora el enfoque una sola salud en las políticas públicas y demás instrumentos normativos relacionados con la protección del ambiente, el bienestar animal y la salud".</p> <p>Cordialmente,</p> <p>  <b>MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA</b>      Senador de la República      Autor</p> <p>  <b>ANDREA PADILLA VILLARRAGA</b>      Senadora de la República      Coautora</p> <p>  <b>WADITH MANZUR IMBETT</b>      Representante a la Cámara      Coautor</p>	<p>  <b>HECTOR MAURICIO CUELLAR</b>      Representante a la Cámara      Coautor</p> <p>  <b>OSCAR BARRETO QUIROGA</b>      Senador de la República      Coautor</p> <p>  <b>JOSE ALFREDO MARÍN LOZANO</b>      Senador de la República      Coautor</p> <p>  <b>NICOLAS ECHEVERRY ALVARAN</b>      Senador de la República      Coautor</p> <p>  <b>GERMAN BLANCO ALVAREZ</b>      Senador de la República      Coautor</p> <p>  <b>JUAN SAMY MERHEG MARÚN</b>      Senador de la República      Coautor</p> <p>  <b>LILIANA BITAR CASTILLA</b>      Senadora de la República      Coautora</p>
--	---

 <p><b>NICOLÁS BARGUIL CUBILLOS</b> Representante a la Cámara Coautor</p>  <p><b>JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO</b> Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca Coautor</p>	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2024</p> <p style="text-align: center;"><b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE INCORPORA EL ENFOQUE UNA SOLA SALUD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEMÁS INSTRUMENTOS NORMATIVOS RELACIONADOS CON LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE, EL BIENESTAR ANIMAL Y LA SALUD".</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente Ley tiene como objeto transformar progresivamente al actual enfoque de salud ambiental en el enfoque Una Sola Salud en las políticas públicas, planes, proyectos e instrumentos de planeación y normativos relacionados con la protección del ambiente, la producción agropecuaria, el bienestar animal, la salud ambiental y, la salud animal, de las medidas de adaptación ante el cambio climático y la conservación de la biodiversidad, de las entidades del orden nacional y territorial.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las definiciones legales y los lineamientos contenidos en la presente ley, no derogan ni alteran las competencias, los instrumentos, las regulaciones, ni las políticas públicas en materia de salud, de bienestar animal o de protección a la integridad de los ecosistemas. Su aplicación por parte de las autoridades públicas, estará dirigida a articular los desarrollos existentes, a fin de promover una mejor aproximación a diversos desafíos transversales y asegurar que la interconexión entre la salud de los ecosistemas, animales y humanos sea una consideración permanente en la creación de nuevas regulaciones y políticas.</p> <p><b>Artículo 2. Definiciones.</b> En el marco de esta ley se tendrá presente la siguientes definiciones:</p> <p><b>Salud ambiental:</b> área de las ciencias que trata la interacción y los efectos que, para la salud humana, representa el medio en el que habitan las personas. De acuerdo a esto, los componentes principales de la salud ambiental tienen un carácter interdisciplinario, multi-causal, pluri- conceptual y dinámico, y se imbrican mutuamente, en una relación dialéctica. En consecuencia, propone una reflexión sobre la interacción entre los grupos humanos y los factores físicos, químicos, biológicos y sociales que se encuentran en el medio que habita y que a su vez se encuentra modulado por la estructura social. En ese sentido, el área de la salud ambiental explora las prácticas de uso, manipulación, apropiación y explotación de los componentes ambientales, y su relación con los efectos en salud humana, en la idea de que esas prácticas deben resolver las necesidades de las actuales generaciones, sin minar la posibilidad de que futuras generaciones también lo puedan hacer.</p>
<p><b>Una Sola Salud:</b> es un enfoque unificador integrado que procura equilibrar y optimizar de manera sostenible la salud de las personas, los animales y los ecosistemas. El enfoque reconoce que la salud de las personas, los animales domésticos y silvestres, las plantas y el ambiente en general están estrechamente relacionados y son interdependientes. Este enfoque interpela a múltiples sectores, disciplinas, comunidades y entidades estatales, con miras a trabajar conjuntamente para promover el bienestar integral y neutralizar las amenazas para la salud humana, animal y de los ecosistemas y, al mismo tiempo, hacer frente a la colectiva necesidad de agua potable, energía y aire, alimentos sanos y nutritivos; tomar medidas relativas al cambio climático; y contribuir al desarrollo sostenible. Este concepto se rige por 5 principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Equidad entre disciplinas y sectores.</li> <li>2. Paridad socio política y multicultural y compromiso de las comunidades y voces marginalizadas</li> <li>3. Equilibrio socio-ecológico reconociendo la importancia de la biodiversidad, acceso a suficiente espacio natural y recursos y el valor intrínseco de todos los seres vivos dentro del ecosistema.</li> <li>4. Administración y responsabilidad de los seres humanos para cambiar el comportamiento y adoptar soluciones sostenibles que reconozcan la importancia del bienestar animal y la integridad de todo el ecosistema</li> <li>5. Transdisciplinariedad y colaboración multisectorial que incluya a todos disciplinas relevantes, tanto formas modernas como tradicionales de conocimiento y una amplia gama representativa de perspectivas.</li> </ol> <p><b>Artículo 3. Transformación progresiva de Salud Ambiental y adopción de nuevos Lineamientos de Una Sola Salud</b> El Gobierno Nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud y Protección Social, en colaboración con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y en coordinación con las demás entidades gubernamentales cuyas funciones impacten las políticas y acciones relativas a la salud de las personas, los animales y el ambiente, en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, formulará, adoptará y reglamentará los lineamientos del enfoque de Una Sola Salud a ser tenidos en cuenta por las entidades del orden nacional y territorial en el marco de su autonomía en la adopción de sus políticas públicas, planes y demás instrumentos normativos relacionados con el ambiente, el bienestar animal, la producción agropecuaria y la salud pública. Para la expedición de estos lineamientos se tendrán como mínimo los siguientes criterios:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se podrán promover la inclusión del enfoque Una Sola Salud en los planes de las Instituciones educativas, colegios, PRAES, PROCEDAS, programas técnicos, tecnológicos y universitarios de las ciencias básicas, de la salud, sociales, agrícolas, jurídicas, económicas, ambientales e ingenieriles y otras que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</li> <li>2. Programa de Capacitación Una Sola Salud, destinado a profesionales de los programas de educación a quienes aplique el inciso anterior, y a la ciudadanía en general, que quieran acceder de manera voluntaria a ellos.</li> <li>3. Acciones de prevención de zoonosis emergentes, reemergentes y desatendidas.</li> <li>4. Programas de prevención y control de la resistencia antimicrobiana RAM.</li> <li>5. Acciones para garantizar la seguridad e inocuidad alimentaria, desde la producción primaria hasta el consumidor final (la comida del campo a la mesa, estableciendo las condiciones de higiene necesarias para la producción de alimentos inocuos y aptos para el consumo.</li> <li>6. Programa de manejo de las especies de plantas exóticas invasoras de alta amenaza en el territorio colombiano, en los que se incluya una actualización del listado de dichas especies.</li> <li>7. Armonizar y actualizar las normas e instrumentos de protección y bienestar de animales (domésticos usados en producción, trabajo, compañía y animales silvestres), logrando una adecuada articulación entre entidades de distintos niveles involucradas.</li> <li>8. Identificar, analizar, gestionar el riesgo de desastres y adecuar la toma de decisiones en emergencias y desastres para que integren en las acciones de mitigación, prevención y/o rescate, los componentes humano, ambiental, animal y vegetal, en articulación con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastre - UNGRD.</li> <li>9. Fomentar programas de investigación enfocados en la generación y aplicación de conocimientos de Una Sola Salud</li> <li>10. Formar relaciones participativas y responsabilidades colaborativas entre gobiernos locales y nacionales, organizaciones no gubernamentales, comunidad académica, comunidades y pueblos indígenas para enfrentar los desafíos de la salud global y la conservación de la biodiversidad, desde la perspectiva de una sola salud</li> <li>11. Adoptar medidas resolutorias sobre los factores de riesgo de propagación de patógenos de origen zoonótico o antropozoonótico según la evidencia científica disponible, ante escenarios de cambio climático</li> <li>12. Acciones de prevención, atención y gestión en salud ambiental, relacionadas</li> </ol>

con factores ambientales como contaminación del aire, el agua y saneamiento básico, agentes químicos, radiación, ruido ambiental, prácticas agrícolas, entornos urbanizados y cambio climático.

13. Identificar, analizar, gestionar el riesgo biológico y gestionar las acciones de conocimiento, reducción y manejo de los componentes humano, ambiental, ecosistémico y biológico

14. El sistema de vigilancia epidemiológica deberá integrar procesos de monitoreo, sistemas de información integrados e interoperables, con equipos de investigación y seguimiento para desarrollar capacidad de análisis prospectivo y pronóstico, con un enfoque de una sola salud

15. Las demás definidas por los requerimientos de evaluación de la política de Salud Ambiental

Artículo 4. Instancia de coordinación. Como instancia de coordinación interinstitucional, se ordena al gobierno nacional transformar la Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud Ambiental -CONASA- en Comisión Técnica Nacional Intersectorial para Una sola salud. Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural y Salud y Protección Social, deberán reglamentar esta disposición en un término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley.

La Comisión podrá contar con la participación de la comunidad académica, gremios agropecuarios, organizaciones campesinas y pesqueras, organizaciones de mujeres rurales, ambientales, de salud y organizaciones que velen por el bienestar animal, organizaciones de la sociedad civil y aquellas otras que consideren los Ministerios.

Parágrafo. La Comisión Técnica Nacional Intersectorial para Una Sola Salud liderará la articulación y coordinación de Colombia en el ámbito internacional, sin perjuicio de las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, para la cooperación con las organizaciones encargadas de la implementación de las acciones conjuntas globales de Una Sola Salud y para la consecución de apoyo y asesorías técnicas al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales en la materia.

Artículo 5. Articulación Territorial. El Gobierno Nacional a través de la Comisión Técnica Nacional Intersectorial para Una sola salud, garantizará la articulación de los Consejos Territoriales de Salud Ambiental -COTSA, que serán denominados a partir de la vigencia de la presente Ley Consejos Territoriales de Una Sola Salud -COTSSA, y demás Consejos Territoriales de decisión en torno a la salud, con el propósito de que dichos espacios interinstitucionales e intersectoriales en salud y ambiente a nivel territorial desarrollen los lineamientos expedidos de Una Sola Salud.

Artículo 6. Sistema de Información. El Sistema Unificado de Información en Salud Ambiental SUIISA considerará lo dispuesto en los lineamientos de la presente Ley y la entidad encargada del Sistema deberá garantizar su articulación en un periodo de 12 meses a partir de la vigencia de la presente Ley.

Artículo 7. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA  
Senador de la República  
Autor

ANDREA PADILLA VILLARRAGA  
Senadora de la República  
Coautora

WADITH MÁNZUR IMBETT  
Representante a la Cámara  
Coautor

HECTOR MAURICIO CUELLAR  
Representante a la Cámara  
Coautor

OSCAR BARRETO QUIROGA  
Senador de la República  
Coautor

JOSE ALFREDO MARÍN LOZANO  
Senador de la República  
Coautor

NICOLAS ECHEVERRY ALVARAN  
Senador de la República  
Coautor

GERMAN BLANCO ALVAREZ  
Senador de la República  
Coautor

JUAN SAMY MERHEG MARÚN  
Senador de la República  
Coautor

LILIANA BITAR CASTILLA  
Senador de la República  
Coautor

NICOLÁS BARGUIL CUBILLOS  
Representante a la Cámara  
Coautor

JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca  
Coautor

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, tanto la salud humana, como la salud animal enfrentan un escenario complejo debido a los cambios globales que han desafiado los paradigmas tradicionales de ambas disciplinas. El aumento de la población mundial, la urbanización, el cambio climático, la intensificación de la producción agrícola y pecuaria, la disrupción de los ecosistemas y la globalización del comercio y el tránsito humano son algunos de los problemas que exigen una revisión de las estrategias tradicionales de salud y bienestar que consideran la interconexión entre humanos, animales, plantas y el medio ambiente. Es así como desde hace muchos años, el concepto de Una Sola Salud (One Health) ha sido desarrollado por un grupo de profesionales de la salud humana, la salud animal y la salud ambiental que han podido notar la necesidad de trabajar juntos para abordar los desafíos sanitarios actuales y futuros.

El término "Una Sola Salud (One Health)" se popularizó en la década de los 2000 y ha sido promovido por organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA antes la OIE), el Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC), la Asociación Americana de Medicina Veterinaria (AVMA), El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Banco Mundial (WB) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), entre otras.

Una Sola Salud (One Health) es una filosofía y un enfoque inter y transdisciplinar que reconoce la interconexión entre la salud humana, la salud animal, la salud de las plantas y la salud del medio ambiente. La idea detrás de Una Sola Salud (One Health) es que estas áreas están estrechamente relacionadas y son interdependientes, y que el cuidado de una de ellas tiene un impacto directo en las otras tres.

El enfoque de Una Sola Salud (One Health) se basa en la comprensión de que la salud humana está íntimamente ligada a la salud de los animales, las plantas y el medio ambiente en el que vivimos. Los brotes de enfermedades infecciosas, como el COVID-19, la gripe aviar y el Ébola, entre otras son ejemplos de cómo la salud humana, animal, plantas y ambiental están estrechamente interconectadas.

<p><b>I. OBJETO</b></p> <p>La presente Ley tiene como objeto incorporar el concepto de Una Sola Salud (One Health) al bienestar animal y protección del medio ambiente, así mismo establecer los lineamientos para la formulación de la política pública de Una Sola Salud (One Health). Esto se hace con la finalidad de que el bienestar animal y la protección del medio ambiente se vean como aspectos ligados directamente al bienestar y la salud del ser humano, con el fin de promover prácticas que sean, desde un punto de vista más integral, benéficos para las 4 partes involucradas, seres humanos, animales, plantas y medio ambiente.</p> <p><b>II. ANTECEDENTES</b></p> <p>La presente iniciativa ya había sido radicada en la legislatura anterior, y es el resultado de diferentes mesas de trabajo, en las cuales se hicieron modificaciones y se llegaron a acuerdos en procura de mejorar el articulado de la misma.</p> <p>Inicialmente la iniciativa legislativa había sido radicada en el anterior periodo legislativo 2022-2023. El proyecto de Ley 294 de 2023 Senado, fue radicado por los HH.SS. Marcos Daniel Pineda García, H.S. Germán Alcides Blanco Álvarez, H.S. Nicolás Albeiro Echeverri Alvarán, H.S. Nadya Georgette Blel Scaf, H.S. Liliana Esther Bitar Castilla, H.S. Diela Liliana Solarte Benavides, H.S. José Alfredo Marín Lozano, H.S. Juan Samy Merheg Marun, H.S. Oscar Barreto Quiroga y los H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett, H.R. Julio Roberto Salazar Pérdomo, H.R. Nicolás Antonio Barguil Cubillos, H.R. Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón.</p> <p>Posteriormente, fue asignado a la Comisión Quinta del Senado el día 22 de marzo de 2023 y se designaron sus ponentes el 18 de abril de 2023. Los ponentes para el primer debate fueron los honorables senadores: Marcos Daniel Pineda García (Coordinador), H.S. Andrea Padilla Villarraga y la Senadora Esmeralda Hernandez Silva.</p> <p>Así mismo el proyecto fue aprobado ante la Comisión Quinta del Senado el día 30 de mayo de 2023, y se designaron a los mismos ponentes para segundo debate. En el curso de su trámite fue aprobado en segundo debate ante la Plenaria del Senado el 13 de diciembre de 2023.</p> <p>Luego de su aprobación en el Senado, la oficina de Leyes le dió traslado al texto a la Cámara de Representantes, en donde desde la Comisión Quinta de la Cámara</p>	<p>de Representantes se designó como ponente de primer debate al Representante Hector Mauricio Cuellar Pinzón el día 06 de marzo de 2024.</p> <p>Durante la discusión del primer debate en la Comisión Quinta de la Cámara se creó una comisión accidental, y se desarrolló una reunión por la plataforma meet el 09 de mayo de 2024 en donde participó el Representante Hector Mauricio Cuellar Pinzón y los asesores de los representantes H.R. José Oclavio Cardona León, H.R. Juan Espinal, H.R. Leyla Rincón, H.R. Julia Miranda, H.R. Hector Mauricio Cuellar, de esta subcomisión se recibieron las siguientes recomendaciones.</p> <p><b>Recomendaciones:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>Incluir Desarrollos Previos en los Antecedentes:</b> Ampliar la sección de antecedentes del proyecto de ley para incluir un resumen detallado de los programas y políticas previamente implementados en Colombia, especialmente enfocándose en los desafíos y evoluciones observadas. Esto proporcionará un contexto más rico y justificará la necesidad y enfoque de la nueva ley.</li> <li><b>Directrices para Políticas Locales y su Alcance:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar directrices claras para la adaptación y aplicación de las políticas de Una Sola Salud a nivel local, asegurando que estas se alineen con los objetivos nacionales y respondan a las necesidades específicas de cada región.</li> <li>Mecanismos de Coordinación: Establecer mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno para garantizar una implementación uniforme y efectiva.</li> <li>Evaluación de Alcance: Proporcionar metodologías para evaluar el alcance y la efectividad de las políticas locales en la promoción de los objetivos de Una Sola Salud.</li> </ul> </li> <li><b>Clarificación y Especificación en la Implementación:</b> Detallar más claramente los lineamientos para la implementación y seguimiento del proyecto, asegurando que existan procesos de monitoreo claros y efectivos para evaluar el progreso y la efectividad de las políticas implementadas.</li> </ol>
<p><b>4. Uniformidad en el Uso del Término "Una Sola Salud":</b> Evitar la confusión derivada del uso de términos anglosajones adaptando consistentemente el concepto a "Una Sola Salud" en todas las comunicaciones y documentaciones relacionadas, para facilitar su comprensión y adopción por parte de la población general.</p> <p><b>5. Desarrollo de Programas Educativos:</b> Impulsar la creación de programas educativos en colaboración con los Ministerios de Ambiente, Educación y Universidades. Estos programas deberían estar diseñados para educar a la ciudadanía y a los profesionales sobre los principios y la importancia del enfoque de Una Sola Salud, así como sobre las prácticas adecuadas para su implementación.</p> <p>En conclusión, la reunión de la subcomisión permitió una revisión detallada del Proyecto de Ley, enfocado en la incorporación del enfoque de Una Sola Salud en las políticas públicas. Gracias a las contribuciones significativas de los expertos y las discusiones productivas entre los participantes, se logró un entendimiento más profundo del concepto y sus aplicaciones.</p> <p>La intervención de la academia, especialmente a través de la participación del profesor Juan Carlos Carrascal de la Universidad de Córdoba, ha sido instrumental para aclarar el concepto de Una Sola Salud, destacando la importancia de su correcta implementación y comunicación. Esta colaboración académica ha enriquecido la discusión, proporcionando una base sólida para las recomendaciones propuestas.</p> <p><b>III. JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>La creación de una política pública de Una Sola Salud (One Health) y la integración del enfoque en la legislación colombiana son necesarias para abordar los desafíos sanitarios y ambientales actuales y futuros de manera integral y coordinada.</p> <p>La interconexión entre la salud humana, la salud animal y la salud ambiental es cada vez más evidente, especialmente en el contexto de la globalización y el cambio climático. Los problemas de salud emergentes, como las enfermedades zoonóticas, la resistencia antimicrobiana (RAM) y la contaminación ambiental, afectan tanto a humanos como a animales, y requieren un enfoque conjunto para prevenir, detectar y responder a estos riesgos.</p>	<p>Además, la adopción del enfoque de Una Sola Salud (One Health) en la legislación y políticas públicas puede fomentar la cooperación y coordinación intersectorial, lo que es esencial para abordar los desafíos de salud y medio ambiente de manera efectiva. La implementación de medidas preventivas y de vigilancia que aborden los factores de riesgo para la salud humana y animal, como el cambio climático, la deforestación y la intensificación de la agricultura y la ganadería, se verá beneficiada por la colaboración entre los diferentes actores involucrados.</p> <p>• <b>DEFINICIONES</b></p> <p><b>¿QUÉ ES UNA SOLA SALUD (ONE HEALTH)?</b></p> <p><b>La definición de Una Sola Salud (One Health) elaborada por el OHHLEP - One Health High-Level Expert Panel declarará:</b></p> <p><i>"One Health (Una sola salud) es un enfoque unificador integrado que procura equilibrar y optimizar de manera sostenible la salud de las personas, los animales y los ecosistemas. El enfoque reconoce que la salud de las personas, los animales domésticos y salvajes, las plantas y el medio ambiente en general (incluidos los ecosistemas) están estrechamente relacionados y son interdependientes. Este enfoque interpela a múltiples sectores, disciplinas y comunidades en diversos niveles de la sociedad, con miras a trabajar conjuntamente para promover el bienestar y neutralizar las amenazas para la salud y los ecosistemas y, al mismo tiempo, hacer frente a la colectiva necesidad de agua potable, energía y aire, alimentos sanos y nutritivos; tomar medidas relativas al cambio climático; y contribuir al desarrollo sostenible".</i></p> <p>Por su parte, la alianza cuatripartita (OMSA, OMS, FAO, PNUMA) está trabajando conjuntamente para integrar el enfoque de One Health (Una sola salud), de modo que estén mejor preparadas para prevenir, predecir y detectar las amenazas a la salud y al bienestar mundial con el fin de darles respuesta, y promover el desarrollo sostenible, como está consignado en el <b>Plan de Acción Conjunta sobre One Health 2022-2026</b> frente a las amenazas para la salud y el bienestar de los seres humanos, los animales, las plantas y el medio ambiente. El plan establece objetivos operativos, entre los que se incluyen: proporcionar un marco para la acción colectiva y coordinada con el fin de incorporar el enfoque "Una Sola</p>

<p>Salud (One Health)" en todos los niveles; proporcionar asesoramiento normativo y legislativo previo y asistencia técnica para ayudar a establecer objetivos y prioridades nacionales; y promover la colaboración multinacional, multisectorial y multidisciplinaria, el aprendizaje y el intercambio de conocimientos, soluciones y tecnologías. También fomenta los valores de la cooperación y la responsabilidad compartida, la acción y la asociación multisectorial, la equidad de género y la inclusión (Economy Division, 2022).</p> <p>Más allá de adoptar e implementar un enfoque de Una Sola Salud (One Health), los responsables políticos y las partes interesadas deben reconocer que Una Sola Salud (One Health) solo podrá cumplir su propósito vital si se abordan algunos de los principales impulsores profundos de las crisis interconectadas.</p> <p><b>IMPACTO AMBIENTAL DE Una Sola Salud (One Health)</b></p> <p><b>Una Sola Salud (One Health) para la sostenibilidad ambiental</b></p> <p>Frente a la sostenibilidad ambiental Una Sola Salud (One Health) y su operatividad desde los ODS plantea la posibilidad de promover y contribuir una mejor calidad de vida para las generaciones futuras y presentes, tomando como referencia algunos ejemplos como aquellas decisiones relativas a la generación de energía, algunas prácticas agrícolas, la producción industrial y la ordenación del territorio que supongan un aumento de las emisiones, una exposición nociva o un aumento de la vulnerabilidad, que fomenten conductas poco saludables o aceleren el cambio climático. Es así que se hace necesario la implementación de herramientas políticas para tratar de revertir la tendencia, tomando de manera dicente el desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con numerosas metas en cada uno de ellos para facilitar y promover la construcción de ideas para lograr la mitigación y alcance satisfactorio frente a las necesidades presentes (UN, ODS, s.f).</p> <p>La calidad de vida de las poblaciones y su salud dependen de un medio ambiente ecológicamente equilibrado. La falta de saneamiento básico en conjunto con lluvias, inundaciones, desechos urbanos y una alta densidad de población genera grandes contingentes vulnerables a enfermedades infecciosas y parasitarias endémicas (Lafferty, K.D., 2009).</p> <p>La interferencia humana con las áreas naturales conduce a cambios en la biodiversidad y la densidad de los patógenos hospedantes. Por lo tanto, la protección de estas áreas podría ser una estrategia de promoción de la salud en</p>	<p>un intento de prevenir la evolución y adaptación de los patógenos, cuyas tendencias han sido defendidas y han recibido una atención creciente por parte de los hacedores de políticas que abogan por un enfoque más amplio, integrado y holístico "Una Sola Salud (One Health)".</p> <p>En particular, según la OMS, las enfermedades no transmisibles matan a más de 36 millones de personas cada año, en particular las enfermedades cardiovasculares y respiratorias comúnmente asociadas con la inactividad física.</p> <p>Es por ello, que las áreas naturales tienen sus ventajas ya que promueven directamente la salud humana incluyen la reducción del estrés, el ruido, la contaminación del aire y el calor excesivo y beneficios para el sistema inmunológico, así como la mejora de la salud de las mujeres embarazadas. Además, las áreas verdes estimulan la participación en actividades físicas que, a su vez, brindan beneficios para la salud mental, reduciendo, por ejemplo, la depresión mediante una combinación de efectos fisiológicos basados en una mejor interacción social. Es interesante notar que los beneficios de un medio ambiente balanceado se extienden a la salud y bienestar de los animales, demostrando su inseparabilidad (Bauman, A.E, 2004).</p> <p>Por su parte, los informes de <i>Fronteras del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA</i> llaman la atención sobre cuestiones emergentes de interés ambiental. Constantemente surgen nuevos problemas ambientales, y es necesario producir evaluaciones científicas para la atención de los responsables políticos y los profesionales de su acción oportuna y efectiva. Las cuestiones presentadas en los informes se consideran "emergentes" basadas en la nueva información y conocimientos científicos, los nuevos métodos para abordar los problemas existentes o los impactos crecientes de los mismos. Los problemas presentados en cada uno de estos informes, pueden ser locales y a una escala relativamente pequeña, pero tienen el potencial de convertirse en temas de preocupación regional y global que afectan considerablemente al medio ambiente y a los medios de vida de las personas y los animales. (<a href="https://www.unep.org/resources/frontiers">https://www.unep.org/resources/frontiers</a>).</p> <p>En 2016, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), a través del informe <i>Frontiers</i>, alertó al mundo sobre las enfermedades zoonóticas, las que saltan de los animales a los humanos (conocido como "Spillover"), y representan el 60 % de todas las enfermedades infecciosas humanas. Solo 4 años después, la pandemia de COVID-19 se propagó</p>
<p>rápido por todo el mundo. Entre los problemas emergentes que presenta el informe se destacan: a) el papel fundamental que el sector financiero puede desempeñar en el desarrollo sostenible; el papel que desempeñan las actividades humanas en la creación de un puente para que las enfermedades crucen de los animales a los humanos (zoonosis); c) la atención sobre los impactos devastadores de la contaminación por plástico (microplásticos) en el medio ambiente; d) los efectos adversos del cambio climático que no se pueden evitar a través de medidas de mitigación o gestionar a través de la adaptación; e) la acumulación de toxinas en cultivos y el impacto que tiene en las plantas, en la salud de las personas y animales; f) el comercio mundial ilegal de animales silvestres y sus impactos (UNEP, 2016).</p> <p>En el informe <i>Frontiers</i> 2017 analiza: a) la creciente y peligrosa tendencia de la resistencia a los antimicrobianos RAM y las posibles consecuencias catastróficas en la salud mundial; b) la tecnología de Nanomateriales y sus posibles impactos en el medio ambiente y la salud; c) llama la atención sobre la difícil situación de nuestros océanos y la necesidad de más áreas protegidas y mejor gestionadas; d) sobre las tormentas de arena y polvo analizando las causas humanas y ambientales de tales fenómenos, sus impactos en la salud, que incluyen enfermedades respiratorias y cardiovasculares y cáncer de pulmón, y la necesidad de manejar las tormentas a través de la gestión sostenible de la tierra y el agua; e) las soluciones solares y de cómo esta energía renovable podría ayudar a abordar el cambio climático y llevar la energía que tanto se necesita a los asentamientos fuera de la red; f) cómo los impactos del cambio climático están desplazando a las personas, haciendo que abandonen sus hogares (UNEP, 2017).</p> <p>En la edición del informe <i>Frontiers</i> 2018-2019 se abordan temas relacionados: a) con los métodos de edición genética en constante avance, sus beneficios biológicos y ecológicos, junto con sus riesgos potenciales y consecuencias no deseadas; b) las consecuencias de la fragmentación generalizada de los paisajes naturales y la necesidad crítica de restaurar la conectividad de nuestros ecosistemas; c) la atención sobre el derretimiento de las regiones árticas y las consecuencias devastadoras que podrían ocurrir si las turberas derretidas liberan sus vastas reservas de gases de efecto invernadero; d) la contaminación global por nitrógeno, su impacto en el medio ambiente y cómo abordarla; e) explora cómo fracasan algunos métodos que utilizamos para adaptarnos al cambio climático, lo que lleva a una mayor vulnerabilidad (UNEP, 2019).</p> <p>Entre los temas presentados en el informe <i>Frontiers</i> 2022 se destacan: a) la contaminación acústica y sus impactos a largo plazo en la salud física y mental,</p>	<p>junto con medidas que se pueden implementar para crear paisajes sonoros positivos y restauradores en las zonas urbanas; b) el papel del cambio climático y la influencia humana en los cambiantes regímenes de incendios forestales en todo el mundo, los impactos de los incendios forestales en el medio ambiente y la salud humana-animal y las medidas que pueden ayudar a prevenir, responder y crear resiliencia a los incendios forestales; c) analiza cómo el cambio climático está alterando los patrones del ciclo de vida de las especies de plantas y animales, sus consecuencias y la necesidad de abordar este problema restaurando la conectividad ecológica y la diversidad biológica y, lo que es más importante, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero (UNEP, 2022).</p> <p>Por lo anterior, Una Sola Salud (One Health) reafirma que la colaboración, coordinación, comunicación y la gobernanza entre los diversos sectores traerá beneficios para la salud y bienestar del planeta, convirtiéndose en un elemento estructural y vertebrador de las futuras sociedades.</p> <p><b>Una Sola Salud (One Health) para el Bienestar Animal</b></p> <p>Hablar de bienestar y no hablar de Una Sola Salud (One Health) no sería consecuente, soportados bajo estudios científicos realizados por diversas organizaciones internacionales como la OMSA quien estima que alrededor del 60% de las enfermedades infecciosas humanas son de origen animal. Por tanto, Una Sola Salud (One Health) aborda un factor determinante como estrategia mundial que busca preservar la salud y bienestar humano, animal y medio ambiente; anticipándose a la llegada de futuras pandemias con el fin de prevenirlas.</p> <p>Por tanto, Una Sola Salud (One Health) permite que la salud animal tenga un papel igual de significativo que la salud humana apoyándose en los profesionales del área y la relevancia del marco legal que hoy rige el tema de bienestar animal a nivel nacional e internacional, logrando el mayor acercamiento y vigilancia de lo necesario para garantizar el buen trato y manejo a los animales incluyendo animales domésticos de compañía, de producción y trabajo y de fauna silvestre (OMSA, MINAMBIENTE &amp; ICA, 2023).</p> <p>La relevancia del buen bienestar y la salud de los animales para el desarrollo sostenible se reconoce en otros lugares, por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), acordaron en 2010 compartir responsabilidades y coordinar las actividades mundiales para abordar los riesgos para la salud en las interfaces Más recientemente. Por su parte, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las</p>

<p>Naciones Unidas propuso un proyecto de recomendaciones sobre el desarrollo agrícola sostenible para la seguridad alimentaria y la nutrición, incluido el papel del ganado (Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas, 2016).</p> <p>La recomendación "D" del artículo VIII, titulada "Salud y bienestar de los animales", dice: "Mejorar el bienestar animal cumpliendo con las cinco libertades y las normas y principios relacionados de la OMSA, incluso a través de programas de creación de capacidad, y apoyando acciones voluntarias en el sector ganadero para mejorar el bienestar animal". Esta fue la primera vez en los 71 años de historia de la ONU que el bienestar animal se había identificado como un objetivo global de política agrícola sostenible. A la luz de estos avances en la política de agricultura sostenible, existe la premisa subyacente de que existe una definición universal de bienestar animal.</p> <p>El bienestar animal es un tema complejo con múltiples dimensiones científicas, éticas, económicas, culturales, sociales, religiosas y políticas. Se trata de un asunto que suscita un interés creciente en la sociedad civil y constituye una de las prioridades de la OMSA.</p> <p>El bienestar animal es el estado físico y mental de un animal en relación con las condiciones en las que vive y muere. Un animal experimenta un buen bienestar si el animal está sano, cómodo, bien nutrido, seguro, no sufre de estados desagradables como dolor, miedo y angustia, y es capaz de expresar comportamientos que son importantes para su estado físico y mental. El buen bienestar animal requiere la prevención de enfermedades y una atención veterinaria adecuada, refugio, manejo y nutrición, un entorno estimulante y seguro, un manejo humano y un sacrificio o matanza sin estrés y sufrimiento. Si bien el bienestar animal se refiere al estado del animal, el tratamiento que recibe un animal está cubierto por otros términos como el cuidado de los animales, la cría de animales y el sacrificio humanitario (OMSA, 2018).</p> <p>Hoy en día, la protección del bienestar de los animales ha entrado inequívocamente en la corriente principal de las políticas públicas en un número creciente de países, con importantes regulaciones públicas y privadas que rigen el bienestar de los animales bajo nuestro cuidado. En muchos países, esto no solo se refiere a los animales de producción y trabajo, sino también a los animales deportivos y de compañía, los animales de laboratorio o los utilizados en la terapia asistida por animales.</p> <p>Cada vez más, se están reconociendo las interconexiones entre la salud y el bienestar animal, y la salud y el bienestar humano, así como su relación con los</p>	<p>factores ambientales (cambio climático, biodiversidad, entre otros), como lo demuestra la aparición del concepto de One Welfare o "Un Solo Bienestar" (Pinillos et al, 2016).</p> <p>Un Solo Bienestar (One Welfare) amplía y complementa el concepto Una Sola Salud (One Health) utilizado para la salud humana, animal y ambiental. Hay paralelismos obvios entre los temas de Un Solo Bienestar (One Welfare), Una Sola Salud (One Health) y los ODS. La salud y el bienestar de los animales están estrechamente relacionados con la productividad animal. Por lo tanto, un buen bienestar animal tiene un impacto financiero beneficioso directo e indirecto, ayuda a reducir la pobreza y tiene implicaciones de género, ya que a menudo las mujeres cuidan el ganado. Pero, por supuesto, incluir el bienestar animal en el desarrollo sostenible es más que desarrollar sistemas de producción ganadera sostenibles (Keeling, L et al. 2019).</p> <p><b>Una Sola Salud (One Health) para la Biodiversidad</b></p> <p>La biodiversidad nos proporciona servicios esenciales para nuestra salud, en forma directa como fuente de alimentos o medicamentos y en forma indirecta como, por ejemplo, fuente de aire y agua limpios, ofrece medio ambiente sano es, por tanto, la base insustituible de nuestra salud y nuestra calidad de vida, es así como Una Sola Salud (One Health) en su operatividad holística y bajo diferentes estrategias de intervención busca mantener en equilibrio y con fluidez la interrelación de la diversidad de organismos vivos presentes en planeta, ejemplo asociado a lo planteado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, quien considera que tanto las enfermedades como las plagas pueden llegar a causar el 40% de la pérdida de los cultivos alimentarios. Para hacer frente a todos estos problemas, Una Sola Salud (One Health) cuenta con las herramientas que pueden mitigar, evitar y prevenir las zoonosis.</p> <p>La salud humana está relacionada con la salud de otras especies y viceversa, y la salud de todos los seres se conecta a los ecosistemas, por lo tanto, el enfoque Una Sola Salud (One Health) permite identificar los problemas que afectan la biodiversidad (Buriticá S. M., 2019) entre los cuales se destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A. Pérdida de la biodiversidad y modificación de los procesos ecológicos.</li> <li>B. Aumento global de los productos tóxicos, que incluye la difusión de materiales peligrosos, residuos y sustancias tóxicas con efectos de biomagnificación y bioacumulación.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>C. El cambio climático global y el agotamiento progresivo en algunas nuevas áreas de la capa de ozono.</li> <li>D. La creciente huella ecológica humana como resultado del aumento demográfico exponencial, y el uso de los recursos para el sostenimiento de esta problemática (una huella ecológica calcula los efectos humanos sobre los recursos naturales y es determinada por medio de indicadores de economía ambiental).</li> <li>E. La biodiversidad, vista hoy en día como un bien medicinal o como un medio para la explotación y mercadeo de productos y servicios, debe también ofrecer indicadores que demuestren la interconexión entre la salud ecosistémica y médica, tanto humana como animal.</li> </ul> <p>Una Sola Salud (One Health) puede contribuir a la solución de los problemas que enfrenta la biodiversidad mediante el uso de nuevas herramientas de evaluación y seguimiento ecológico, comparativamente con los problemas de salud y bienestar, integrándose al Sistema Nacional Ambiental – SINA (Ley 99 de 1993) y al Marco Global de Biodiversidad Kunming-Montreal (2022) que establece cuatro objetivos de biodiversidad a largo plazo para 2050 y 23 objetivos de acción específicos que se completarán para 2030, que cubren los siguientes tres componentes: <i>conservación de la biodiversidad, uso sostenible, y distribución justa y equitativa de los beneficios de los recursos.</i></p> <p><b>Una Sola Salud (One Health) para el cambio climático</b></p> <p>Los cambios inducidos por el clima están afectando negativamente a las opciones de subsistencia de la población y los animales. El campo del cambio climático representa una excelente oportunidad para que los investigadores trabajen en distintas disciplinas con el fin de integrar diversas fuentes de datos, desarrollar metodologías transversales y responder a preguntas sobre los efectos más amplios de la salud ambiental en la salud humana y el bienestar animal (Lebov, J, et al, 2017).</p> <p>Del mismo modo, la gestión de la contaminación atmosférica o del agua y la gestión de los residuos exigen la colaboración. Los ecosistemas marinos se ven amenazados por el vertido de aguas residuales no tratadas y efluentes industriales que, en última instancia, afectan a la sostenibilidad de los recursos vivos y a la salud pública (Robin, R.S, et al 2012).</p> <p>Los problemas que afectan la salud y el bienestar del planeta guardan relación al cambio climático comprometiendo la vida de los seres humanos, los animales,</p>	<p>incluidos la vida silvestre, el ganado y las mascotas. En complemento a la gran relevancia del aumento de la conciencia para proteger a los seres humanos contra el cambio climático, Una Sola Salud (One Health) tiene como objetivo contribuir significativamente a la seguridad alimentaria con énfasis en los alimentos de origen animal, los extensos sistemas de ganado, en particular el ganado de rumiantes, el saneamiento ambiental y los pasos hacia los sistemas integrados de vigilancia y respuesta sindrómica regionales y globales. El costo de los brotes de patógenos zoonóticos emergentes transmitidos por vectores puede ser mucho menor si se detectan temprano en el vector o en el ganado en lugar de más tarde en los humanos. Por lo tanto, la vigilancia integrada basada en la comunidad de las zoonosis es una vía prometedora para reducir los efectos del cambio climático en la salud y bienestar del planeta.</p> <p>Una Sola Salud (One Health) es muy adecuada para la resolución de problemas contextuales basados en la comunidad a través de procesos transdisciplinarios. En este aspecto, el enfoque sugiere direcciones innovadoras en la búsqueda de una alta red de diferentes disciplinas y que atraiga la atención de las comunidades científicas y no científicas. En el caso del cambio climático, el enfoque integrado de Una Sola Salud (One Health) ofrece esfuerzos de colaboración socialmente significativos para conciliar las disciplinas científicas, la formulación de políticas y el conocimiento local, involucrando a las partes interesadas no académicas y a diferentes disciplinas académicas para que actúen juntas a nivel local, nacional y mundial para abordar y resolver los problemas de salud y bienestar relacionados con el cambio climático (Zinsstag, J, et al. 2018).</p> <p>Así pues, en lo que respecta a la perspectiva del cambio climático y sus repercusiones sobre el hombre o los animales, urge un enfoque Una Sola Salud (One Health) en la que los sectores de la salud ambiental puedan contribuir al máximo.</p> <p><b>¿POR QUÉ ES IMPORTANTE APLICAR LA POLÍTICA UNA SOLA SALUD (ONE HEALTH) EN COLOMBIA?</b></p> <p>Muchos profesionales alrededor del mundo han estado trabajando para evaluar la interacción interdisciplinaria y la interdependencia entre la salud y el bienestar en un entorno en constante cambio. El concepto One Health (una sola salud) se desarrolló para fomentar asociaciones de colaboración sostenibles y para promover una salud y bienestar óptimos para las personas, animales, plantas, y el medio ambiente (Peñan, et al. 2021).</p> <p>En América Latina, a pesar de que el concepto todavía se está discutiendo entre los profesionales de la salud y los educadores, varias iniciativas de Una Sola</p>

<p>Salud (One Health) se han utilizado a diario durante más de décadas. (Pettan, et al. 2021).</p> <p>De acuerdo con la Asociación Médica Veterinaria Estadounidense AVMA (2008) Una Sola Salud (One Health) resulta ser un enfoque científico y multidisciplinario para garantizar la salud y el bienestar de los seres humanos y los animales en un entorno equilibrado, lo que resulta en la promoción de la salud planetaria, mostrando que todo ha estado intrínsecamente conectado. También, teniendo en cuenta la creciente interdependencia entre los seres humanos y los animales domésticos o silvestres, principalmente debido a los productos alimenticios y las interacciones entre estos, el enfoque de Una Sola Salud (One Health) se ha orientado a las profesiones médicas y veterinarias a trabajar juntas dentro del ámbito de la colaboración hacia el bienestar y la salud mundial (Calistri P, et al, 2013).</p> <p>Este esfuerzo de colaboración y las interacciones de enfoque holístico para la conservación global de Una Sola Salud (One Health) y el medio ambiente han involucrado a otras profesiones de la salud pública, educadores, antropólogos, ambientalistas y muchas otras que están interconectadas con las comunidades (Lerner H &amp; Berg CA, 2017).</p> <p>A raíz de las enfermedades zoonóticas emergentes que han venido afectando al planeta, un grupo de médicos y médicos veterinarios acuñaron la frase "One World-One Health" (Un mundo – Una salud) para promover el reconocimiento del impacto del medio ambiente y la vida silvestre en la salud humana. Hecho que en 2007 desencadena la creación de la Comisión, posteriormente Fuerza de Tarea One Health, en Estados Unidos, la cual dio paso a un año más tarde a la iniciativa One Health (One Health Initiative), un movimiento destinado a hallar y avanzar en soluciones a aspectos interrelacionados a la salud global, el medio ambiente y la pobreza; labor reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial de la Sanidad Animal (OMSA antigua OIE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (Mascia &amp; Milva, 2020).</p> <p>La iniciativa One Health fue reconocida en el 2008 por la Comunidad Europea incluyendo y promoviendo sus conceptos y métodos en sus documentos estratégicos. Así fue ganando espacios rápidamente a nivel mundial al punto que en 2011 se organizó una Primera Conferencia Mundial de One Health llevada a cabo en Johannesburgo, Sudáfrica, con la participación de investigadores y funcionarios de diversos países de ese continente y de otras partes del mundo. Sus deliberaciones y debates sentaron las bases para el posterior y paulatino</p>	<p>reconocimiento de esta filosofía sanitaria/ambiental por los organismos internacionales, como la OMSA, OMS y FAO, quienes establecieron oficialmente la alianza Tripartita de One Health desde el año 2010 (PAHO. CE168 / 13, Rev.1. (2021).</p> <p>Desde entonces, un número cada vez mayor de organizaciones internacionales han promovido los esfuerzos para establecer el enfoque y las acciones de One Health en todo el mundo, incluso en los países de América Latina, entre ellos Colombia (Mackenzie et al, 2014; Carrascal J. C. et al 2019; Pettan-Brewer C, 2020; Pettan, et al. 2021; Velosa, et al 2022; CDC-INS Colombia, 2023).</p> <p>El concepto de Una Sola Salud (One Health) ha ganado tanto impulso que un número cada vez mayor de instituciones académicas e internacionales están integrando este concepto en su marco estratégico y planes de estudio, como lo demuestra el creciente número de publicaciones sobre este tema (Humboldt-Dachroeden S, 2020).</p> <p>Una Sola Salud (One Health) también se está convirtiendo en un tema recurrente en la agenda política con el reciente llamamiento de los Ministros de Salud del G20 para "desarrollar una estrategia conjunta de la OMS, la OMSA, la FAO y el PNUMA sobre una sola salud" (OMSA, G20, 2021).</p> <p>Recientemente, con la creación del Panel de Expertos de Alto Nivel de One Health (OHHLEP) iniciativa propuesta por Francia con el apoyo de Alemania, fue anunciada oficialmente por los ministros de Asuntos Exteriores de ambos países y por los dirigentes de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) durante el Foro de París sobre la Paz del 12 de noviembre de 2020.</p> <p>Con este panel de expertos se busca proporcionar una mayor visibilidad política a Una Sola Salud (One Health) donde se orienten los asuntos relacionados del enfoque y apoyen la cooperación entre los gobiernos, proporcionando asesoramiento científico y político basado en la evidencia para abordar los desafíos planteados por Una Sola Salud (One Health) (WHO, 2021).</p> <p>Por lo anterior y otras razones, el enfoque de Una Sola Salud (One Health) sería de gran importancia para Colombia porque favorece a mejorar las condiciones de salud y el bienestar del planeta, a través de:</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1.1. Prevención de zoonosis emergentes, reemergentes y desatendidas.</li> <li>1.1.2. Prevención y control de la resistencia antimicrobiana RAM.</li> <li>1.1.3. Garantizar la seguridad e inocuidad alimentaria.</li> <li>1.1.4. Conservación de la biodiversidad y el medio ambiente.</li> <li>1.1.5. Mitigación del cambio climático,</li> <li>1.1.6. Gestión del riesgo y atención en desastres.</li> <li>1.1.7. Estrategias de educación y cultura.</li> <li>1.1.8. Protección y Bienestar Animal (domésticos de producción, de trabajo, compañía y fauna silvestre).</li> <li>1.1.9. Contribuye a las metas propuestas en los Objetivos del Desarrollo Sostenible ODS de la UN.</li> </ul> <p>Estas acciones bien desarrolladas estarán encaminadas en proteger la salud y promover el bienestar del país a través de la coordinación, colaboración, comunicación y la gobernanza entre los diversos sectores (Ministerios, agencias gubernamentales, organizaciones intergubernamentales, sociedad civil, fundaciones, pueblos indígenas, comunidades culturales, instituciones de educación e investigación, asociaciones, entre otros) (One Health theory of change, OHHLEP, 2022). La aplicación del concepto Una Sola Salud (One Health) al desarrollo e implementación de políticas está asociada con una creciente necesidad de involucrar a equipos transdisciplinarios para resolver problemas complejos para mejorar la comunicación y garantizar la relevancia y aceptabilidad de las políticas públicas, garantizando así la gobernanza. De acuerdo con el principio de eficiencia, el gobierno debe ser consciente de la evolución del conocimiento técnico y debe utilizar el enfoque Una Sola Salud (One Health) para mejorar la eficacia de los sistemas ya existentes (De Macedo Couto y Brandespim, 2020).</p> <p><b>OBJETIVOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA SOLA SALUD (ONE HEALTH) EN COLOMBIA EN EL PAÍS</b></p> <p>El objetivo principal de la política de Una Sola Salud (One Health) para Colombia es la de brindar orientación a los múltiples sectores, disciplinas y comunidades en diversos niveles de la sociedad, acerca de mejores prácticas y marcos de gobernanza que sean estratégicos y sistematizados, y que todas las regiones del país puedan adoptar, adaptar y ejecutar, teniendo en cuenta el contexto, las necesidades y las prioridades nacionales con el apoyo de profesionales expertos.</p> <p>La política de Una Sola Salud (One Health) se basa en los mandatos y planes vigentes y en la experiencia de la OPS y otras organizaciones pertinentes para</p>	<p>impulsar resultados positivos en materia de salud, mediante la colaboración con las partes interesadas fuera del sector de la salud. En la política se proponen las cuatro líneas de acción estratégica que se indican a continuación:</p> <p><b>Línea de acción estratégica 1:</b> Realizar un análisis y mapeo de las complejas interacciones entre actores y procesos en los campos de la salud humana, animal, vegetal y medioambiental en contextos nacionales específicos.</p> <p><b>Línea de acción estratégica 2:</b> Establecer mecanismos multidisciplinares, multisectoriales e impulsados por el consenso para la gobernanza de "Una salud", para la administración y el financiamiento de estructuras funcionales que trabajen en todas las instituciones y que permitan la coordinación, la comunicación, el compromiso y la colaboración, y para el acceso a los conocimientos y recursos pertinentes.</p> <p><b>Línea de acción estratégica 3:</b> Fortalecer los aspectos multidisciplinares e intersectoriales de los mecanismos y marcos existentes relacionados con la interfaz entre los seres humanos, los animales y el medio ambiente.</p> <p><b>Línea de acción estratégica 4:</b> Fomentar actividades multisectoriales, incluida la planificación estratégica, la preparación y respuesta ante situaciones de emergencia, la vigilancia integrada de la enfermedad y la salud y la presentación de informes al respecto, las pruebas y redes de laboratorio, y las mejores prácticas para impulsar las actividades de colaboración basadas en la evidencia, respaldadas por el análisis de riesgos y que abarque la evaluación, la gestión y la comunicación de riesgos.</p> <p>Por su parte, la alianza cuatripartita: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA, antes OIE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), lanzaron un nuevo Plan de acción conjunto sobre One Health 2022-2026, el cual está estructurado en torno a seis vías de actuación (áreas de acción) para abordar los principales retos sanitarios en la interfaz ser humano-animal-plantas-medio ambiente que requieren este enfoque. Las líneas de actuación son interdependientes. También reflejan el enfoque sistémico necesario para reducir las amenazas para la salud y el bienestar que comparten las personas, los animales, las plantas y el medio ambiente, y contribuyen a lograr sistemas sanitarios y alimentarios sostenibles, así como una mejor gestión de los ecosistemas.</p>

<p><b>Área de acción 1:</b> Mejorar las capacidades de One Health para reforzar los sistemas sanitarios.</p> <p><b>OBJETIVO:</b></p> <p>Proporcionar orientaciones y herramientas adecuadas para la aplicación eficaz de enfoques multisectoriales destinados a promover la salud de las personas, los animales, las plantas y los ecosistemas y a prevenir y gestionar los riesgos en la interfaz hombre-animal-planta-medio ambiente.</p> <p><b>Acciones:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Establecer las bases de las capacidades de One Health</li> <li>Generar mecanismos, herramientas y capacidades para establecer una fuerza de trabajo competente en One Health y los marcos/procesos para facilitar el trabajo y los marcos/procesos necesarios para facilitar la labor en pro de One Health.</li> <li>Crear un entorno propicio para la aplicación efectiva de One Health.</li> </ol> <p><b>Área de acción 2:</b> Reducir los riesgos de epidemias y pandemias zoonóticas emergentes y reemergentes.</p> <p><b>OBJETIVO:</b></p> <p>Reducir el riesgo y minimizar el impacto local y mundial de las epidemias y pandemias zoonóticas mediante la comprensión de los vínculos y los factores que impulsan su aparición y propagación, la adopción de medidas preventivas previas y el fortalecimiento de los sistemas de vigilancia, alerta temprana y respuesta de Una Sola Salud.</p> <p><b>Acciones:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Comprender los factores que impulsan la aparición, propagación y difusión de patógenos zoonóticos.</li> <li>Identificar y priorizar intervenciones previas específicas y basadas en pruebas para prevenir la aparición, propagación de patógenos zoonóticos.</li> <li>Reforzar los sistemas nacionales, regionales y locales de vigilancia, alerta temprana y respuesta de One Health.</li> </ol>	<p><b>Área de acción 3:</b> Controlar y eliminar las zoonosis endémicas, las enfermedades tropicales desatendidas y transmitidas por vectores.</p> <p><b>OBJETIVO:</b></p> <p>Reducir la carga de enfermedades zoonóticas endémicas, enfermedades tropicales desatendidas y enfermedades transmitidas por vectores ayudando al país a aplicar soluciones centradas en la comunidad y basadas en los riesgos, reforzando los marcos políticos y jurídicos desde el nivel local al nacional y en todos los sectores, y aumentando el compromiso político y la inversión.</p> <p><b>Acciones:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar y aplicar soluciones centradas en la comunidad y basadas en los riesgos para el control de las zoonosis endémicas, las enfermedades tropicales desatendidas y las enfermedades transmitidas por vectores utilizando un enfoque de One Health en el que participen todos los sectores interesados.</li> <li>Garantizar la aplicación armonizada de los principios de One Health a todos los niveles mediante la puesta en marcha de medidas prácticas para reforzar los marcos políticos nacionales, regionales y locales, para el control y la prevención de enfermedades zoonóticas endémicas, tropicales desatendidas y transmitidas por vectores.</li> <li>Aumentar el compromiso político y la inversión en el control de enfermedades endémicas zoonóticas, tropicales desatendidas y transmitidas por vectores, defendiendo y demostrando el valor del enfoque One Health.</li> </ol> <p><b>Área de acción 4:</b> Reforzar la evaluación, gestión y comunicación de los riesgos para la seguridad alimentaria.</p> <p><b>OBJETIVO:</b></p> <p>Promover la concienciación, los cambios políticos y la coordinación de actuaciones entre las partes interesadas para garantizar que las personas, los animales y los ecosistemas alcancen la salud y bienestar, y se mantengan sanos en sus interacciones a lo largo de la cadena alimentaria.</p>
<p><b>Acciones:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Reforzar el enfoque One Health en los sistemas nacionales de control alimentario y la coordinación de la seguridad alimentaria.</li> <li>Utilizar y mejorar los datos y análisis de los sistemas alimentarios, las pruebas científicas y la evaluación de riesgos para elaborar políticas y tomar decisiones integradas de gestión de riesgos.</li> <li>Fomentar la adopción del enfoque One Health en los sistemas nacionales de vigilancia de las enfermedades transmitidas por los alimentos y en la investigación para la detección y el seguimiento de las enfermedades transmitidas por los alimentos y la contaminación de los alimentos.</li> </ol> <p><b>Área de acción 5:</b> Frenar la pandemia silenciosa de resistencia a los antimicrobianos RAM.</p> <p><b>OBJETIVO:</b></p> <p>Tomar medidas conjuntas para preservar la eficacia antimicrobiana y garantizar un acceso sostenible y equitativo a los antimicrobianos para un uso responsable y prudente en la salud humana, animal y vegetal.</p> <p><b>Acciones:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Reforzar la capacidad y los conocimientos del país para priorizar y poner en práctica el trabajo de colaboración de One Health en función del contexto para controlar la RAM en la política, la legislación y la práctica.</li> <li>Reforzar las iniciativas y los programas nacionales y regionales para influir y apoyar las respuestas de One Health a la RAM.</li> <li>Reforzar las estructuras nacionales de gobernanza de la RAM.</li> </ol> <p><b>Área de acción 6:</b> Integrar el medio ambiente en el enfoque One Health.</p> <p><b>OBJETIVO:</b></p> <p>Proteger y restaurar la biodiversidad, prevenir la degradación de los ecosistemas y del medio ambiente en general para apoyar conjuntamente la salud y el bienestar de las personas, los animales, las plantas y los ecosistemas, apuntalando el desarrollo sostenible.</p>	<p><b>Acciones:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Proteger, restaurar y prevenir la degradación de los ecosistemas y del medio ambiente en general.</li> <li>Integrar la salud del medio ambiente y los ecosistemas en el enfoque One Health.</li> <li>Integrar los conocimientos, datos y pruebas medioambientales en la toma de decisiones de One Health.</li> <li>Crear programas interoperables de formación académica y en el servicio de One Health para profesionales de los sectores medioambiental, médico, agrícola y veterinario, entre otros.</li> </ol> <p><b>&gt; POSTURA DEL OBSERVATORIO COLOMBIANO DE SALUD Y BIENESTAR ANIMAL- OCSBA- DE LA UNIVERSIDAD DE LA SALLE FRENTE AL PROYECTO DE LEY.</b></p> <p>En un estudio realizado por la Doctora Natalia Cediel, Profesora Asociada Facultad de Ciencias Agropecuarias y Victoria Pereira Bengoa, Docente Facultad de Ciencias Agropecuarias se hallaron las siguientes consideraciones:</p> <p><b>"Este Proyecto de Ley es pertinente y oportuno ya que:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Se reconoce la definición del Panel de Expertos de Alto Nivel de Una Salud publicado en 2022 (Adisasmito et al., 2022), <b>haciendo clara y pertinente la importancia de la estrecha interconexión entre la salud humana, animal y ambiental históricamente poco reconocida en los esfuerzos para la coordinación intersectorial no sólo en Colombia sino a nivel regional y mundial.</b> Al promover una ley que incorpora este enfoque, enfatiza la necesidad de abordar los problemas de salud desde una perspectiva holística, considerando el impacto de factores ambientales y la salud de los animales en la salud humana y viceversa. Además, muchas enfermedades infecciosas que afectan a los humanos tienen su origen en animales domésticos y silvestres. Al promover políticas que integren el enfoque de Una sola Salud, se pueden implementar medidas preventivas más efectivas para la vigilancia, la prevención y el control de enfermedades zoonóticas, como la influenza aviar o la rabia, protegiendo así la salud pública. Asimismo, el bienestar animal y la salud humana están intrínsecamente ligados al estado de salud del medio ambiente y la biodiversidad. Al adoptar una perspectiva de Una sola Salud en la legislación colombiana, se promueve la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, lo que a su vez contribuye a la salud</li> </ol>

de los animales y las personas. La integración del enfoque de Una sola Salud en las políticas públicas fortalece la capacidad de respuesta ante emergencias y desastres naturales, así como ante brotes de enfermedades, permitiendo una gestión más eficaz de situaciones de crisis. Finalmente, una ley que incorpore el enfoque de Una sola Salud fomenta el desarrollo sostenible al reconocer

La importancia de equilibrar las necesidades humanas con la preservación del medio ambiente y el bienestar de los animales. Esto ayuda a garantizar un futuro más saludable y próspero para las generaciones presentes y futuras en Colombia.

b) El "Mapeo de políticas, marcos legislativos, estructuras de gobernanza e instrumentos para implementar el enfoque de Una Salud en Colombia, elaborado recientemente por (Cediel Becerra et al., 2024) y que contó con la participación de entidades públicas, privadas y ONGs de los sectores, agropecuario, salud, ambiente, bienestar animal y Academia en Colombia identificó como un desafío importante la desarticulación normativa y de gobernanza para la implementación de Una Sola Salud en Colombia (Figura1). El Proyecto de Ley, al proponer que "se incorpore el enfoque Una Sola Salud (One Health) en las políticas públicas, planes, proyectos e instrumentos de planeación y normativos relacionados con la protección del ambiente, la producción agropecuaria, el bienestar animal, la salud ambiental y la salud, de las entidades del orden nacional y territorial" está resolviendo parte de este desafío.



Figura 1 Cuellos de botella y desafíos identificados en las entrevistas a los actores en el mapeo. Fuente: (Cediel Becerra et al., 2024).

c) La expedición de la Ley es coherente con el paso 3 Planeación de Implementación de la Guía para implementar el Plan de Acción Conjunto de Una Salud a nivel nacional de la Cuadripartita (World Health Organization-WHO et al., 2023).

d) En esta nueva versión del Proyecto de Ley (Gaceta Distrital de Senado y Cámara, 2024), se supera una de las debilidades más relevantes de la primera propuesta, la ausencia de mecanismos de coordinación multisectorial y gobernanza en el país. El proyecto de Ley establece este a través de la Comisión Técnica Nacional Intersectorial y de los Consejos Territoriales de Una Sola Salud – COTSSA, y demás Consejos Territoriales. Al contar con esta Comisión, se fortalece la gobernanza en los sectores salud, ambiente y agropecuario ya que se facilita la coordinación y articulación entre diferentes entidades del Estado, la academia, la sociedad civil y los organismos internacionales."

→ **Comentarios, sugerencias y observaciones sobre el Proyecto de Ley**

En el del mismo estudio allegado a este despacho por el observatorio colombiano de salud y bienestar animal- ocsba- de la universidad de la salle se enuncian las sugerencias para el mejoramiento de la presente iniciativa, en cuanto a la modificación del objetivo del proyecto de ley, incluir principios de una sola salud en el artículo segundo y por último los criterios del artículo tercero. Dichos comentarios fueron acogidos en su gran mayoría dentro de esta ponencia en el texto propuesto para tercer debate.

**III. CONFLICTO DE INTERESES**

Se considera que, para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley, no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, su objetivo primordial es generar la política pública de One Health para el país.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

**IV. INFORME DE SUBCOMISIÓN**

El 9 de mayo de 2024, se realizó reunión virtual para analizar y realizar diferentes recomendaciones a la presente iniciativa, donde participaron:

- Valentina Cifuentes - Equipo H.R Jose Octavio Cardona León
- Katherin Hincapié, Juan José Cuello - Equipo H.R Juan Espinal
- Patricia Bohórquez - Equipo H.R Leyla Rincón
- Juan Sebastián Ortega - Equipo H.R Julia Miranda.
- Valentina Onofre - Equipo H.R Hector Mauricio Cuellar
- Amanda Arrieta - Equipo H.S Marcos Daniel Pineda
- H.R Hector Mauricio Cuellar Pinzon

**Recomendaciones**

- 1. Incluir Desarrollos Previos en los Antecedentes:** Ampliar la sección de antecedentes del proyecto de ley para incluir un resumen detallado de los programas y políticas previamente implementados en Colombia, especialmente enfocándose en los desafíos y evoluciones observadas. Esto proporcionará un contexto más rico y justificará la necesidad y enfoque de la nueva ley.
- 2. Directrices para Políticas Locales y su Alcance:**
  - Desarrollar directrices claras para la adaptación y aplicación de las políticas de Una Sola Salud a nivel local, asegurando que estas se alineen con los objetivos nacionales y respondan a las necesidades específicas de cada región.
  - Mecanismos de Coordinación: Establecer mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno para garantizar una implementación uniforme y efectiva.
  - Evaluación de Alcance: Proporcionar metodologías para evaluar el alcance y la efectividad de las políticas locales en la promoción de los objetivos de Una Sola Salud.
- 3. Clarificación y Especificación en la Implementación:** Detallar más claramente los lineamientos para la implementación y seguimiento del

proyecto, asegurando que existan procesos de monitoreo claros y efectivos para evaluar el progreso y la efectividad de las políticas implementadas.

- 4. Uniformidad en el Uso del Término "Una Sola Salud":** Evitar la confusión derivada del uso de términos anglosajones adaptando consistentemente el concepto a "Una Sola Salud" en todas las comunicaciones y documentaciones relacionadas, para facilitar su comprensión y adopción por parte de la población general.
- 5. Desarrollo de Programas Educativos:** Impulsar la creación de programas educativos en colaboración con los Ministerios de Ambiente, Educación y universidades. Estos programas deberían estar diseñados para educar a la ciudadanía y a los profesionales sobre los principios y la importancia del enfoque de Una Sola Salud, así como sobre las prácticas adecuadas para su implementación.

En conclusión, la reunión de subcomisión ha permitido una revisión detallada del Proyecto de Ley No. 363 de 2024 Cámara – 294 de 2023 Senado, enfocado en la incorporación del enfoque de Una Sola Salud en las políticas públicas. Gracias a las contribuciones significativas de los expertos y las discusiones productivas entre los participantes, se ha logrado un entendimiento más profundo del concepto y sus aplicaciones.

La intervención de la academia, especialmente a través de la participación del profesor Juan Carlos Carrascal de la Universidad de Córdoba, ha sido instrumental para aclarar el concepto de Una Sola Salud, destacando la importancia de su correcta implementación y comunicación. Esta colaboración académica ha enriquecido la discusión, proporcionando una base sólida para las recomendaciones propuestas.

Frente a las observaciones del alcance realizado por H.R JUAN ESPINAL y el H.R OCTAVIO CARDONA .

**El alcance legislativo de este proyecto incluye:**

1. Promover una integración de la salud humana, animal y ambiental en la formulación de políticas públicas, entendiendo que el bienestar de una afecta directamente a las otras.

2. Establecer un marco para la cooperación entre diversos sectores y disciplinas, lo cual es esencial para abordar los retos de salud y medioambientales de manera efectiva. Esto incluye la colaboración entre entidades de salud pública, veterinaria, ambiental y agrícola.
3. Orientar hacia la prevención y gestión de enfermedades zoonóticas y problemas de salud pública emergentes que requieren una respuesta integrada y coordinada.
4. Integrar consideraciones de salud y bienestar animal en la planificación y ejecución de políticas públicas, el proyecto busca contribuir a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente en términos de salud y bienestar, vida de ecosistemas terrestres y acción por el clima.
5. Proponer modificaciones y ajustes legislativos para asegurar que la interconexión entre la salud de los ecosistemas, animales y humanos sea una consideración permanente en la creación de nuevas regulaciones y políticas.

Este enfoque legislativo no solo busca responder más efectivamente a las emergencias de salud pública, como pandemias y brotes zoonóticos, sino también promover un manejo ambiental que sustente la salud a largo plazo, reconociendo la interdependencia de los sistemas de salud humana, animal y ambiental. Como resultado de esta sesión, se ha establecido unas modificaciones al articulado con el fin de dar claridad a la aplicación de Una Sola Salud y sea ajustado de manera que refleje claramente los principios de Una Sola Salud, abordando las necesidades actuales y futuras en materia de salud pública, bienestar animal y protección ambiental.

**2. MARCO CONSTITUCIONAL**

**- Derecho fundamental a la protección del medio ambiente y un ambiente sano**

Una de las herramientas que ordena la Constitución para la protección del medio ambiente, específicamente a partir de sus artículos 67 y 79 es el fomento a la educación, lo cual resulta determinante para consolidar políticas públicas que requieren de la participación ciudadana; y en general, como instrumento para alcanzar los fines del Estado, particularmente la protección de los animales como parte del medio ambiente.

Alcanzar la educación es un servicio público que se relaciona con los derechos sociales, políticos y económicos contemplado en la Constitución Política en el artículo 67 de la siguiente forma: **“Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al**

**- Derecho fundamental a la salud pública**

La Constitución Política de Colombia de 1991, en el artículo 49 relaciona que la atención en salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, se garantiza a todas las personas el acceso a la atención<sup>1</sup>.

**- Plan Decenal de Salud Pública PDSP 2022-2031**

Es un instrumento de planeación de carácter nacional y regional que compromete a los diferentes niveles de gobierno y a todos los actores del sistema de salud, en el marco de sus competencias, a que orienten sus acciones y esfuerzos para dar respuestas efectivas a las necesidades de la población y alcanzar los resultados en salud deseados. Se realiza a través de un proceso amplio de participación que conlleva a definir las acciones, metas, recursos, responsables, indicadores de seguimiento y mecanismos de evaluación<sup>2</sup>.

**- Política Nacional de Protección y Bienestar Animal – 2022-2030**

La inclusión de animales como sujetos de protección por parte del Estado, se ha promovido desde la Constitución Política de Colombia de 1991. No obstante, la legislación anterior ya había contemplado aspectos relacionados con el tema, como la creación de las Juntas Defensoras de Animales creadas mediante la Ley 5a de 1972 y, lo consignado en la Ley 84 de 1989, la cual otorga a los animales especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre, además establece los actos de crueldad frente a los animales, derogando tácitamente esos actos de malos de tratos frente a los animales. Por lo anterior, con el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible apoyado por el Departamento Nacional de Planeación, se dirigió un proceso de construcción colectiva, donde participaron 16 entidades públicas de 12 sectores administrativos, rama judicial y entidad territorial. El documento de política pública proyecta acciones para el periodo 2022 - 2030, procurando atender la insuficiente cobertura en protección y bienestar de los animales en Colombia, vinculando en su desarrollo tanto a las entidades señaladas en la política, como a alcaldías municipales y distritales, gobernaciones, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil. La política establece lineamientos en materia de protección y bienestar de animales silvestres, domésticos y aquellos usados en investigación, experimentación y educación, con el fin de erradicar en el país toda forma de violencia contra los animales.

<sup>1</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1547471/CONSTITUCION-interiores.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/PDSP.pdf>

conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

**La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la**

**protección del ambiente”**. En este sentido, la Constitución afirma que existe una obligación por parte del Estado Colombiano respecto a la promoción y provisión de la educación en la protección del Medio ambiente.

Así mismo, la Corte Constitucional en la **Sentencia C-032 de 2019**, hace un énfasis en la protección animal como parte de la protección al medio ambiente manifestando que: **Tanto las entidades del orden nacional, entre las que se resalta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por ostentar atribuciones concretas, como los departamentos y municipios tienen funciones de protección de los animales domésticos y silvestres, al igual que las entidades creadas con ese objetivo. Dentro de esas existen facultades específicas respecto al deber de fomentar la educación sobre la protección de los animales y otras generales que podría entenderse que subsumen tal obligación, al otorgarle a todas las entidades anteriormente enunciadas la competencia de proteger los animales.**

Es así como la jurisprudencia Constitucional ha explicado que el derecho a un ambiente sano no es solamente un deber si no un fin principal del Estado. En efecto, este deber ha sido reconocido a través de los artículos 8, 79, 80 y 95 de la Constitución política, en dichos preceptos constitucionales se establece la obligación estatal de velar por la protección, la conservación y la participación de las comunidades en el cuidado de la integridad del ambiente. Así mismo, estipula la planificación en manos del Estado, de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, siempre en pro del desarrollo responsable y sostenible, que no ponga en riesgo el goce de los espacios para las personas que habitan en Colombia.

La Sentencia C-123 de 2014 indicó que: **“las actividades que puedan tener consecuencias en el ambiente -verbigracia, actividades económicas- deben realizarse teniendo en cuenta los principios conservación, sustitución y restauración del ambiente. De esta forma se busca disminuir el impacto negativo que actividades también protegidas por la Constitución puedan generar en la flora y la fauna existente en el lugar en que las mismas tienen lugar, por esta razón la conservación de la biodiversidad resulta un objetivo esencial para la sociedad en general, siendo responsabilidad prioritaria de todas las instituciones del Estado armonizar su protección con los objetivos de crecimiento económico.”**

**3. MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIA DEL CONGRESO**

La presente iniciativa legislativa nace desde las competencias y facultades constitucionales otorgadas al Congreso de la República en los artículos 114, 150, 154, 155 y 156 de la Carta Magna, 140 a 143 de la ley 5ta de 1992, el numeral 1 del artículo del artículo 140 de la ley 5ta de 1992, fue adicionado por la Ley 974 de 2005, (Ley de Bancadas), estableciéndose en dicha Ley, el trámite que deben tener las iniciativas presentadas de esta manera, a través de estas normas se reglamentan las funciones legislativas y se faculta al congreso para presentar proyectos de ley dentro de los siguientes términos:

**“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración<sup>3</sup>. El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.**

(...)

**“Artículo 150. corresponde al congreso hacer las leyes. por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:**

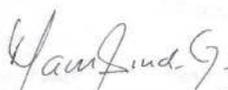
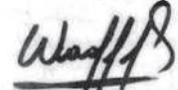
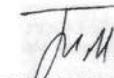
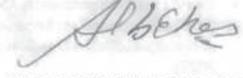
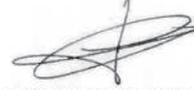
1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. expedir códigos en todas las ramas de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autorizan para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias, y demás numerales que establecen el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes.

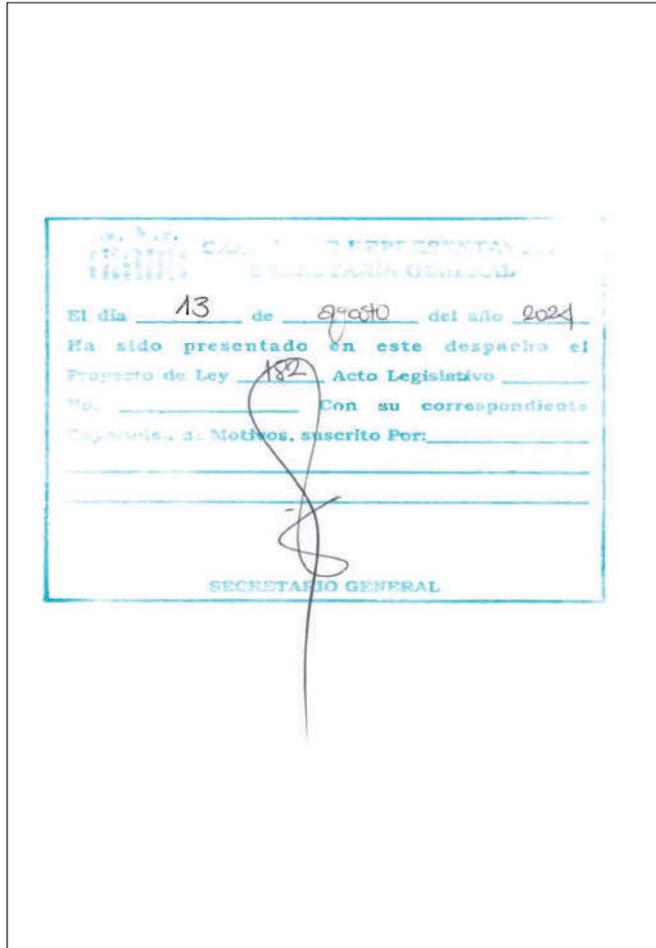
**“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.**

**No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150, las que ordenen participaciones en las**

<sup>3</sup> [https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/08/20220408\\_Politica-Bienestar-Animal\\_Vers3-doc-final-ok-1\\_6062022.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/08/20220408_Politica-Bienestar-Animal_Vers3-doc-final-ok-1_6062022.pdf)

<p>rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.</p> <p>Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.</p> <p>Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado".<sup>4</sup></p> <p><b>4. IMPACTO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El propósito de la aplicación de la Política de Una Sola Salud (One Health) para Colombia está en la de optimizar y equilibrar de manera sostenible la salud y bienestar de las personas, animales y ecosistemas, priorizando la colaboración, comunicación, coordinación y la gobernanza entre los diversos sectores que conforman la sociedad (Ministerios, agencias gubernamentales, organizaciones intergubernamentales, sociedad civil, fundaciones, pueblos indígenas, comunidades culturales, instituciones de educación e investigación, asociaciones, entre otros, (One Health theory of change, OHHLEP, 2022), para garantizar la salud y el bienestar del planeta de una manera sostenible.</p> <p>La aplicabilidad del enfoque Una Sola Salud (One Health) permitirá entre otros aspectos (CDC-INS Colombia, 2023):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Mejorar la capacidad que tienen los laboratorios de diagnósticos de enfermedades con los que cuenta el país.</li> <li>Desarrollar un sistema de vigilancia integrado entre los diferentes sectores</li> <li>Asegurar una adecuada divulgación de la información para generar conocimiento compartido dentro de todos los sectores y niveles</li> <li>Aplicar el enfoque Una Sola Salud (One Health) para desarrollar el conocimiento y la investigación.</li> <li>Asignar suficientes recursos y talento humano (disponibilidad, continuidad y capacitación.</li> <li>Desarrollar planes de educación y prevención para atender a las poblaciones más susceptibles.</li> <li>Proteger contra posibles mecanismos de transmisión mediante la ampliación de las prácticas de diagnóstico y tratamiento.</li> </ol> <p><sup>4</sup>(Constitución política de Colombia versión ley 2017)</p>	<p>h. Preparar y planificar estrategias de contingencia ante los posibles brotes epidémicos a través de protocolos que incluyan el componente animal, humano y ambiental, ejecutado por equipos intersectoriales con experiencia idónea y visión holística.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Iniciar un proceso de promoción, prevención y control desde la educación básica primaria hasta la vida universitaria (educación a todo nivel) utilizando un escenario de Una Sola Salud (One Health) de la Agenda 2030.</li> <li>Fortalecer todos los sistemas de información para realizar un buen análisis intersectorial basado en buena información (IDEAM, generando inclusión del sector ambiente).</li> <li>Ampliar la vacunación de humanos y animales de manera unificada, para apoyar otras actividades inclusivas de prevención y control entre animales y humanos</li> <li>Integrar aspectos del sector medioambiental en las medidas de prevención y control incluyendo el uso de diferentes herramientas medioambientales en la práctica habitual.</li> <li>Crear y distribuir conjuntamente actividades de educación y comunicación.</li> <li>Aumentar la visibilidad y el conocimiento sobre las enfermedades zoonóticas entre todos los profesionales implicados.</li> <li>Fortalecer el diagnóstico a nivel educativo, desde la perspectiva de Una Sola Salud (One Health)</li> <li>Que los líderes institucionales se sumen a la política de Una Sola Salud (One Health), generando un empoderamiento integral para la gestión de todos los factores inclusivos. Garantizar que el personal de los laboratorios esté altamente cualificado y que el lugar de trabajo disponga de una estructura muy buena y de tecnología actualizada.</li> <li>Proporcionar formación adecuada en bioseguridad a todos los ámbitos y equipos de protección individual adecuados cuando proceda para garantizar la cobertura de los riesgos laborales, especialmente a las personas en contacto directo con animales.</li> <li>Proporcionar formación práctica al personal sobre los riesgos y garantizar el uso adecuado de todos los equipos de seguridad haciendo hincapié en su importancia.</li> </ol> <p>Por lo anterior, la política Una Sola Salud (One Health) para el país beneficiará el trabajo conjunto y de manera horizontal en el cuidado y la conservación del territorio en sus dimensiones biológica, geográfica, social, ambiental y cultural del cual somos parte, así como en la prevención de riesgos y amenazas para la salud y el bienestar en la interconexión de las relaciones entre los animales, los seres humanos y los ecosistemas, contribuyendo en la construcción de una</p>
<p>Región que demuestre al mundo, el potencial que tiene el ser humano para cultivar la paz, la armonía, la fraternidad y el respeto por todos los seres con quienes compartimos esta casa común llamada Tierra (Carrascal et al, 2019).</p> <p><b>5. IMPACTO FISCAL</b></p> <p>El presente proyecto de ley, el cual busca implementar una política pública encaminada a incorporar el concepto de Una Sola Salud (One Health) como rector de bienestar animal y protección del medio ambiente, no debería existir un impacto fiscal o, por lo menos, no debería ser un impacto significativo. En primer lugar, este proyecto está enmarcado en el cuidado del medio ambiente y bienestar animal que hace parte de la agenda del Gobierno Nacional. Por lo tanto, se espera que el mismo tenga en cuenta la liberación de recursos necesaria para lograr estos objetivos a grosso modo. Dado eso, se entiende que un proyecto enmarcado en estas directrices debe tener los recursos necesarios sin desbalancear las cuentas fiscales esperadas del país. Además, teniendo en cuenta que el propósito de la aplicación de la Política de One Health para Colombia está en la de optimizar y equilibrar de manera sostenible la salud y bienestar de las personas, animales y ecosistemas, priorizando la colaboración, comunicación, coordinación y la gobernanza entre los diversos sectores que conforman la sociedad, a largo plazo se vería un beneficio para las finanzas públicas del país al mejorar el estado de salud de los colombianos.</p> <p>En segundo lugar, la creación de dicha política pública estará encabezada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De esa forma, las estrategias, planes, campañas y demás que respecta a la promoción y beneficios del bienestar y la salud animal, la protección del medio ambiente y su correlación con la salud humana, deberán estar contenidas dentro de los rubros ya existentes para dicho Ministerio.</p> <p>En resumen, el proyecto de ley está pensado de tal forma que no se afecte la situación fiscal del país, al asignar al Ministerio de Ambiente unas responsabilidades que van enmarcadas con su objeto propio y que se debería encontrar en capacidad de desarrollar en el marco de su misionalidad. En conclusión, el presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal, toda vez que su implementación no demanda recursos diferentes a los que están contemplados en los distintos presupuestos de las entidades responsables, como quiera que se trata de articular instrumentos de gestión pública.</p> <p><b>6. EVENTUALES CONFLICTOS DE INTERÉS</b></p> <p>Se considera que, para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley, no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, su objetivo primordial es</p>	<p>generar la política pública de One Health para el país.</p> <p>En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.</p> <p><b>7. BIBLIOGRAFÍA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>American Veterinary Medical Association. One Health: A New Professional Imperative. (2008) Available online at: <a href="https://www.avma.org/sites/default/files/resources/onehealth_final.pdf">https://www.avma.org/sites/default/files/resources/onehealth_final.pdf</a></li> <li>Benavides-Arias D, Soler-Tovar D. Priorización de enfermedades virales zoonóticas en la interfaz de cerdos silvestres, cerdos domésticos y seres humanos. <i>Biomédica</i>. (2016) 36:56-68. doi: 10.7705/biomedica.v36i0.2950</li> <li>Buritica, S. M. (2019). Medicina de la conservación y enfermedades de la fauna silvestre. Fondo Editorial Biogénesis, 125-125.</li> <li>Calistri P, Iannetti S, L Danzetta M, Narcisi V, Cito F, Di Sabatino D, et al. The components of 'one world - one health' approach. <i>Transbound Emerg Dis</i>. (2013) 60:4-13. doi: 10.1111/tbed.12145)</li> <li>Carrascal Velásquez, J. C., Pettan-Brewer, K. C., González Meza, J. H., Botero Serna, Y. P., Figueroa, D., &amp; Cediel Becerra, N. M. (2019). 2nd One Health Colombia International Symposium OHICIS2019. <a href="https://repositorio.unicordoba.edu.co/handle/ucordoba/2532">https://repositorio.unicordoba.edu.co/handle/ucordoba/2532</a></li> <li>Cediel Becerra NM, Hernández Manzanera J, López Duarte MC, Herrera Buitrago P, Donoso Burbano N, Moreno González C. Empoderamiento de las mujeres rurales como gestoras de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el posconflicto colombiano. <i>Equidad y Desarrollo</i>. (2017) 1:61-84. doi: 10.19052/ed.4077</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cianfagna, M., Bolon, I., Babo Martins, S., Mumford, E., Romanelli, C., Deem, S. L., ... &amp; Ruiz de Castañeda, R. (2021). Biodiversity and human health interlinkages in higher education offerings: a first global overview. <i>Frontiers in public health</i>, 124.</li> <li>• Economy Division (2022). One Health Joint Action Plan of Action (2022-2026): Working together for the Health of Humans, Animals, Plants and the Environment. <a href="https://wedocs.unep.org/20.500.11822/40843">https://wedocs.unep.org/20.500.11822/40843</a>.</li> <li>• Humboldt-Dachroeden S, Rubin O, Sylvester Frid-Nielsen S. El estado de la investigación de One Health en todas las disciplinas y sectores: un análisis bibliométrico. <i>Una Cura</i>. (2020) 10:100146. doi: 10.1016/j.onehit.2020.100146</li> <li>• Lerner H, Berg CA. Comparison of three holistic approaches to health: one health, ecohealth, and planetary health. <i>Front Vet Sci</i>. (2017) 4:163. doi: 10.3389/fvets.2017.00163.</li> <li>• Macedo Couto R, Brandespim DF (2020) Una revisión del concepto de One Health y su aplicación como herramienta para los responsables políticos, <i>Int. J. One Health</i>, 6(1): 83-89</li> <li>• Mackenzie JS, McKinnon M, Jeggo M. One Health: From Concept to Practice, in <i>Confronting Emerging Zoonoses</i>. Tokyo: Springer Japan. (2014). p. 163–89. doi: 10.1007/978-4-431-55120-1_8</li> <li>• Mascia, N. T., &amp; Milva, J. J. (2020). De la salud pública veterinaria al paradigma one medicine-one world-one health: A propósito de las cinco y media décadas de los postulados del Dr. Calvin Schwabe. <i>Revista del Colegio de Médicos Veterinarios del Estado Lara</i>, 10(19), 4.</li> <li>• One Health theory of change. One Health High Level Expert Panel (OHHLEP). Technical document (7 de noviembre de 2022). Consultado en: <a href="https://cdn.who.int/media/docs/default-source/one-health/ohhlep/ohhlep-one-health-theory-of-change.pdf?sfvrsn=0a46f49_6&amp;download=true">https://cdn.who.int/media/docs/default-source/one-health/ohhlep/ohhlep-one-health-theory-of-change.pdf?sfvrsn=0a46f49_6&amp;download=true</a></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización Mundial de Sanidad Animal OMSA. G20 Ministers of Health Reaffirm The Urgent Need to Address Global Health Under a One Health Approach. (2021). Available online at: <a href="https://www.oie.int/fr/g20-ministers-of-health-reaffirm-the-urgent-need-to-address-global-health-under-a-one-health-approach/">https://www.oie.int/fr/g20-ministers-of-health-reaffirm-the-urgent-need-to-address-global-health-under-a-one-health-approach/</a> (accessed March 3, 2023).</li> <li>• Organización Panamericana de la Salud. Estrategia de gestión integrada para la prevención y el control de las enfermedades arbovirales en las Américas. Washington, D.C.: OPS; 2019. consultado el 06 de marzo del 2023 Disponible en: <a href="https://iris.paho.org/handle/10665.2/51787">https://iris.paho.org/handle/10665.2/51787</a>.</li> <li>• Organización Panamericana de la Salud. Plan de acción para la eliminación de las enfermedades infecciosas desatendidas y las medidas posteriores a la eliminación 2016-2022. 55.º Consejo Directivo de la OPS, 68.ª sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas; del 26 al 30 de septiembre del 2016; Washington, D.C. Washington, D.C.: OPS; 2016 (resolución CD55/R9) [consultado el 06 de marzo del 2023]. Disponible en inglés en: <a href="https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/31439/CD55-R9-s.pdf">https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/31439/CD55-R9-s.pdf</a></li> <li>• Organización Mundial de la Salud. Medidas Para Reforzar La Inocuidad Delos Alimentos. 73.a Asamblea Mundial de la Salud; 3 de agosto del 2020; Ginebra. Ginebra: OMS; 2020 (resolución WHA73.5) [consultado el 06 de marzo del 2023]. Disponible en: <a href="https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R5-sp.pdf">https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R5-sp.pdf</a></li> <li>• Organización Panamericana de la Salud. Plan de acción sobre entomología y control de vectores 2018-2023. 56.º Consejo Directivo, 70.ª sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas; del 23 al 27 de septiembre del 2018; Washington, D.C. Washington, D.C.: OPS; 2018 (documento CD56/11) [consultado el 06 de marzo del 2023]. Disponible en: <a href="https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&amp;view=download&amp;category_slug=56-directing-council-spanish-9965&amp;alias=45777-cd56-11-s-pda-entomologia-777&amp;Itemid=270&amp;lang=es">https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&amp;view=download&amp;category_slug=56-directing-council-spanish-9965&amp;alias=45777-cd56-11-s-pda-entomologia-777&amp;Itemid=270&amp;lang=es</a></li> <li>• PAHO. CE168 / 13, Rev.1. (2021) One Health: a comprehensive approach for addressing health threats at the human-animal-environment interface. Disponible en: <a href="https://www.paho.org/en/documents/ce16813-rev-1-one">https://www.paho.org/en/documents/ce16813-rev-1-one</a></li> </ul>
<p><a href="#">health-comprehensive-approach-addressing-health-threats-human-animal</a></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pettan-Brewer C, Rabinowitz PM. Histórico e Abordagem Clínica das Doenças Infecciosas pela Abordagem da One Health. Chapter 5. <i>Doenças Infecciosas na Prática Clínica</i>. Eds: AP Gomes, PSB Miguel and R Siqueira Batista. Editora Revinter. (2020)</li> <li>• Prioritizing Zoonotic Diseases for Multisectoral One Health Collaboration in Colombia. <i>Workshop summary</i> (2023). Disponible en <a href="https://www.cdc.gov/onehealth/pdfs/colombia-508.pdf">https://www.cdc.gov/onehealth/pdfs/colombia-508.pdf</a></li> <li>• Velosa, J. E. P., Sánchez, S. R., Marín, A. M., &amp; Becerra, N. M. C. (2022). Prevention of exposure to zoonoses in rural Latin America: Social ecological factors in a diverse regional context. <i>One Health</i>, 100444.</li> <li>• World Health Organization. One Health High Level Expert Panel (OHHLEP) (2021). Disponible en: <a href="https://www.who.int/news/item/01-12-2021-tripartite-and-unep-support-ohhlep-s-definition-of-one-health">https://www.who.int/news/item/01-12-2021-tripartite-and-unep-support-ohhlep-s-definition-of-one-health</a> (accessed March 3, 2023).</li> <li>• World Health Organization. (2022). One health joint plan of action (2022–2026): working together for the health of humans, animals, plants and the environment. <a href="https://www.unep.org/resources/publication/one-health-joint-plan-action-2022-2026">https://www.unep.org/resources/publication/one-health-joint-plan-action-2022-2026</a>.</li> </ul> <p>  <b>MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA</b>      Senador de la República      Autor</p> <p>  <b>ANDREA PADILLA VILLARRAGA</b>      Senadora de la República      Coautora</p> <p>  <b>WADITH MANZUR IMBETT</b>      Representante a la Cámara      Coautor</p>	<p>  <b>HECTOR MAURICIO CUELLAR</b>      Representante a la Cámara      Coautor</p> <p>  <b>OSCAR BARRETO QUIROGA</b>      Senador de la República      Coautor</p> <p>  <b>JOSE ALFREDO MARÍN LOZANO</b>      Senador de la República      Coautor</p> <p>  <b>NICOLAS ECHEVERRY ALVARAN</b>      Senador de la República      Coautor</p> <p>  <b>GERMAN BLANCO ALVAREZ</b>      Senador de la República      Coautor</p> <p>  <b>JUAN SAMY MERHEG MARÚN</b>      Senador de la República      Coautor</p> <p>  <b>LILIANA BITAR CASTILLA</b>      Senadora de la República      Coautora</p> <p>  <b>NICOLÁS BARGUIL CUBILLOS</b>      Representante a la Cámara      Coautor</p> <p>  <b>JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO</b>      Representante a la Cámara      Departamento de Cundinamarca      Coautor</p>



## CARTAS DE COMENTARIOS

### CARTA DE COMENTARIOS AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 244 DE 2023 CÁMARA

por el cual se dictan disposiciones para garantizar la estabilidad laboral de los adultos medios y adultos mayores como medida para prevenir el “edadismo” o la discriminación por edad.

<p>3. Despacho Viceministra Técnica</p> <p>Honorable Congresista <b>JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES</b> Cámara de Representantes <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> Carrera 7 No. 8-68 Bogotá D.C.,</p> <p>Radicado entrada No. Expediente 38535/2024/OF1</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley No. 244 de 2023 Cámara “Por el cual se dictan disposiciones para garantizar la estabilidad laboral de los adultos medios y adultos mayores como medida para prevenir el “edadismo” o la discriminación por edad”.</p> <p>Respetado Presidente,</p> <p>De manera atenta, en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal formulada por el Doctor Ricardo Alfonso Albornoz Barrero, Secretario General de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto definir los “(...) parámetros para que las empresas de carácter público o privado garanticen la estabilidad laboral de los adultos medios y adultos mayores, como medida para prevenir el edadismo o discriminación por edad”<sup>2</sup>.</p> <p>Para el efecto, (i) dispone que los empleadores públicos y de derecho privado, deberán informar cuando se pretenda realizar el despido de un adulto medio o adulto mayor<sup>3</sup>, con el fin de advertir que éste no se determinó por razones de edad, (ii) promueve la igualdad de oportunidades en el empleo, mediante campañas de sensibilización y formación en las empresas, (iii) establece que las cajas de compensación familiar, los ministerios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y del Trabajo, en conjunto con el SENA, diseñarán una oferta de</p> <p><small>1 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. 2 Artículo 1 del Proyecto de ley, Gaceta del Congreso de la República No. 1628 de 2023, Página 39. 3 El proyecto de ley presenta las definiciones correspondientes.</small></p>	<p>servicios y contenidos formativos para la actualización de conocimientos, e (iv) indica que las empresas crearán programas de mentorías y transferencia de saberes intergeneracionales.</p> <p>Respecto de la competencia establecida en cabeza del SENA, es importante señalar que, de conformidad con las funciones establecidas en el artículo 4° de la Ley 119 de 1994<sup>4</sup>, esta entidad actualmente cuenta con la capacidad de adaptar o desarrollar programas de capacitación y certificación laboral enfocados a grupos poblacionales específicos, sin que ello requiera erogación adicional alguna<sup>5</sup>.</p> <p>Adicionalmente, se destaca que las bases del Plan Nacional de Desarrollo<sup>6</sup> que regirá durante el cuatrienio del presente Gobierno señalan expresamente la necesidad de “(...) una reforma laboral para desarrollar los artículos 25 y 53 de la Constitución Política, los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las normas nacionales e internacionales sobre derechos laborales y sindicales y los objetivos de desarrollo sostenible con enfoque de género.”<sup>7</sup>. En tal virtud, propone formular “(...) la política pública del trabajo digno y decente como herramienta para la transformación del mercado laboral.”<sup>8</sup>. Es así como en el Congreso de la República cursa el trámite del proyecto de ley 166 de 2023 Cámara acumulado con los proyectos de Ley Nos. 192 y 256 de 2023 Cámara “Por medio de la cual se modifica parcialmente el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas del ámbito laboral, con el fin de atender las prioridades actuales del mercado laboral”, que incorpora propuestas que pueden alinearse con las del presente proyecto normativo. En este orden de ideas, se considera que cualquier modificación a la legislación laboral vigente debe proponerse y debatirse en el marco de la reforma laboral presentada por este Gobierno, a efectos de evitar dispersión y duplicidad normativa.</p> <p>En los anteriores términos, este Ministerio, actuando conforme con las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto, y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas.</p> <p><small>4 ARTÍCULO 4º. FUNCIONES. Son funciones del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, las siguientes: (...) 3. Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo. (...) 7. Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desatendidos de la población. 5 Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones. 6 El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Gaceta 314 de 2024 Página 2. 7 Ley 2298 de 2023 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colectivos Potencia Mundial de la Vida”. Se debe tener en cuenta que de conformidad con el artículo 341 de la Constitución, la Ley del Plan es una norma que tiene prioridad sobre las demás leyes. 8 Base del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colectivos Potencia Mundial de la Vida”. Se puede consultar en el siguiente enlace: <a href="https://colibib.usm.gov.co/INT/portal/IND/IND_2023/2023-DE-64-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf">https://colibib.usm.gov.co/INT/portal/IND/IND_2023/2023-DE-64-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf</a> Página 109. 8 Ibidem</small></p>
---	--

Atentamente,

**MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO**  
 Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.  
 OAJ/DGPM/DGPPN/DGRESS

**Elaboró:** Diego Mauricio Olivera Rodríguez  
**Revisó:** María Camila Pérez Medina, Lorenzo Uribe Bardon, Carlos Enrique Martínez Moncayo  
**Con Copia:** Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza. Secretario General de la Cámara de Representantes.

**CARTA DE COMENTARIOS ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2023 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2023 CÁMARA**

*por medio del cual se modifican parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia.*

<p><b>“Por medio del cual se modifican parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia”</b>  <b>(Proyecto de ley No. 166 de 2023 Cámara acumulado con el Proyecto de ley No. 192 de 2023 Cámara)</b></p> <p>La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, resalta la necesidad de una reforma laboral que genere empleo, formalidad y que mejore la situación particularmente difícil que enfrentan las mujeres y la población joven.</p> <p>Uno de los principales retos del país continúa siendo la generación de empleos permanentes y de alta calidad, es por esta razón que continuamos viendo con preocupación el Informe de Ponencia para Segundo Debate de la Reforma Laboral, a pesar de las modificaciones que tuvieron algunos artículos en el primer debate en Comisión Séptima de Cámara de Representantes.</p> <p>Hacemos un llamado para que se evalúe el impacto de la Reforma Laboral de cara al desempleo, la informalidad, la inactividad económica y la baja productividad laboral, teniendo presente los intereses sociales y económicos del país.</p> <p><b>Entre los puntos que generan mayor preocupación, se encuentran:</b></p> <p><b>1. Aspectos de derecho laboral individual</b></p> <p><b>a) Procedimiento para aplicar sanciones disciplinarias o para terminar un contrato de trabajo con justa causa (Artículo 7)</b></p> <p>El Proyecto establece una confusión entre despido con justa causa y sanción disciplinaria. La terminación con justa causa del contrato de trabajo no es una sanción ni busca disciplinar al trabajador, sino una consecuencia del ejercicio de la facultad de terminar un contrato por incumplimiento de lo pactado. <u>De manera que no se encuentra fundamento para que la reforma proponga llevar a cabo el mismo procedimiento para situaciones que son de naturaleza tan diversa.</u></p>	<p><b>b) Indemnizaciones por despido injustificado (artículo 8)</b></p> <p>En lo que tiene que ver con la indemnización por despido injustificado en los contratos a término indefinido, se modificó el texto y aunque en primer debate se aprobó una disminución de la tabla, lo previsto continúa siendo significativamente alto respecto a legislación actual.</p> <p>El incremento desproporcionado de la tabla de indemnización resta flexibilidad y competitividad a la dinámica empresarial. En promedio, es la tabla de indemnización más alta de los países de América Latina, lo cual le resta competitividad a Colombia.</p> <p>Esto llevaría a un valor de la indemnización tan alta que terminaría generando, en conjunto con las otras propuestas regulatorias (como la exigencia de procedimientos disciplinarios para despidos con justa causa) la imposibilidad del empleador de ejercer su derecho frente a la terminación de un contrato de trabajo.</p> <p>El aumento en la tabla de indemnización no solo tiene efectos económicos para una empresa individualmente considerada o para una relación de trabajo en particular. Múltiples estudios estiman el impacto que tiene el aumento del costo por despido sin justa causa en el mercado laboral y en la economía agregada. Por ejemplo, el reporte del mercado laboral de agosto de 2024 del Grupo de Análisis del Mercado Laboral (GAMLA) del Banco de la República usando un modelo de equilibrio general dinámico estocástico (DSGE por sus siglas en inglés) advierte que, según sus estimaciones, un incremento en los costos de despido llevaría a una caída en la demanda laboral formal, lo que se traduce en una disminución de tasa de ocupación formal de 2 puntos porcentuales y un desplazamiento de los trabajadores al sector informal que aumentaría la tasa de informalidad en 3,1 pp. Asimismo, como lo habían presentado en su reporte de abril de 2023, de los resultados se concluye que los incrementos en la carga regulatoria en el sector formal también generan caídas tanto en la productividad agregada como en la actividad económica agregada.</p>
--	--

**c) Estabilidad laboral reforzada (artículo 10):**

El artículo 10 (literal b) eleva a rango legal la figura de pre pensionados, sin embargo, los requisitos que establece no se ajustan a las reglas establecidas en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Sobre el particular, vale la pena resaltar que el Tribunal Constitucional ha sido claro al indicar que se considera prepensionada la persona que está próxima (dentro de los 3 años siguientes) a acreditar los dos requisitos necesarios para obtener la pensión de vejez y consolidar así su derecho a la pensión (C. Const., Sentencias SU-003 de 2018, T-055 de 2020, entre otras, que establecen la edad y el número de semanas -o tiempo de servicio- requerido en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida; o el capital necesario en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad).

La redacción del literal b) lleva a la interpretación de que una persona que le falten 3 años o menos para cumplir el mínimo de semanas de cotización, sin importar su edad, se podría considerar pre pensionada.

Así, podríamos encontrar múltiples casos de hombres y mujeres entre 41 y 59 años que podrían contar con 1150 semanas de cotización por haber iniciado su vida laboral y cotizaciones al sistema pensional jóvenes, y que según este texto serían considerados prepensionados.

En ese sentido, el proyecto de ley debe ser específico al indicar que no solo se requiere el requisito de que falten 3 años o menos para cumplir el mínimo de semanas de cotización, sino que también se requiere que le falten 3 años o menos para cumplir la edad para tener acceso a la pensión de vejez.

**d) Jornada de trabajo, trabajo suplementario y trabajo dominical y festivo (artículos 13, 14 y 17)**

En primer lugar, en caso de ser aprobado el proyecto de ley, modificando el horario diurno de 6:00 am a 7:00 pm. y el horario nocturno de 7:00 pm. a 6:00 am., e incrementando el recargo por trabajo en día de descanso obligatorio o días de fiesta al 100% sobre el salario ordinario, de acuerdo con una encuesta realizada por ANDI entre sus afiliados, el pago de recargo nocturno aumentaría 45,7% y 37,4% para los recargos de dominicales y festivos. En conjunto, habría un incremento del 41,18% en estos rubros para las empresas pasando de un 3,71% a 5,23% de la nómina total (ANDI, 2022)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cálculos propios a partir de la encuesta ANDI sobre recargos nocturnos y dominicales y festivos.

En caso de darse la modificación propuesta, Colombia pasaría a ser el país con el horario de trabajo diurno más corto de la región (comparado con Argentina, Chile, Brasil, México, Perú y Ecuador) correspondiente a 13 horas. De igual forma, pasaría a tener el horario de trabajo nocturno más extenso.

Adicionalmente, de este conjunto de países, Colombia es el que mayor recargo establece para el trabajo realizado en horario nocturno, equivalente al 35%. Si bien Perú también establece un recargo del 35%, allí únicamente tienen derecho a dicho recargo los trabajadores que devenguen la remuneración mínima. En los demás países se establece un recargo del 25% (Ecuador y Brasil) o no se establece recargo alguno (México, Chile y Argentina).

Una primera aproximación al costo general de esta propuesta se podría obtener partiendo de los microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para 2022. La GEIH reportó 9,4 millones de asalariados que recibieron ingresos laborales por 212,2 billones de pesos. Si asumimos que esta población asalariada conserva la estructura de recargos nocturnos y de dominicales y festivos, esto es, de acuerdo con los datos arrojados por la mencionada encuesta ANDI, tendríamos que la reforma laboral aumenta el recargo nocturno en \$1,7 billones; incrementa el costo de domingos y festivos en \$1,5 billones para un costo adicional total de \$3,2 billones (ANDI, 2022). (Tabla 1).

**Tabla 1**

Costo Total Billones de pesos 2022			
Rubro	Estado Actual	Recargo Propuesta	Costo Total
Trabajo nocturno	\$ 3,7	\$ 1,7	\$ 5,4
Recargo domingos y festivos	\$ 4,2	\$ 1,5	\$ 5,7
<b>Total</b>	<b>\$ 7,9</b>	<b>\$ 3,2</b>	<b>\$ 11,1</b>

Fuente: Cálculos propios a partir de la GEIH

El Reporte del Mercado Laboral del Banco de la República de abril de 2023 ya había advertido acerca de los efectos negativos que tendría un cambio de la jornada diurna. Aunque en dicha ocasión los cálculos se hicieron estimando la modificación de 9:00 p.m. a 06:00 pm, el análisis arrojaba que la modificación propuesta afectaba a 1,4 millones de asalariados, lo que representaba cerca del 12,9% del empleo asalariado o 15,46% del empleo formal para 2022, con un costo estimado entre 2,8 y 6 billones de pesos. Sumando escenarios medios, el GAMLA del Banco de la República (2023) estimaba los costos en alrededor de 5,5 billones de pesos, con un rango entre 3,3 hasta 8,1 billones

En segundo lugar, en cuanto a la jornada para la familia y las 2 horas de recreación, culturales y recreativas, debe tenerse en cuenta que su eliminación, en virtud de la disminución de la jornada laboral semanal, fue discutida en el Congreso de la República recientemente y no debería abrirse nuevamente un debate sobre este tema.

La reducción de la jornada laboral a 42 horas se aprobó con el propósito de que los trabajadores cuenten con más tiempo para sus familias, por ello pierde total sentido mantener la jornada para la familia. Así mismo, mantener las 2 horas de recreación, culturales o deportivas a la semana para empresas de más de 50 trabajadores implica, en términos prácticos, una reducción de la jornada semanal a 40 horas, lo que tiene un gran impacto en la productividad y competitividad de las empresas.

**e) Licencias (artículo 18)**

El proyecto crea una licencia obligatoria para asistir a actividades escolares como acudiente de hijos, hijas o menores de edad miembros del núcleo familiar y se indica que actividades escolares incluye la participación en eventos académicos, cívicos, deportivos, culturales en las instituciones educativas.

Esta propuesta resulta ser excesivamente abierta e indeterminada, lo que implicaría para los empleadores una carga desproporcionada y que pondría en riesgo la prestación del servicio por parte del trabajador y, por ende, la productividad de las empresas. Una solución para esto sería contar con una redacción que condicione el otorgamiento de esta licencia a requisitos objetivos y verificables de forma previa, por parte del empleador; al igual que a un límite razonable en su número

**f) Contrato de aprendizaje (artículo 22)**

La definición de la naturaleza del contrato de aprendizaje como contrato laboral a término fijo genera un desincentivo a la contratación voluntaria de jóvenes, una de las poblaciones más afectadas por el desempleo y la informalidad en Colombia.

Actualmente, bajo la Ley 789 de 2002, los contratos de aprendizaje se dividen en una etapa lectiva de un año, con una remuneración de medio SMLMV y cotizaciones al sistema de salud, y una etapa práctica de al menos seis meses, remunerada con el 75% de un SMLMV más aportes al sistema de salud y riesgos profesionales.

Si el contrato pasa a ser un contrato laboral a término fijo, tanto la etapa lectiva como la práctica requerirían una remuneración equivalente a un SMLMV, además del pago de todas las prestaciones sociales (con un costo extrasalarial del 63,4%). Adicionalmente, el artículo 22 estipula que el contrato a término fijo cubrirá tanto la etapa lectiva como la práctica, y el literal d) indica expresamente que durante toda

la vigencia de la relación se pagará una remuneración que no podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

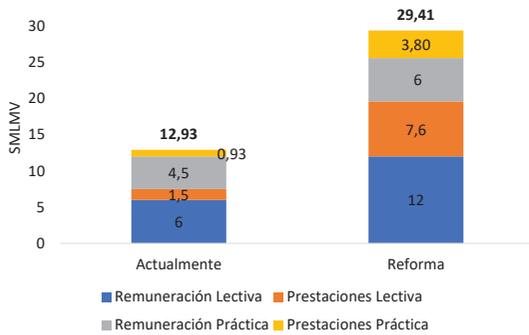
De lo anterior se deriva para las empresas las siguientes obligaciones durante las etapas lectiva y práctica del contrato de aprendizaje:

1. Obligación de pagar una remuneración que no podrá ser inferior al salario mínimo
2. Obligación de cotizar al sistema de seguridad social integral, teniendo en cuenta todos los subsistemas
3. Obligación de pagar prestaciones sociales: cesantías, primas, intereses a las cesantías y vacaciones.

Es aún más gravoso el costo de cara a los aprendices en etapa lectiva, esto porque se encuentran estudiando en una institución educativa y no se presentan a la empresa y, sin embargo, las empresas patrocinadoras deberán asumir este costo desproporcionado.

Específicamente, la remuneración de la etapa lectiva se duplicaría, pasando de 6 SMLMV a 12 SMLMV, mientras que las prestaciones sociales aumentarían en un 407%, de 1,5 SMLMV a 7,6 SMLMV. En la etapa práctica, la remuneración ascendería de 4,5 SMLMV a 6 SMLMV, un incremento del 33,3%, y las prestaciones sociales serían un 308,8% más costosas, pasando de 0,93 SMLMV a 3,8 SMLMV. En resumen, los costos de la etapa lectiva y práctica aumentarían un 161,4% y un 80,5% respectivamente, llevando el costo por aprendiz de 12,93 SMLMV a 29,41 SMLMV, un incremento del 127,4%. Y es importante tener en cuenta que este análisis no incluye los beneficios extralegales adicionales que las empresas podrían ofrecer.

Gráfica [\*] Comparativo de costos para la empresa patrocinadora por aprendiz



Fuente: Cálculos propios.

Obligaciones empresa patrocinadora Ley 789 de 2002	Obligaciones empresa patrocinadora proyecto de ley
<p>1. Apoyo de sostenimiento:</p> <p>Durante toda la vigencia el aprendiz recibirá de la empresa un apoyo de sostenimiento mensual que sea como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En la fase lectiva el equivalente al 50% de un (1) salario mínimo mensual vigente.</li> <li>- En la fase práctica será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de un salario mínimo mensual legal vigente.</li> </ul>	<p>1. Remuneración:</p> <p>Durante <u>toda la vigencia de la relación (etapa lectiva y práctica)</u>, la persona recibirá de la empresa una remuneración que, en ningún caso, será inferior al salario mínimo legal mensual vigente, o del estipulado en convenciones colectivas o fallos arbitrales.</p>

- El apoyo de sostenimiento durante la fase práctica será diferente cuando la tasa de desempleo nacional sea menor del diez por ciento (10%), caso en el cual será equivalente al ciento por ciento (100%) de un salario mínimo legal vigente.	
<p>2. Seguridad social:</p> <p>Riesgos laborales: solo se cubrirá durante la fase práctica</p> <p>Salud: Durante la fase lectiva y práctica la empresa patrocinadora pagará la cotización a salud conforme al régimen de trabajadores independientes.</p> <p>No hay lugar al pago de cotización al sistema pensional.</p>	<p>2. Seguridad social:</p> <p>Las afiliaciones al sistema de seguridad social se realizarán conforme a lo dispuesto en las normas que regulan la materia, ello indica que la empresa patrocinadora deberá cotizar a:</p> <p>ARL Pensión Salud Cajas de compensación familiar</p>
<p>3. Prestaciones sociales:</p> <p>Por tratarse de una forma especial dentro del derecho laboral creada con la finalidad de facilitar la formación, no hay lugar al pago de prestaciones sociales</p>	<p>3. Prestaciones sociales</p> <p>Por tratarse de un contrato de trabajo a término fijo, la empresa patrocinadora estará obligada a pagar las siguientes prestaciones sociales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prima de servicios</li> <li>- Auxilio de cesantías</li> <li>- Intereses sobre las cesantías</li> <li>- Dotación</li> </ul>
<p>4. Vacaciones:</p> <p>Por tratarse de una forma especial dentro del derecho laboral creada con la finalidad de facilitar la formación, no hay lugar al pago de vacaciones</p>	<p>4. Vacaciones:</p> <p>Por tratarse de un contrato de trabajo a término fijo, la empresa patrocinadora estará obligada a pagar vacaciones a los aprendices</p>
<p>5. Subsidio de transporte:</p> <p>Por tratarse de una forma especial dentro del derecho laboral creada con la finalidad de facilitar la formación el</p>	<p>5. Subsidio de transporte:</p> <p>Por tratarse de un contrato a término fijo la empresa</p>

aprendiz no se le aplican los beneficios extralegales que la empresa patrocinadora otorga a sus trabajadores	patrocinadora tendrá que pagar auxilio de transporte.
<p>6. Beneficios extralegales:</p> <p>Por tratarse de una forma especial dentro del derecho laboral creada con la finalidad de facilitar la formación el aprendiz no se le aplican los beneficios extralegales que la empresa patrocinadora otorga a sus trabajadores</p>	<p>5. Beneficios extralegales:</p> <p>La empresa patrocinadora estará obligada a extender sus beneficios extralegales a los trabajadores aprendices, por estar vinculados mediante contrato de trabajo a término fijo.</p>
<p>7. Beneficios convencionales:</p> <p>Los aprendices no son trabajadores vinculados mediante contrato de trabajo y por tanto no se les extienden los beneficios que se derivan de convenciones colectivas o laudos arbitrales.</p>	<p>6. Beneficios convencionales:</p> <p>Los aprendices serían trabajadores a término fijo y por ende tendrían derecho a que se les extiendan los beneficios de la convención colectiva o del laudo arbitral cuando se trata de sindicatos que agrupan más de la tercera parte de los trabajadores de una empresa.</p> <p>Si se trata de empresas en las cuales el sindicato no es mayoritario, el aprendiz podría sindicalizarse y tener acceso a los beneficios convencionales.</p>

**g) Contratistas y subcontratistas ( artículo 45)**

En cuarto lugar, es inconveniente la definición que se propone de contratista independiente. El Proyecto, en contravía de las realidades económicas, plantea que, para ser considerados verdaderos empleadores y no simples intermediarios, los contratistas y subcontratistas, individualmente considerados, deberán tener su propia organización empresarial especializada y/o experiencia cualificada en el servicio o producto contratado.

En los encadenamientos productivos es posible encontrar, con mucha frecuencia, centros de servicios que no poseen una organización empresarial "especializada" en un único servicio o producto contratado. Además, la redacción propuesta plantea la inquietud acerca de si solo se pueden contratar servicios o productos especializados, por lo que, en el texto del Proyecto, servicios no especializados podrían estar prohibidos dentro del ámbito de los procesos de externalización o

tercerización. De allí que sea deseable, en el proyecto, suprimir cualquier referencia al adjetivo "especializado".

Todo esto tiene profundas implicaciones en los procesos de outsourcing de bienes y servicios, convirtiéndolos en prácticas jurídicamente riesgosas y, por ende, costosas y sancionables. La regulación propuesta desincentiva la tercerización, lo cual tiene una importancia preponderante para la economía y el tejido empresarial colombiano, que en su mayoría está conformado por MIPymes que se dedican a prestar servicios especializados.

En síntesis, el Proyecto restringe de forma desproporcionada la manera cómo las empresas desarrollan su objeto social y su actividad económica a través de modelos basados en encadenamientos productivos. Se pierde de vista que la tercerización aumenta la productividad, es una decisión económica razonable, es una práctica común en todos los países, y se encuentra esencialmente basada en la necesidad de especializar las actividades económicas (ANDI, 2017).

**h) Sobre las medidas para la equidad y reducción de brechas ( artículos 49 y 51)**

En cuanto a la propuesta de incrementar la licencia de paternidad a 6 semanas, como se sabe, Colombia recientemente aprobó un incremento de la licencia de paternidad a 2 semanas y se creó la licencia parental compartida, quedando como uno de los países más avanzados en la región frente a este tema, como se muestra a continuación:

**Tabla 6.** Comparativo de licencia de paternidad en diferentes países

País	Licencia de paternidad
Colombia (reforma)	42 días (6 semanas)
Ecuador	15 días
Colombia (hoy)	14 días
Perú	10 días
México	5 días
Brasil	5 días
Chile	5 días
Argentina	2 días

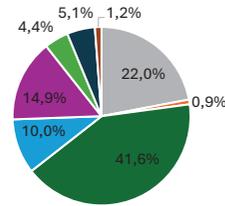
Fuente: CESLA, con base en la legislación laboral de cada país.

Por otro lado, el costo del 100% de la licencia de paternidad está a cargo del sistema de salud, por lo cual es preciso analizar su impacto fiscal. Recientemente el Ministerio de Hacienda informó a la Comisión Tercera de la Cámara que el costo fiscal del incremento de la licencia de paternidad por cada semana adicional sería de 60.000 millones de pesos, por tratarse de cuatro semanas adicionales de licencia de paternidad, el costo fiscal se elevaría a 240.000 millones de pesos que tendría que asumir directamente el sistema de salud.

Finalmente, en cuanto a la creación de una cuota obligatoria para la vinculación o conservación de trabajadores en situación de discapacidad para empresas de más de 100 trabajadores (artículo 51), consideramos que esto reproduce un estereotipo negativo relacionado a la inclusión laboral de este grupo poblacional, no por razones productivas y en atención a sus capacidades; sino por fuerza vinculante de la ley. En su lugar, estimamos que debería preferirse el uso de incentivos para su contratación, lo que ha demostrado ser eficaz en las empresas.

Es preciso tener en cuenta que la población en situación de discapacidad, de acuerdo con cifras del DANE, en el segundo trimestre de 2024, asciende a cerca de 2.5 millones de personas, lo que equivale al 4,8% de la población total y de acuerdo con la GEIH solo el 10,7% de las personas con discapacidad tiene la educación técnica y tecnológica o más como su nivel máximo de educación. Adicionalmente, más del 40% solo ha alcanzado a terminar la primaria. Lo anterior dificulta, sobre todo en las regiones, la posibilidad de cumplir la cuota de contratación obligatoria planteada en el proyecto de ley. Tal y como está redactado el artículo, no habría margen alguno para exonerarse de forma justificada frente al cumplimiento de las cuotas de contratación, incluso si la empresa demuestra que ha sido diligente en intentar atender el mandato legal.

Es importante permitir a los empleadores justificar eventuales excepciones de la cuota por razones objetivas, tales como la imposibilidad de cubrir una vacante ofertada.



Fuente: GEIH

**i) Protección laboral ante la automatización de actividades (artículo 60) y la descarbonización (artículo 61)**

El Proyecto es inconveniente porque desestimula los procesos de automatización y descarbonización que, en últimas, se implementan en las empresas para aumentar la productividad. En este sentido, se obliga al empleador a reconvertir y reubicar a los trabajadores posiblemente afectados por este tipo de procesos. Ello convierte a Colombia en país hostil a los avances tecnológicos y a las transiciones energéticas, de modo que, por vía de la regulación laboral, se crean obstáculos para la implementación de soluciones que aportan al crecimiento económico de la nación.

En síntesis, las obligaciones contempladas son excesivas. Son temas específicos que no deberían incluirse en la reforma laboral estructural y deberían depender de otras políticas públicas sectoriales.

**3. Aspectos de derecho laboral colectivo**

**a) Conductas antisindicales (artículo 62 literal g):**

El proyecto establece como conducta antisindical y, por ende, prohibida y penalizada, el otorgamiento de beneficios especiales o diferenciales a favor de trabajadores no sindicalizados

**c) Prohibición de contratos sindicales (artículo 67)**

La prohibición de los contratos sindicales vulnera los derechos de asociación sindical en sentido positivo y la negociación colectiva, al tiempo que desconoce los principios de libertad contractual y no regresividad de los derechos sociales.

El contrato sindical, como desarrollo específico del derecho a la negociación colectiva y como derecho inherente a las organizaciones sindicales, se encuentra inscrito en el núcleo esencial tanto del derecho de asociación como del derecho a la negociación colectiva. La Sentencia C-180 de 2016 de la Corte Constitucional, retomando la Sentencia C-674 de 2008, delimita así el núcleo esencial del derecho de asociación:

El núcleo esencial del derecho a la libertad sindical, lo integran las siguientes atribuciones: i) El derecho de todos los trabajadores, sin discriminación ni distinción alguna, para agruparse a través de la constitución de organizaciones permanentes que los identifican como grupos con intereses comunes, y cuya defensa propugnan; ii) La facultad de constituir y organizar estructural y funcionalmente las referidas organizaciones y conformarlas automáticamente como personas jurídicas, sin la injerencia, intervención o restricción del Estado; iii) El poder de las organizaciones de trabajadores de determinar: el objeto de la organización, condiciones de admisión, permanencia, retiro o exclusión de sus miembros, régimen disciplinario interno, órganos de gobierno y representación, constitución y manejo del patrimonio, causales de disolución y liquidación, procedimiento liquidatorio, y otros aspectos que atañen con su estructura, organización y funcionamiento, que deben ser, en principio, libremente convenidos por los miembros de las asociaciones sindicales al darse sus propios estatutos o reformarlos, salvo las limitaciones que válidamente pueda imponer el legislador; iv) La facultad de las asociaciones sindicales para formular las reglas relativas a la organización de su administración, así como las políticas, planes y programas de acción que mejor convengan a sus intereses, con la señalada limitación; v) La garantía de que las organizaciones de trabajadores no están sujetas a que la cancelación o la suspensión de la personería jurídica sea ordenada por la autoridad administrativa, sino por vía judicial; vi) El derecho de las organizaciones sindicales para constituir y afiliarse a federaciones y confederaciones nacionales e internacionales; y vii) La inhibición, para las autoridades públicas, incluyendo al legislador, de adoptar regulaciones, decisiones o adelantar acciones que tiendan a obstaculizar el disfrute del derecho a la libertad sindical<sup>2</sup>.

Esto atenta contra la libertad del empleador y trabajador de buscar mejorar las condiciones laborales, condicionando la concesión de beneficios exclusivamente a la negociación colectiva de los sindicatos. Recientemente, la Corte Constitucional en Sentencia C-288 de 2024 indicó que la negociación colectiva no es privativa de los sindicatos.

Este artículo termina por afectar los derechos de los trabajadores que sin ser sindicalizados cuentan con beneficios extralegales, los cuales están permitidos hoy por la ley y la jurisprudencia constitucional.

En consecuencia, la redacción vigente en el artículo 354 del Código Sustantivo del Trabajo protege de forma equilibrada los derechos de las organizaciones sindicales sin atentar contra los trabajadores en general.

**b) Procedimiento sumario de protección de los derechos sindicales (artículo 63)**

El Proyecto establece que los jueces laborales, en un término no superior a 30 días hábiles, deberán resolver, en primera y segunda instancia, las demandas que presenten los trabajadores y los sindicatos a fin de proteger sus derechos sindicales. Además de la sobrecarga que ello implica para el sistema judicial<sup>2</sup>, entre los asuntos más preocupantes de este procedimiento se encuentran los siguientes: (i.) los términos judiciales para que el empleador ejerza su derecho a la defensa son cortos, 5 días para contestar la demanda; (ii.) las autoridades judiciales podrán decretar medidas cautelares de cualquier naturaleza y tomar decisiones de plano; (iii.) en caso de encuentren probada la vulneración de los derechos sindicales se impondrán multas entre 1 y 100 SMLMV a los empleadores.

Lo anterior, al judicializar las relaciones laborales, desincentiva la resolución de conflictos por medio de arreglo directo entre empleadores y trabajadores.

Finalmente, por razones de unidad de coherencia y unidad materia, consideramos que las modificaciones al régimen procesal deberían discutirse en el marco del Proyecto de Ley No. 051 de 2023 Senado – 459 2024 Cámara, propuesto por la Corte Suprema de Justicia al Congreso de la República con el objetivo de que se adopte un 'Nuevo Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social'. Este Proyecto cursa actualmente en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

<sup>2</sup> Para el año 2022 se reportaron tan solo en la jurisdicción ordinaria en la competencia laboral el ingreso de 219.905 procesos al sistema, de los cuales solo egresaron 178.994 y como inventario final se obtuvo para ese mismo año 216.606 litigios que continúan en curso (Consejo Superior de la Judicatura, 2022). Esto demuestra la alta congestión en los juzgados laborales, a lo cual no aportará la inclusión de un nuevo procedimiento.

<p>El artículo 373-3 del Código Sustantivo del Trabajo señala como funciones de los sindicatos "3). Celebrar convenciones colectivas y contratos sindicales; garantizar su cumplimiento por parte de sus afiliados y ejercer los derechos y acciones que de ellos nazcan". Por ende, ninguna autoridad debería interferir en el funcionamiento de las organizaciones sindicales, introduciendo prohibiciones que cercenen el derecho que estas tienen a promover la negociación colectiva por medio de contratos sindicales.</p> <p>Además, la prohibición de los contratos sindicales no resulta idónea para proteger los derechos colectivos de las organizaciones sindicales, en tanto que, por el contrario, comporta la propia violación de estos derechos. Son las organizaciones sindicales las que pueden, en el marco de sus políticas, objetivos y planes de acción, determinar si celebran contratos sindicales. La prohibición no sólo es inidónea, sino, también, innecesaria. Existen otros mecanismos que permitirían desincentivar las supuestas prácticas abusivas, sin necesidad de una prohibición general de orden legal referida a los contratos sindicales. El Ministerio de Trabajo cuenta con herramientas de vigilancia y fiscalización que permiten controlar los eventuales abusos que se lleguen a presentar con esta figura. En consecuencia, la prohibición legislativa que se pretende introducir es el medio más gravoso y lesivo de los derechos colectivos relacionados con los contratos sindicales, por lo que deviene en innecesaria.</p> <p>La prohibición general de los contratos sindicales comportaría un retroceso sobre el alcance actual de los derechos de asociación y a la negociación. Todo retroceso respecto del alcance de un derecho social es constitucionalmente sospechoso, en virtud del principio de progresividad que encuentra asidero no solo en el núcleo esencial del derecho al trabajo, sino, también, en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos (Art. 2 PIDESC y Art 1. Protocolo de San Salvador; Sentencia C-212 de 2022). En este sentido, por las razones expuestas anteriormente, consideramos que la prohibición de los contratos sindicales no superaría el test de no regresividad de los derechos sociales.</p> <p>Finalmente, esta prohibición eliminará un terreno que en la práctica se ha abonado respecto al entendimiento colaborativo entre empresas y sindicatos, superando el paradigma que reduce las relaciones de trabajo a un modelo basado en el conflicto.</p> <p><b>d) Tribunales de arbitramento (artículo 68)</b></p> <p>El artículo 68 del proyecto de ley establece que los árbitros deberán decidir sobre todos los puntos del pliego de peticiones, salvo los que impliquen coadministración o que implique resolver conflictos jurídicos.</p>	<p>Sin embargo, esto va en contravía de la jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia y establece amplísimas facultades a los árbitros, lo que terminaría impactando los conflictos colectivos de trabajo y su resolución vía arbitramento.</p> <p>De acuerdo con Pérez (2023)<sup>3</sup>, la Corte Suprema de Justicia ha establecido un listado de temas sobre los cuales los árbitros no tienen competencia para decidir, a pesar de estar contenidos en el pliego de peticiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Restringir la facultad de los empleadores de realizar despidos sin justa causa (CJS SL1309-2022).</li> <li>• Formular normas de gobierno y gestión de personal (CJS SL1309-2022).</li> <li>• Obligar a los empleadores adoptar solo una forma de vinculación laboral (CJS SL1309-2022).</li> <li>• Crear fueros sindicales o fueros especiales (CSJ SL3453-2022).</li> <li>• Crear comités de cogestión, codirección o coadministración de la compañía (CSJ SL3453-2022).</li> <li>• Crear causales para terminar el contrato de trabajo (CSJ SL3453-2022).</li> <li>• Determinar reintegros por terminación del contrato sin justa causa, salvo para mejorar la tabla indemnizatoria que se encuentra estatuida en la ley (CJS SL4089-2022).</li> <li>• Asignación de traslado, funciones y promociones de los trabajadores (CJS SL4089-2022).</li> <li>• Establecer o modificar las jornadas y turnos de trabajo, períodos de descanso obligatorio, pues responden a potestades exclusivas del empleador, propias de su poder de gestión, planeación y organización de las actividades, procesos y sistemas de producción o servicio, de acuerdo con sus necesidades (CJS SL4089-2022).</li> <li>• Establecer restricciones a la empresa en aras de adelantar e imponer sanciones disciplinarias (CJS SL4089-2022).</li> <li>• Regular aspectos del sistema de seguridad y salud en el trabajo (CJS SL4089-2022).</li> <li>• Decidir sobre los periodos de pago de los trabajadores (CJS SL4089-2022).</li> </ul> <p>Este listado debe ser tenido en cuenta para establecer límites a las decisiones de los árbitros y lograr una verdadera resolución de los conflictos colectivos. Si bien es cierto que el texto de la reforma establece que los laudos no pueden adoptar decisiones que impliquen resolver conflictos jurídicos o asuntos de cogestión o</p> <p><small><sup>3</sup> Pérez, Leidy. Ámbito de competencia del Tribunal de Arbitramento en materia laboral. Disponible: <a href="https://es.linkedin.com/pulse/%C3%A1mbito-de-competencia-del-tribunal-arbitramento-en-perez-ca%C3%B1arte-etxkf">https://es.linkedin.com/pulse/%C3%A1mbito-de-competencia-del-tribunal-arbitramento-en-perez-ca%C3%B1arte-etxkf</a></small></p>
<p>coadministración, esta excepción no comprende en su totalidad el ámbito de los aspectos normativos respecto de las cuales la jurisprudencia ha reiterado que los árbitros no tienen competencia, por no tratarse de asuntos económicos.</p> <p>Así mismo, el parágrafo de ese mismo artículo establece que en ningún caso los árbitros podrían reducir derechos de los trabajadores plasmados en convenciones colectivas, laudos o acuerdos anteriores. Esta disposición convertiría las convenciones colectivas en beneficios inamovibles e indefinidos, lo anterior iría en contra del principio general de derecho según el cual no existen obligaciones irredimibles.</p> <p>Es preciso tener en cuenta que los derechos extralegales que adquieren los trabajadores en un contrato colectivo están pactados por un tiempo determinado y no de manera "vitalicia" y los mismos pueden ser revisados y modificados para adaptarse a las condiciones y realidades empresariales.</p> <p>Esta disposición, además de inequitativa, ignora que los artículos 478 y 479 del Código Sustantivo del Trabajo facultan a ambas partes, incluido el empleador, a denunciar la convención colectiva vigente. Lo anterior por cuanto, de acuerdo con el artículo 468 del CST, la convención colectiva o el laudo tienen una duración definida o una vigencia limitada, según lo definan las partes o los árbitros.</p> <p>A este respecto, la jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia de vieja data ha indicado que:</p> <p>(...) la Sala ha señalado que es deber del Tribunal de arbitramento pronunciarse sobre la denuncia del empleador, siempre y cuando sus manifestaciones hayan sido discutidas en la etapa de arreglo directo, con la salvedad de que, si ello no ocurre, los árbitros deberán pronunciarse siempre que dichos puntos sean coincidentes con las peticiones del sindicato que al final no fueron acogidas por las partes en la etapa de negociación (CSJ SL1739-2019, SL5020-2021, SL2118-2022).</p> <p>De esta manera, la reforma prohíbe lo que la Corte ha reconocido de forma insistente y que es algo connatural a todo proceso de negociación colectiva. La jurisprudencia ha sido enfática en mencionar que, al tratarse de una negociación y de un conflicto colectivo entre partes, los árbitros son competentes para pronunciarse sobre la denuncia efectuada por el empleador respecto a las condiciones económicas definidas en una convención. Incluso en el evento de que la organización sindical se niegue a renegociar las condiciones económicas que el empleador no puede seguir atendiendo, es deber de los árbitros pronunciarse ante la denuncia de la convención promovida por el empleador.</p>	<p>En conclusión, la regulación propuesta sobre tribunales de arbitramento desnaturaliza las funciones de este órgano de resolución de conflictos, desborda la competencia de los árbitros que ha sido delineada con precisión por la Corte Suprema de Justicia y adopta una concepción desequilibrada de los límites que se imponen respecto a la garantía de los derechos tanto de los trabajadores como de los empleadores.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>Alfonso Palacios Torres Vicepresidente de Asuntos Jurídicos</p> <p>Agosto 30 de 2024</p>

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1227 - Lunes, 2 de septiembre de 2024

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTOS DE LEY**

**Págs.**

Proyecto de Ley número 178 de 2024 Cámara, por medio del cual se incluye a la ciudad de Ibagué en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de Ley número 182 de 2024 Cámara, por medio de la cual se incorpora el enfoque una sola salud en las políticas públicas y demás instrumentos normativos relacionados con la protección del ambiente, el bienestar animal y la salud. ....	5

**CARTAS DE COMENTARIOS**

Carta de comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley No. 244 de 2023 Cámara, por el cual se dictan disposiciones para garantizar la estabilidad laboral de los adultos medios y adultos mayores como medida para prevenir el “edadismo” o la discriminación por edad. ....	17
Carta de comentarios Asociación Nacional de Empresarios de Colombia Proyecto de ley número 166 de 2023 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 192 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifican parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia. ....	18