



## 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° 331

Bogotá, D. C., martes, 2 de abril de 2024

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 267 DE 2024 SENADO

por medio la cual se promueve el diseño y la construcción de monumentos de identidad y se establecen medidas para promover la identidad cultural de los municipios de Colombia.

## PROYECTO DE LEY No. 267 DE 2024

"Por medio la cual se promueve el diseño y la construcción de monumentos de identidad y se establecen medidas para promover la identidad cultural de los municipios de Colombia".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1o – Objeto.** La presente ley tiene por objeto promover el diseño y la construcción de monumentos de identidad, así como establecer medidas para fomentar la identidad cultural de los municipios de Colombia. Estas estructuras se considerarán como elementos de señalización con fines simbólicos que resaltan la cultura, las tradiciones y los elementos de identidad del respectivo municipio, desde el punto de vista cultural y turístico.

**Artículo 2o. Ámbito de aplicación.** La presente ley tendrá aplicación en todos los municipios del territorio nacional.

**Artículo 3o – Política pública.** Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley, los Ministerios de Cultura y Educación, de manera coordinada desarrollarán una política pública para promover la identidad cultural de los municipios de Colombia. La política pública de identidad cultural debe contener, como mínimo, disposiciones sobre monumentos de identidad cultural, conmemoración de las fechas de fundación y reconocimiento de sus símbolos cívicos: bandera, himno y árbol nativo, en caso de haberlo.

**Artículo 4o. Conmemoración de la fecha de fundación.** Los monumentos de identidad que sean construidos en el marco de la presente ley, serán el epicentro de las actividades de conmemoración de la fundación del respectivo municipio. El día de conmemoración de la fundación, también se deberán exaltar los símbolos cívicos del respectivo municipio.

**Artículo 5o. Monumentos de identidad cultural.** El diseño y construcción de los monumentos de identidad deberán ser elaborados a partir de convocatorias públicas en las que se privilegiará la selección de artistas locales, considerando criterios de calidad artística y pertinencia cultural.

**Artículo 6o. Condecoración de hijos ilustres.** El día de la conmemoración de fundación de los municipios deberá realizarse la condecoración de hijos ilustres en las categorías de: educación, cultura, deporte y liderazgo. La selección de los galardonados se realizará a partir de votación secreta por parte de los miembros del respectivo concejo municipal o distrital, previa postulación del alcalde municipal o distrital. El alcalde deberá postular dos candidatos por cada categoría y el concejo deberá seleccionar a los ganadores.

El día de la condecoración se deberá entregar una estatuilla inspirada en el monumento de identidad cultural y copia de la resolución del concejo municipal o distrital en donde conste los hijos ilustres seleccionados.

**Artículo 7o. Día cívico.** Los alcaldes municipales o distritales podrán declarar día cívico el día de la identidad cultural del respectivo municipio, considerando la relevancia de la celebración y las actividades programadas para el día.

**Artículo 8o. Fechas de celebración de la colombianidad.** Declárense los días lunes, martes y miércoles de la semana santa como fechas especiales de la colombianidad. Durante estos días, las alcaldías y gobernaciones deberán realizar programaciones étnico-culturales y de protección de la biodiversidad, así como de mitigación del calentamiento global, coordinadas con las comunidades locales y las autoridades ambientales.

**Artículo 9o. Siembra de árbol nativo.** En el caso de los municipios que reconozcan un árbol como nativo, deberán promover su siembra y conservación. Para estos efectos, el día de conmemoración de la fundación deberán realizarse actividades de siembra y conservación que podrán involucrar a instituciones educativas, entidades públicas y privadas, bajo la coordinación de las autoridades ambientales y locales.

**Artículo 10o. Uso de banderas en edificios públicos.** El día de la conmemoración de los municipios será obligatorio en los edificios públicos izar las banderas de Colombia, el departamento, el municipio y la bandera blanca de la paz.

**Artículo 11o. Financiación.** La nación, a través de los ministerios competentes, determinará la fuente de financiación para el diseño y construcción de los monumentos de identidad cultural. Los municipios y departamentos también podrán contribuir financieramente, estableciendo un fondo específico para estos fines, con participación de recursos públicos y privados destinados al desarrollo cultural y turístico de los municipios.

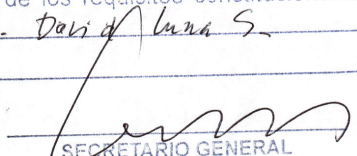
**Artículo 12o. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Cordialmente,

  
DAVID LUNA SÁNCHEZ  
Senador de la República

**SENADO DE LA REPUBLICA**  
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5 de 1992)

El día 02 del mes Abril del año 2024  
se radicó en este despacho el proyecto de  
Nº. 267 Acto Legislativo Nº \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.S. David Luna S.

  
SECRETARIO GENERAL

se fomenten las actividades turísticas en torno a actividades culturales. Además, tiene como objeto la promoción del diseño y la construcción de monumentos de identidad en todos los municipios de Colombia.

**3. Promover el turismo a través de la identidad cultural**

Colombia es uno de los lugares turísticos más pretendidos en el mundo. De acuerdo con la revista Infobae, el país recibió 5,77 millones de visitantes no residentes en 2023. Asimismo, Colombia fue el sexto país más visitado, segundo en Latinoamérica y primero en Sudamérica marcando una "cifra histórica".

Según cifras del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para el año 2023 indicó que el aumento del turismo a nivel internacional fue del 23% de visitantes extranjeros, en pasajeros de cruceros el 120% y de colombianos que residen en el exterior del 8%. Conjuntamente, a nivel interno según el informe de la Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para este año la cifra de visitantes fue de 2,9 millones que representa un 13,1% de la población total, de los cuales el 45,2% tuvieron como principal motivo la recreación y vacaciones<sup>2</sup>.

A su vez, la Organización Mundial del Turismo, reconoció que Colombia se ha repositionado como destino turístico mediante el fortalecimiento de atractivos turísticos y planes estratégicos, llevando a que las industrias de comercio se recuperen y proyecten el desarrollo de estrategias que se llevara a cabo en el sector donde se localizan.

Por otro lado, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo destacó en el año 2017 que las vocaciones turísticas destacadas en Colombia que apoyan el fortalecimiento del turismo se resumen en: el turismo de naturaleza por ser rico en flora y fauna; el turismo de reuniones en eventos corporativos y sociales; el turismo de salud por sus ventajas de costo y excelente mano de obra; y el turismo cultural que se *"fundamenta en la motivación del viajero de aprender, descubrir y vivir experiencias culturales en un destino turístico aprendiendo de sus distintas costumbres"*<sup>3</sup>.

Por consiguiente, el turismo cultural promueve con el paso del tiempo dos beneficios: (I) La preservación de la identidad cultural y (II) la generación de trabajo a la colectividad. Por ejemplo, la conferencia de la organización Mundial del Turismo y la ONU afirmó que el turismo cultural promueve el desarrollo sostenible entre desplegar el turismo y preservar el patrimonio, a través de la innovación, la creatividad y el desarrollo económico local.

La identidad cultural promueve el turismo. Por tal razón, se debe generar un fuerte sentido de pertenencia que pueda impulsar la cultura y como consecuencia el desarrollo económico en el municipio convirtiéndolo en un atractivo turístico. Asimismo, este sentido de pertenencia en las personas lleva a hacerlas sentir que son parte de su comunidad generando orgullo y apoyo en las distintas actividades que fomenten el desarrollo de su

<sup>2</sup> Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Noticias de Turismo. Disponible en: <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/colombia-recibe-a-su-turista-numero-5-500-000-2023>

<sup>3</sup> PROCOLOMBIA, Turismo Cultural: una oferta atractiva y responsable. Disponible en: <https://procolombia.co/actualidad/turismo-cultural-una-oferta-atractiva-y-responsable>

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ "Por medio la cual se promueve el diseño y la construcción de monumentos de identidad y se establecen medidas para promover la identidad cultural de los municipios de Colombia".**

**1. Introducción**

Actualmente en nuestro país no existe una regulación que obligue a promover nuestra identidad cultural. Por ello, se forja una gran afectación a la diversidad cultural a los distintos municipios, porque genera el olvido de quienes somos y seremos como colombianos.

Este proyecto busca promover el diseño y la construcción de monumentos de identidad y se establecen medidas para promover la identidad cultural de los municipios de Colombia. Estas estructuras se considerarán como elementos de señalización con fines simbólicos que resaltan la cultura, las tradiciones y los elementos de identidad del respectivo municipio, desde el punto de vista cultural y turístico.

**2. Relevancia de la identidad cultural en Colombia**

La identidad cultural según Hall "es el relato a través del cual cada comunidad construye su pasado, mediante un ejercicio selectivo de memoria", por ello, esta identidad se debe ir desarrollando a través del tiempo por medio de cosas tangibles que permitan a las personas recordar y conmemorar su origen.

A su vez, la identidad cultural tiene fundamento constitucional en los artículos 7, 8 y 70, los cuales instituyen que el Estado tiene la obligación de reconocer, promover, fomentar y proteger la cultura en sus diversas manifestaciones.

En el mismo sentido, según la Sentencia T-599 de 2016 constituye que la identidad cultural es el derecho que comprende el conjunto de referencias por medio de las cuales una persona, individual o colectivamente, se define, se constituye, comunica y entiende ser reconocida en su dignidad. El derecho a la identidad cultural, de este modo, refleja directamente el principio de dignidad humana y, por ello, es intrínseca a la persona.

Por otro lado, la UNESCO establece que la cultura es un factor crucial para el desarrollo de las ciudades. Siguiendo con lo anterior, el fomento de la identidad cultural de las ciudades es fundamental para promover la inclusión social, el desarrollo económico, la sostenibilidad y el fortalecimiento de la comunidad local. La cultura y la identidad son elementos clave para construir ciudades más justas, vibrantes y sostenibles para todos sus habitantes.

En resumen, este proyecto de ley establece medidas para promover la identidad cultural del respectivo municipio, de manera que se impulse el conocimiento de las tradiciones y

<sup>1</sup> Miriam Grimaldo Muchotrigo, "Identidad y política cultural en el Perú". Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/686/68601205.pdf>

comunidad y el crecimiento económico que consecuentemente puede atraer inversiones y turismo.

**4. Medidas propuestas**

**4.1 Fomentar una mayor participación ciudadana:** La implicación activa de los habitantes en la vida municipal fortalece la democracia local y nutre un ambiente comunitario vibrante. Al participar en actividades cívicas, reuniones del gobierno local y colaborar en la toma de decisiones, las personas se integran más en su entorno y contribuyen al bienestar general.

**4.2 Potenciar la calidad de vida:** Al promover un sentido de arraigo y pertenencia hacia el municipio, se aboga por la creación de parques, espacios verdes y políticas de desarrollo sostenible. Participar en iniciativas de embellecimiento urbano y proyectos comunitarios mejora significativamente la calidad de vida para todos los residentes.

**4.3 Fortalecimiento del tejido social:** Un sentimiento compartido de pertenencia fomenta la cohesión social y el cuidado mutuo dentro de la comunidad. Esta solidaridad promueve la colaboración, la resolución pacífica de conflictos y crea un entorno más seguro y acogedor para todos los residentes.

**4.4 Preservación de la identidad cultural y del patrimonio:** El orgullo por el municipio impulsa la preservación de su identidad cultural y patrimonio histórico. La protección de sitios históricos, tradiciones culturales y festivales locales contribuye a mantener viva la historia de la comunidad y fortalece el sentido de identidad colectiva.

**4.5 Desarrollo de una identidad turística distintiva:** Destacar las características únicas del municipio, ya sea su cultura, historia, naturaleza o gastronomía, es esencial para crear una imagen atractiva y diferenciada. La promoción consistente de esta identidad en campañas de marketing y promoción turística es fundamental.

**4.6 Mejora de la infraestructura turística:** Una infraestructura turística adecuada, que incluya hoteles, restaurantes, transporte y señalización, es crucial para proporcionar una experiencia satisfactoria a los visitantes y fomentar su retorno.

**4.7 Capacitación y formación del personal turístico:** Capacitar a los actores locales del turismo en atención al cliente, gestión turística y buenas prácticas es esencial para garantizar la calidad del servicio y la satisfacción del turista.


**4.8 Diversificación de la oferta turística:** Explorar oportunidades para diversificar la oferta turística, incluyendo actividades ecoturísticas, turismo cultural y rural, amplía el atractivo del municipio para diferentes tipos de visitantes.

**4.9 Reforzamiento de la promoción turística:** Implementar estrategias efectivas de promoción, como la creación de material promocional, participación en ferias turísticas y colaboración con agencias de viajes, es crucial para atraer a un público más amplio y segmentado.

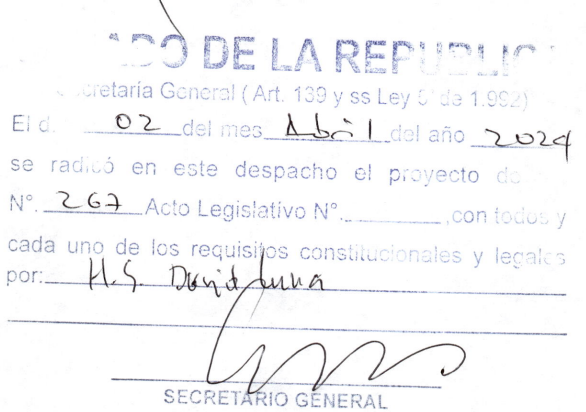
4.10 Fomento de la participación comunitaria: Involucrar a la comunidad en el desarrollo turístico promueve un mayor sentido de pertenencia y compromiso. La participación en la planificación de actividades y la preservación del patrimonio contribuye a la autenticidad y sostenibilidad de la oferta turística.

Finalmente, las estrategias deben adaptarse a las características y recursos disponibles en cada municipio. Además, es importante trabajar de la mano con las autoridades locales, los empresarios y la comunidad para lograr un desarrollo turístico sostenible y beneficioso.

Cordialmente,



**DAVID LUNA SÁNCHEZ**  
Senador de la República



SECRETARIO GENERAL

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 02 de abril de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.267/24 Senado “**POR MEDIO LA CUAL SE PROMUEVE EL DISEÑO Y LA CONSTRUCCIÓN DE MONUMENTOS DE IDENTIDAD Y SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA PROMOVER LA IDENTIDAD CULTURAL DE LOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador DAVID LUNA SÁNCHEZ. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – ABRIL 02 DE 2024**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

## INFORMES

### INFORMES AL CONGRESO PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (Tercer Informe Presupuestal a 31 de diciembre de 2023)



**PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

Bogotá D.C., 15 de marzo de 2024

Señores  
**Comisión Tercera Constitucional Permanente Cámara De Representantes**  
**Comisión Cuarta Constitucional Permanente Cámara De Representantes**  
**Comisión Tercera Constitucional Permanente Senado de la República**  
**Comisión Cuarta Constitucional Permanente Senado de la República**  
 Ciudad

**Asunto:** tercer informe presupuestal en cumplimiento artículo 91 Ley No. 2276/2022.

Reciba un cordial saludo,

Con forme al asunto se remite tercer informe presupuestal con corte a 31 diciembre de 2023:

**Gestión presupuestal 2023**

La Procuraduría General de la Nación (PGN) llevó a cabo una gestión presupuestal efectiva durante el año 2023. Se han implementado herramientas de planeación, programación y seguimiento para optimizar el manejo de los recursos presupuestarios. En línea con un enfoque basado en resultados, se ha promovido una distribución eficiente de los recursos tanto para el funcionamiento regular como para los proyectos de inversión.

La PGN ha establecido un sistema de reuniones periódicas para evaluar el progreso de la ejecución presupuestal. Durante estas reuniones, los responsables de proyectos y otros actores clave presentan información relevante. Se pone énfasis especial en la detección temprana de posibles desviaciones o problemas que requieran atención inmediata.

A continuación, se presenta un resumen de la ejecución presupuestal de la entidad, con datos actualizados hasta el 31 de diciembre de 2023:

**Asignación de recursos vigencia fiscal 2023**

Conforme al Decreto 2590 del 23 de diciembre de 2022, la asignación presupuestal de la entidad es de \$ 1.130.021 millones. La distribución que se realizó fue la siguiente: \$ 971.100 millones (86%) a gastos de funcionamiento, \$15.576 millones (1%) a servicio de deuda y \$143.346 millones (13%) a inversión.

**Grafica 1. Asignación de recursos de la PGN vigencia fiscal 2023**

- Funcionamiento
- Servicio de la deuda pública interna
- Inversión



Fuente: SIF Nación, con corte 31 de diciembre de 2023 (Cifras en millones de pesos).

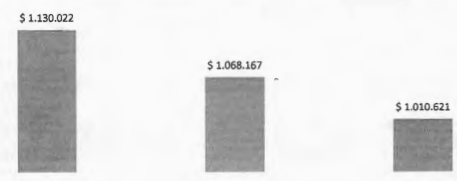
**Ejecución total de recursos 2023**

Con corte a 31 de diciembre de 2023, se generaron compromisos por un total de \$ 1.068.166 millones para un total de ejecución de 95%. De este monto comprometido, se ejecutaron obligaciones por la suma de \$1.010.621 millones para una ejecución a nivel de obligaciones del 89%.

Para una representación visual de estos datos, se relaciona el siguiente gráfico:

**Grafica 2 Ejecución total de recursos de la PGN vigencia fiscal 2023**

\$ 1.130.022



Aprobación Vigente

\$ 1.068.167

Compromiso

\$ 1.010.621

Obligado

Fuente: SIF Nación, con corte 31 de diciembre de 2023 (Cifras en millones de pesos).

El comportamiento de la ejecución total de los recursos apropiado a la PGN es del 95%, en cuanto a la desagregación por rubro, los recursos de funcionamiento presentan un nivel de compromisos del 95% y en inversión del 88%, como se detalla en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Ejecución de recursos de la PGN vigencia fiscal 2023**

Concepto	Funcionamiento	Inversión	Servicio a la deuda	Total
Apropiación Vigente	\$971.100	\$143.346	\$15.576	\$1.130.022
Compromisos	\$926.234	\$126.357	\$15.576	\$1.068.167
%Ejecución Compromisos	95%	88%	100%	95%

Fuente: SIIF Nación, con corte 31 de diciembre de 2023  
(Cifras en de millones de pesos).

**1. Ejecución recursos de inversión PGN 2023**

Los recursos de inversión destinados a la Procuraduría General de la Nación para la vigencia 2023 se canalizaron a través de tres proyectos de inversión específicos, que se describen a continuación:

**Tabla 2. Ejecución de recursos de inversión por proyecto**

Nombre del Proyecto	Apropiación Vigente	Compromisos	% Compromisos
Fortalecimiento de la gestión tecnológica	\$43.650	\$43.151	99%
Fortalecimiento PGN en el marco del MIPGN - Modelo Integrado de Planeación y Gestión	\$35.239	\$20.361	58%
Fortalecimiento de la infraestructura física	\$64.456	\$62.845	98%
<b>TOTAL</b>	<b>\$143.346</b>	<b>\$126.357</b>	<b>88%</b>

Fuente: SIIF Nación, con corte 31 de diciembre de 2023  
(Cifras en de millones de pesos).  
Nota: El detalle de la ejecución se relaciona en página del DNP <https://bilis.dnp.gov.co/proyectos/>

- Ejecución por rubro del proyecto de inversión "Fortalecimiento de la gestión tecnológica con enfoque de investigación desarrollo e innovación a nivel nacional"

El proyecto de inversión "Fortalecimiento de la Gestión Tecnológica" de la PGN contó con una asignación presupuestal total de \$43.650 millones para la vigencia 2023. Su ejecución fue del 99%.

**Tabla 3. Ejecución de recursos proyecto de inversión tecnología**

Rubro	Recurso	Concepto	Apropiación Vigente	Compromisos	% Compromisos
C-2599-1000-16-0-2599062-02	11	Adquisición de bienes y servicios - servicios de información actualizados - fortalecimiento de la gestión tecnológica con enfoque de investigación, desarrollo e innovación a nivel nacional.	\$ 4.997	\$ 4.904	98%
C-2599-1000-16-0-2599063-02	11	Adquisición de bienes y servicios - servicios de información implementados -	\$ 3.372	\$ 3.371	99%

- Ejecución por rubro del proyecto de inversión "Fortalecimiento de la infraestructura física de la PGN nacional"

El proyecto "Fortalecimiento de la infraestructura física de la PGN nacional" cuenta con una asignación presupuestal de \$64.456 millones comprometió en el año 2023 el 98% así:

Rubro	Recurso	Concepto	Apropiación Vigente	Compromisos	% Compromisos
C-2599-1000-16-0-2599064-02	11	fortalecimiento de la gestión tecnológica con enfoque de investigación, desarrollo e innovación a nivel nacional Adquisición de bienes y servicios - documento para la planeación estratégica en el fortalecimiento de la gestión tecnológica con enfoque de investigación, desarrollo e innovación a nivel nacional	\$ 943	\$ 902	96%
C-2599-1000-16-0-2599065-02	11	Adquisición de bienes y servicios - servicios tecnológicos - fortalecimiento de la gestión tecnológica con enfoque de investigación, desarrollo e innovación a nivel nacional	\$ 28.339	\$ 28.287	99%
C-2599-1000-16-0-2599065-022	14	Fortalecimiento de las capacidades operativas a nivel territorial	\$ 6.000	\$ 5.686	95%
		<b>Total</b>	<b>\$ 43.650</b>	<b>\$ 43.151</b>	<b>99%</b>

Fuente: SIIF Nación, con corte 31 de diciembre de 2023  
(Cifras en de millones de pesos).

- Ejecución por rubro del proyecto de inversión "Fortalecimiento de la prestación de servicios en el marco del MIPGN"

El proyecto de inversión "Fortalecimiento en el marco del MIPGN" que contó con un presupuesto de \$35.239 millones, presentó una ejecución del 58%.

**Tabla 4. Ejecución de recursos proyecto de inversión MIPGN**

Rubro	Recurso	Concepto	Apropiación Vigente	Compromisos	% Compromisos
C-2599-1000-17-0-2599058-02	11	Adquisición de bienes y servicios - servicio de educación informal para la gestión administrativa - fortalecimiento de la prestación de servicios de la PGN en el marco del MIPGN tanto a nivel territorial como nacional.	\$ 1.601	\$ 1.484	93%
C-2599-1000-17-0-2599052-02	11	Adquisición de bienes y servicios - servicio de gestión documental - fortalecimiento de la prestación de servicios de la PGN en el marco del MIPGN tanto a nivel territorial como nacional.	\$ 5.693	\$ 5.341	94%
C-2599-1000-17-0-2599016-02	11	Adquisición de bienes y servicios - servicio de implementación sistemas	\$ 8.946	\$ 7.710	86%

**Tabla 5. Ejecución de recursos proyecto de inversión Infraestructura**

Rubro	Recurso	Concepto	Apropiación Vigente	Compromisos	% Compromisos
C-2599-1000-18-0-2599066-02	11	adquisición de bienes y servicios - estudios de preinversión elaborados - fortalecimiento de la infraestructura física de la PGN nacional	\$ 12.718	\$ 12.392	97%
C-2599-1000-18-0-2599015-02	11	adquisición de bienes y servicios - sedes adquiridas - fortalecimiento de la infraestructura física de la PGN nacional	\$ 27.495	\$ 26.843	97%
C-2599-1000-18-0-2599091-02	11	adquisición de bienes y servicios - sede construida y dotada - fortalecimiento de la infraestructura física de la PGN nacional	\$ 10.259	\$ 9.827	96%
C-2599-1000-18-0-2599016-02	11	adquisición de bienes y servicios - sedes mantenidas - fortalecimiento de la infraestructura física de la PGN nacional	\$ 13.983	\$ 13.982	99%
		<b>Total</b>	<b>\$ 64.456</b>	<b>\$ 62.845</b>	<b>98%</b>

Fuente: SIIF Nación, con corte 31 de diciembre de 2023  
(Cifras en de millones de pesos).

**2. Ejecución Recursos De Funcionamiento PGN 2023**

La Procuraduría General de la Nación en el año 2023 contó con una asignación presupuestal \$ 971.100 de los cuales se ejecutó el 95% por valor de \$ 926.234

**6. Distribución Recursos de Funcionamiento PGN año 2023**

Descripción	Apropiación vigente	Compromisos	% compromisos
Gastos de personal	\$ 870.114	\$ 835.255	96%
Adquisición de bienes y servicios	\$ 64.630	\$ 62.627	97%
Transferencias corrientes	\$ 26.589	\$ 20.167	76%
Disminución de pasivos	\$ 2.202	\$ 1.480	67%
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	\$ 5.073	\$ 4.775	94%
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	\$ 2.462	\$ 1.929	77%
<b>Funcionamiento</b>	<b>\$ 971.100</b>	<b>\$ 926.234</b>	<b>95%</b>

Fuente: SIIF Nación, con corte 31 de diciembre de 2023  
(Cifras en de millones de pesos).  
\*Nota: no se incluye servicio a la deuda.

Cordialmente,

CARLOS ALBERTO CASTELLANOS ARAÚJO  
Secretario General

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 187 DE 2022 SENADO

*por medio del cual se establece de forma permanente la dispensación a domicilio de medicamentos y fármacos para adultos mayores de 60 años, con especial énfasis en aquellos que sufran condiciones crónicas de base o inmunosupresión por enfermedad o tratamiento y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor, <b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General del Senado Congreso de la República <a href="mailto:secretaria.general@senado.gov.co">secretaria.general@senado.gov.co</a> Carrera 7 No. 8-68 Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Radicado 202320000376853; concepto institucional componente jurídico al proyecto de Ley Ordinaria 187 de 2022 Senado "por medio del cual se establece de forma permanente la dispensación a domicilio de medicamentos y fármacos para adultos mayores de 60 años, con especial énfasis en aquellos que sufran condiciones crónicas de base o inmunosupresión por enfermedad o tratamiento y se dictan otras disposiciones."</p> <p>Respetado doctor Eljach,</p> <p>Con relación al radicado del asunto, frente a la solicitud de comunicar las consideraciones pertinentes respecto al Proyecto de Ley 187 de 2022 Senado "por medio del cual se establece de forma permanente la dispensación a domicilio de medicamentos y fármacos para adultos mayores de 60 años, con especial énfasis en aquellos que sufran condiciones crónicas de base o inmunosupresión por enfermedad o tratamiento y se dictan otras disposiciones" que se encuentra pendiente de discutir ponencia para segundo debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, esta Dirección Jurídica en ejercicio de las competencias que le asisten, en especial la prevista en el artículo 3, de la resolución 879 de 2023, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinentes realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones conforme a las argumentaciones que se expondrán a continuación:</p> <p><b>1. Antecedentes</b></p> <p>La Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, recibió el memorando radicado 202320000376853, del Viceministerio de Protección Social, por medio del cual remitió concepto técnico unificado, consolidado y actualizado en un único radicado contenido del documento en formatos editables, del proyecto de Ley 187 de 2022 Senado "por medio del cual se establece de forma permanente la dispensación a domicilio de</p>	<p>medicamentos y fármacos para adultos mayores de 60 años, con especial énfasis en aquellos que sufran condiciones crónicas de base o inmunosupresión por enfermedad o tratamiento y se dictan otras disposiciones."</p> <p>Para lo anterior, remitió los siguientes documentos; Gaceta 911 de 2023 y concepto técnico unificado, consolidado y actualizado suscrito por el Viceministro de Protección Social, con Rad. 202320000376853.</p> <p><b>2. Concepto institucional, componente jurídico</b></p> <p>Una vez revisado y analizado el concepto técnico unificado, consolidado y actualizado suscrito por el Viceministro de Protección Social y la Gaceta 911 de 2023 que contiene el informe de ponencia para segundo debate al proyecto de Ley No.187 de 2022 Senado "por medio del cual se establece de forma permanente la dispensación a domicilio de medicamentos y fármacos para adultos mayores de 60 años, con especial énfasis en aquellos que sufran condiciones crónicas de base o inmunosupresión por enfermedad o tratamiento y se dictan otras disposiciones"; se procedió a realizar el presente análisis.</p> <p>De conformidad con lo anterior, se presenta a continuación las observaciones desde un punto de vista jurídico, sobre el texto del proyecto de ley radicado por el H.S. Juan Pablo Gallo Maya del partido Liberal Colombiano, el 14 de septiembre 2022, que fue asignado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente:</p> <p><b>2.1 Consideraciones del Viceministerio de Protección Social</b></p> <p>El componente jurídico se construye sobre la base de las consideraciones técnicas del Viceministerio, que se encuentran en el concepto técnico al proyecto de Ley 187 de 2022, por tal razón, se traerá a colación su criterio.</p> <p>Ahora bien, el Viceministerio por medio del concepto técnico, hace referencia al concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del 29 de agosto de 2023 y del 11 de septiembre de 2023, así:</p> <p><b>"1.2. Trámite del proyecto</b> (...) Concepto del Ministerio de hacienda y Crédito Público del 29 de agosto de 2023 y del 11 de septiembre de 2023; sobre la ponencia para segundo debate, se abstuvo de emitir concepto favorable al proyecto de Ley, por los argumentos que a continuación se resumen así:</p> <p><small><sup>1</sup> Gaceta 1155 del 29 de agosto de 2023. Pág. 10 <a href="#">gaceta_1155.pdf [senado.gov.co]</a> Gaceta 1238 de 11 de septiembre de 2023. Pág. 9. <a href="#">gaceta_1238.pdf [senado.gov.co]</a></small></p>
<p>La Viceministra Técnica expresó que, no es posible determinar el costo de la propuesta de llevar a domicilio los medicamentos a personas mayores de sesenta (60) años, dándole prelación a aquellas que tengan inmunosupresión por enfermedad o tratamiento o condiciones crónicas, porque el articulado no define el alcance de la medida, su financiación y deja a reglamentación el asunto.</p> <p>Sin embargo, considera que cualquier inclusión en el Plan de Beneficios supone un incremento en la Unidad de Pago por capitación, que implica mayores recursos del Presupuesto General de la Nación que no se tienen contemplados en las proyecciones de mediano plazo del sector salud.</p> <p>Con base en la dispensación de medicamentos en tiempo de pandemia, hizo un cálculo de aproximación del impacto fiscal <b>272.mil millones</b>, con tendencia creciente debido envejecimiento continuo de la población, así en el año 2030 la proyección sería de <b>471 mil millones</b> anuales.</p> <p>Que la UPC contempla la suficiencia actuarial para garantizar el aseguramiento en salud, por lo que incrementar servicios obligatorios como el contemplado en el proyecto, afectaría la sostenibilidad fiscal del SGSSS porque no se encuentra contemplado y así se generarían costos fiscales y gastos de mediano plazo, que no fueron tenidos en cuenta conforme lo ordena el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.</p> <p>Refiere que el Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de Vida, en sus bases expuso que el Gobierno Nacional implementará políticas para asegurar la disponibilidad, acceso, continuidad, calidad y uso seguro y adecuado de tecnologías en salud y adoptará las decisiones necesarias para fortalecer e incrementar la capacidad de fabricación, semielaboración, venta, importación de medicamentos, vacunas, dispositivos y otras tecnologías en salud en condiciones de calidad, seguridad, eficacia, acceso a medicamentos y competitividad.</p> <p>También informa que con el proyecto de Ley 339 de 2023 Cámara que pretende transformar el sistema de salud en Colombia, incluye garantizar la disponibilidad y acceso a los medicamentos. (...)"</p> <p>A continuación, se trae a colación las consideraciones del Viceministerio de Protección Social, que se encuentra en el concepto técnico unificado:</p> <p>"Conforme a la normativa vigente, en el artículo 131 del Decreto Ley 019 de 2012, reglamentado por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución 1604 de 2013, actualmente el suministro de los medicamentos en el domicilio de las personas se da en el evento que la entrega no pueda hacerse completa al momento que se reclamen los medicamentos.</p> <p>Conforme a la normativa vigente, la entrega a domicilio de los medicamentos está prevista con carácter excepcional cuando la entrega es incompleta al momento en que los medicamentos sean reclamados por los afiliados a través de los mecanismos dispuestos por la Entidades Administradoras de Planes de Beneficios. Por lo anterior, al analizar el proyecto de ley del asunto, se evidencia que con este se pretende extender dicho beneficio "a la población mayor de 60 años, priorizando aquellos casos de adultos mayores que sufran condiciones crónicas de base o inmunosupresión por enfermedad o tratamiento y las personas con movilidad reducida. Así mismo a pacientes sin distinción de edad que requieran de cuidado permanente en su domicilio o que tengan movilidad reducida", por lo que se considera loable la iniciativa, pues con esta se</p>	<p>pretender proteger a la población adulta mayor y a quienes no pueden desplazarse de su domicilio por razones de salud.</p> <p>Proyecto de ley se genera una obligación que hoy en día no tienen las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios, para que estas procedan a la entrega a domicilio de los medicamentos a la población beneficiaria de la iniciativa (se debe considerar que actualmente la entrega domiciliaria tiene carácter excepcional), razón por lo cual no incurrir en los costos adicionales que implica la implementación de la medida y estos no son considerados dentro de los cálculos de las fuentes que financiación los servicios y tecnologías en salud no excluidos del Plan de Beneficios en Salud; se debe considerar que este tipo de medidas tendrían un impacto económico en las fuentes de financiación del Plan de Beneficios en Salud y la suficiencia de la Unidad de Pago por Capitación, razón por la cual se requiere contar con un análisis del impacto fiscal de la medida, los costos adicionales que podrían llegar a generarse por la entrega a domicilio de los medicamentos a esta población. la fuente de ingreso que se generaría para atender estos costos con cargo a los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y su consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."</p> <p>Finalmente, es importante mencionar que el Viceministerio de Protección Social, se pronunció frente a la necesidad de realizar el análisis de impacto fiscal del proyecto de ley objeto de estudio, así:</p> <p>"La propuesta legislativa tiene un impacto económico y fiscal, tanto en la destinación de las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud como en la suficiencia de la Unidad de Pago por Capitación, que debe ser analizado para determinar su viabilidad presupuestal. Al respecto, en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se establece: (...)</p> <p>Por lo anterior, en el análisis de impacto fiscal de la norma propuesta se deben tres requisitos indispensables, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Cuantificación de los costos fiscales, es decir, la determinación en moneda corriente del gasto contenido en el proyecto.</li> <li>II. Determinación de la fuente adicional de ingresos públicos que permita la financiación del gasto estipulado en la propuesta.</li> <li>III. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la conformidad de los requisitos anteriores con el marco fiscal de mediano plazo, el cual podrá presentarse en cualquier momento del trámite legislativo.</li> </ol> <p>Para cumplir con el mandato señalado en la Ley 819 de 2003, es necesario que, tanto en la exposición de motivos del proyecto de Ley como en las ponencias de trámite respectivas, se incluyan expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional con la cual se garantizará el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la propuesta legislativa, en este sentido, es necesario contar con el concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, frente a la consistencia de los costos fiscales y la fuente de ingreso, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."</p>

**2.2 Consideraciones jurídicas del proyecto de ley**

**2.2.1 Consideraciones generales**

**2.2.1.1 Sobre la fuente de financiación para la ejecución del proyecto de ley**

El objeto del proyecto de ley es asignar a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) o las entidades que hagan sus veces, la obligación de despachar de manera oportuna y a domicilio los medicamentos y/o fármacos prescritos por orden o fórmula médica a la población mayor de 60 años, priorizando aquellos casos de adultos mayores que sufran condiciones crónicas de base o inmunosupresión por enfermedad o tratamiento y las personas con movilidad reducida, así mismo, a pacientes sin distinción de edad que requieran de cuidado permanente en su domicilio o que tengan movilidad reducida.

Al respecto, el Decreto Ley 19 de 2012 *"Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública"*, contempla en el artículo 131 una disposición sobre el suministro de medicamentos, en el que indica que excepcionalmente se realizará la entrega de medicamentos en el lugar de residencia o trabajado del afiliado si así lo autoriza:

**"ARTÍCULO 131. SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS.** Las Entidades Promotoras de Salud tendrán la obligación de establecer un procedimiento de suministro de medicamentos cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud a sus afiliados, a través del cual se asegure la entrega completa e inmediata de los mismos.

*En el evento excepcional en que esta entrega no pueda hacerse completa en el momento que se reclamen los medicamentos, las EPS deberán disponer del mecanismo para que en un lapso no mayor a 48 horas se coordine y garantice su entrega en el lugar de residencia o trabajo si lo afiliado así lo autoriza.*

*Lo dispuesto en este artículo se aplicará progresivamente de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Salud y Protección Social, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto, iniciando por los pacientes que deban consumir medicamentos permanentemente."*

El artículo 131 ibidem, fue regulado por el Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de la Resolución No.1604 de 2013 *"Por la cual se reglamenta el artículo 131 del Decreto ley 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones"*.

En ese sentido, el Viceministerio de Protección Social, manifestó:

*"(...) Proyecto de ley se genera una obligación que hoy en día no tienen las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios, para que estas procedan a la entrega a domicilio de los medicamentos a la población beneficiaria de la iniciativa (se debe considerar que actualmente la entrega domiciliaria tiene carácter excepcional), razón por lo cual no incurren en los costos adicionales que implica la implementación de la medida y estos no son considerados dentro de los cálculos de las fuentes que financian los servicios y tecnologías en salud no excluidos del Plan de Beneficios en Salud; se debe considerar que este tipo de medidas tendrían un impacto económico en las fuentes de financiación del Plan de Beneficios en Salud y la suficiencia de la Unidad de Pago por Capacitación, razón por la cual se requiere contar con un análisis del impacto fiscal de la medida, los costos adicionales que podrían llegar a generarse por la entrega a domicilio de los medicamentos a esta población. la fuente de ingreso que se generaría para atender estos costos con cargo a los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y su consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."*

El análisis que se realiza a continuación parte de la premisa propuesta por el Viceministerio de Protección Social, es decir, el proyecto de ley atribuye una obligación a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), que actualmente no está contemplada en el Plan de Beneficios en Salud (PBS) y, por ende, no cuenta con recursos para su financiación.

De esta manera, es importante recordar que cada dos años el Ministerio de Salud y Protección Social, realiza un estudio con miras a actualizar los medicamentos, servicios o tecnologías en salud que hacen parte del PBS, para determinar si existen nuevos que se deban incluir. Así, el artículo 25 de la Ley 1438 de 2011, indica que el PBS, deberá actualizarse integralmente cada dos (2) años, atendiendo los siguientes criterios:

**"ARTÍCULO 25. ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE BENEFICIOS.** El Plan de Beneficios deberá actualizarse integralmente una vez cada dos (2) años atendiendo a cambios en el perfil epidemiológico y carga de la enfermedad de la población, disponibilidad de recursos, equilibrio y medicamentos extraordinarios no explícitos dentro del Plan de Beneficios.

*Las metodologías utilizadas para definición y actualización del Plan de Beneficios deben ser publicadas y explícitas y consultar la opinión, entre otros, de las entidades que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud, organizaciones de profesionales de la salud, de los afiliados y las sociedades científicas, o de las organizaciones y entidades que se consideren pertinentes.*

*El Plan de Beneficios sólo podrá ser actualizado por la autoridad administrativa competente para ello."*

En principio, la inclusión de medicamentos, servicios o tecnologías en salud al PBS, es

<sup>1</sup> Concepto técnico Viceministerio de Protección Social, Rad. 202320000376853 del 09 de octubre de 2023.

competencia de la autoridad administrativa competente para ello. Por lo tanto, si el proyecto de ley tiene como consecuencia indirecta la inclusión del nuevo servicio en salud al PBS, habría lugar a la omisión del análisis de los criterios del artículo 15 ibidem, estos son: cambios en el perfil epidemiológico y carga de la enfermedad de la población, disponibilidad de recursos, equilibrio y medicamentos extraordinarios no explícitos dentro del Plan de Beneficios. De esta forma, si se aprueba el proyecto de ley se incluiría forzosamente y sin análisis técnico un servicio en el PBS.

En caso contrario, en el escenario de no incluir el servicio y tecnología en salud en el PBS, es necesario determinar la fuente de financiación del servicio.

Así las cosas, el objeto del proyecto de ley requiere que se destinen recursos para financiar el domicilio oportuno de medicamentos y/o fármacos; es procedente afirmar que existen dos formas de financiar medicamentos, servicios y tecnologías en salud. La primera, cuenta con tres formas de financiación distintas: *"UPC, presupuestos máximos y recursos de la ADRES. Ello, según se trate de (i) servicios y tecnologías PBS, garantizados a través de los mecanismos de protección con que cuenta el sistema de salud -de protección colectiva o de protección individual- o (ii) servicios y tecnologías excluidos de financiación con recursos públicos de la salud. Con lo anterior queda claro que la financiación de los servicios y tecnologías en salud que han sido expresamente excluidos de aquel siempre ha estado en cabeza del Estado; asimismo, que todo lo incluido en el PBS es financiado con cargo a la UPC, a los techos o presupuestos máximos y en menor medida a los recursos de la ADRES."*<sup>3</sup> En ese sentido, la UPC financia los servicios y tecnologías en salud incluidos en el PBS y los presupuestos máximos financian los servicios y tecnologías en salud no incluidos en el PBS y no excluidos de financiación con recursos públicos de la salud. En cualquier caso, la financiación con estos recursos debe contar con el análisis de impacto fiscal de las normas, pues claramente la prestación de un nuevo servicio implica un nuevo gasto no contemplado en los recursos de la UPC o presupuestos máximos.

Segundo, recursos diferentes a los recursos públicos asignados a la salud. Si los servicios que se contemplan en el proyecto de ley, no se encuentran incluidos en el PBS ni pueden ser financiados con presupuestos máximos, es necesario identificar y generar una fuente de financiación adicional para suplir dicho gasto, por lo tanto, se deberá contar con el estudio de impacto fiscal para conocer el monto de la inversión y las fuentes de financiación, las cuales no pueden ser la Unidad de Pago por Capacitación (Resolución 2808 de 2023), pues el servicio no se encuentra en el PBS.

Se considera que el proyecto de ley requiere incluir los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo en los

<sup>3</sup> Sentencia C-162 de 2022. Magistrado Ponente Jorge Enrique Ibáñez Najar.

términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>4</sup>, que indica que cualquier proyecto de ley que ordene un gasto deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo:

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

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

En consonancia con el párrafo anterior, la Corte Constitucional, en sentencia C-175 de 2023<sup>5</sup>, se pronunció frente a la exigibilidad del análisis de impacto fiscal de las normas, así:

*"34. El artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003 establece el análisis del impacto fiscal como requisito para la adopción de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios. Esta obligación constituye un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. De esa disposición, la jurisprudencia constitucional ha deducido cuatro deberes o mandatos de actuación:*

*(i) El deber general de analizar el impacto fiscal de todos los proyectos de ley que prevean un orden de gasto o un beneficio tributario. Tal análisis debe ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo. Como lo ha explicado la doctrina autorizada, esta disposición parte de la distinción, propia de la hacienda pública, entre gastos presupuestales y gastos fiscales, como dos formas de gasto público. Para cumplir este deber general, la disposición mencionada prevé los siguientes tres deberes específicos.*

*(ii) El deber a cargo del Congreso de la República de incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento. No se exige un análisis detallado o exhaustivo. En cambio, se requiere una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales[44].*

*(iii) El deber a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) de rendir -en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República- su concepto sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales, sin que resulte posible que dicho concepto se oponga al marco fiscal de mediano plazo[45].*

*(iv) El deber a cargo del Gobierno de establecer en los proyectos de ley cuya iniciativa le*

<sup>4</sup> "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> Magistrado Ponente Juan Carlos Cortés González.

corresponda y que impliquen un gasto adicional o una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva por aumento de gasto o disminución de ingresos, según el análisis y la aprobación del MHCP.

35. La jurisprudencia distingue dos supuestos que delimitan el escrutinio que debe adelantar la Corte en relación con este requisito. El primero corresponde a los proyectos de ley de iniciativa congresional. En estos casos: (i) el Congreso tiene la responsabilidad de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley; (ii) esa carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales; (iii) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP, por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público; (iv) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso, cuando este ha cumplido su deber. A su vez (v) si el Gobierno atiende la obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo[47]. Además, debe precisarse (vi) que ni el silencio del Gobierno ni su oposición al proyecto impide que el Congreso lo apruebe, siempre que cumpla los requerimientos señalados previamente.

36. El segundo supuesto se refiere a los proyectos de ley de iniciativa gubernamental. En estos eventos, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 impone un deber especial al Gobierno y su incumplimiento afecta la constitucionalidad de la ley. Tal deber implica la obligación de presentar al Congreso de manera detallada y precisa el análisis de impacto fiscal y, cuando quiera que se produzca una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva."

En línea con el concepto del Viceministerio de Protección Social<sup>6</sup>, teniendo en cuenta las disposiciones anteriores y considerando que el objeto del proyecto de ley implica un nuevo gasto que actualmente no cuentan con asignación de recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud ni en el Presupuesto General de la Nación, es dable afirmar que el proyecto de ley está generando un nuevo gasto que debe ser analizado a la luz del Marco Fiscal de Mediano Plazo, por tal razón, se considera importante incluir un análisis general del impacto fiscal de las disposiciones.

**2.2.1.2 Trámite de ley ordinaria**

Por otro lado, esta materia se pretende regular por medio de una ley ordinaria, lo cual es acertado pues no se encuentra sujeta a reserva de ley estatutaria u orgánica. En ese sentido, el objeto general del proyecto de ley es competencia del legislador ordinario, ya que, en principio, todos los temas pueden ser regulados por el Congreso mediante ley, en concordancia con el principio de legalidad o de cláusula general de competencia del congreso<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Concepto técnico Viceministerio de Protección Social, Rad. 202320000376853 del 09 de octubre de 2023.  
<sup>7</sup> Sentencia C-507 de 2014, con Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo: "La expresión reserva de ley tiene varios significados o acepciones, en primer lugar, se habla de reserva general de ley en materia de derechos fundamentales, para hacer referencia a la prohibición general de que se puedan establecer restricciones a los derechos constitucionales fundamentales en fuentes diferentes a la ley. Sólo en normas con rango de ley se puede hacer una regulación principal que afecte los derechos fundamentales. En segundo lugar la expresión reserva de ley se utiliza como sinónimo de principio de legalidad, o de cláusula

**2.2.2 Consideraciones específicas**

En el presente acápite se realizan observaciones a algunos artículos del proyecto de ley, teniendo en cuenta el criterio técnico del Viceministerio:

Artículo	Observación
<p><b>Artículo 1°. OBJETO.</b> Por medio de la presente ley se establece a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) o las entidades que hagan sus veces, la obligación de despachar de manera oportuna y a domicilio los medicamentos y/o fármacos prescritos por orden o fórmula médica a la población mayor de 60 años, priorizando aquellos casos de adultos mayores que sufran condiciones crónicas de base o inmunosupresión por enfermedad o tratamiento y las personas con movilidad reducida. Asimismo a pacientes sin distinción de edad que requieran de cuidado permanente en su domicilio o que tengan movilidad reducida.</p> <p><b>Parágrafo:</b> El Ministerio de Salud, <u>en el término de seis (06) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley</u>, reglamentará los requisitos para la dispensación a domicilio, incluyendo el despacho de medicamentos No PBS autorizados y medicamentos de control especial; bajo los principios de racionalización de trámites, interoperabilidad</p>	<p>El objeto del proyecto de ley propone un nuevo servicio en salud que actualmente no se encuentra incluido en el Plan de Beneficios en Salud, por lo que no se cuenta con una fuente de financiación para garantizar el servicio por parte de las EAPB.</p>

general de competencia del Congreso, la reserva de ley es equivalente a indicar que en principio, todos los temas pueden ser regulados por el Congreso mediante ley, que la actividad de la administración (a través de su potestad reglamentaria) debe estar fundada en la Constitución (cuando se trate de disposiciones constitucionales con eficacia directa) o en la ley (principio de legalidad en sentido positivo). Y en tercer lugar, reserva de ley es una técnica de redacción de disposiciones constitucionales, en las que el constituyente le ordena al legislador que ciertos temas deben ser desarrollados por una fuente específica: la ley. En este último sentido todos los preceptos constitucionales en los que existe reserva de ley imponen la obligación que los aspectos principales, centrales y esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una norma de rango legal. Es decir, en la ley en cualquiera de las variantes que pueden darse en el Congreso de la República, decretos leyes, o decretos legislativos. Las materias que son objeto de reserva de ley pueden ser "delegadas" mediante ley de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que sea éste quien regule la materia mediante decretos leyes. Pero las materias objeto de reserva de ley no pueden ser "deslegalizadas", esto es, el legislador no puede delegar al Ejecutivo que regule esa materia mediante reglamento, en desarrollo del artículo 189.11 de la Constitución."

de la historia clínica, celeridad y economía.	No hay comentarios frente al artículo.
<p><b>Artículo 2°. DEFINICIÓN.</b> Se entenderá por Despacho de Medicamentos a Domicilio, la entrega de medicamentos en el domicilio del paciente por las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) o las entidades que hagan sus veces, incluidos los regímenes de excepción o adaptados, y demás que tengan por responsabilidad la provisión de servicios de promoción de la salud, prevención, tratamiento, rehabilitación o paliación de acuerdo a la reglamentación vigente.</p>	No hay comentarios frente al artículo.
<p><b>ARTÍCULO 3°. DESPACHO A DOMICILIO DE MEDICAMENTOS:</b> Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) o las entidades que hagan sus veces, deberán garantizar el despacho oportuno al domicilio o lugar de residencia de los medicamentos prescritos por orden o fórmula médica cubiertos en el Plan de Beneficios en Salud (PBS), como los No PBS autorizados, cuando el afiliado pertenezca a la población mayor de 60 años, priorizando aquellos casos de adultos mayores que sufran condiciones crónicas de base o inmunosupresión por enfermedad o tratamiento, siempre que aquel así lo autorice. Asimismo, a pacientes sin distinción de edad que requieran de cuidado permanente en su domicilio o que tengan movilidad reducida.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> En aquellos casos en los que el adulto mayor de 60 años se encuentre en condición de discapacidad, o tenga enfermedad o estado médico que le impida manifestar su consentimiento frente al despacho de los medicamentos, será válida la solicitud del familiar o persona que haga las veces de cuidador o que tenga a cargo su tutela.</p>	No hay comentarios frente al artículo.

<p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) o las entidades que hagan sus veces, deberán dar trámite a la solicitud de despacho a domicilio dentro de los 3 días hábiles siguientes al requerimiento. <b>En caso de que la entidad no pueda proceder con el despacho de medicamentos en este plazo, deberá notificar al beneficiario las razones y fecha estimada de entrega, a los datos de contacto que se tengan registrados.</b></p> <p><b>PARÁGRAFO TERCERO.</b> Las personas en situación de discapacidad, que no deseen recibir en su domicilio los medicamentos, deberán manifestarlo en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad, y los adultos mayores en la entidad encargada de la entrega de sus medicamentos por el operador de salud o quien haga sus veces, quienes deberán tener previsto un mecanismo para la identificación y seguimiento de la entrega de medicamentos de estos pacientes, así como una fila preferencial con atención prioritaria para estos adultos mayores y personas en situación de discapacidad.</p>	No hay comentarios frente al artículo.
<p><b>ARTÍCULO 4°: OBLIGACIONES EN LA DISPENSACIÓN DE MEDICAMENTOS. El dispensador de medicamentos a domicilio, deberá informar al paciente sobre aspectos que promuevan el uso adecuado de los medicamentos, tales como: Condiciones de almacenamiento, cuidados a tener en cuenta en la administración, interacciones con alimentos y otros medicamentos, advertencia sobre efectos adversos, contraindicaciones.</b></p>	No hay comentarios frente al artículo.
<p><b>ARTÍCULO 5°. VIGENCIA Y DEROGATORIA.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	No hay comentarios frente al artículo.

**3. Conclusiones**

Teniendo en cuenta el análisis jurídico anterior, se puede concluir sobre el proyecto de Ley No.187 de 2022 Senado, que es inconveniente de acuerdo a las observaciones que se resumen a continuación:

- 0.1 La temática del proyecto de ley es competencia del legislador ordinario.
- 0.2 La dispensación a domicilio de medicamentos y fármacos para adultos mayores de 60 años, con especial énfasis en aquellos que sufran condiciones crónicas de base o inmunosupresión por enfermedad o tratamiento, no se encuentra incluido en el Plan de Beneficios en Salud, por lo tanto, no cuenta con recursos públicos para su ejecución.
- 0.3 El proyecto de ley no cuenta con análisis de impacto fiscal de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.
- 0.4 A continuación, se transcribe las conclusiones del área técnica:

*“- El concepto del Ministerio de Hacienda es desfavorable.  
 - Según el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en un cálculo basado en las entregas de domicilios durante la pandemia, el impacto fiscal sería aproximadamente de 272 mil millones, con tendencia creciente debido envejecimiento continuo de la población, así en el año 2030 la proyección sería de 471 mil millones anuales.  
 - Actualmente se encuentra en trámite legislativo el proyecto de ley 339 de 2023 Cámara “Por medio de la cual se transforma el sistema de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones”, de iniciativa gubernamental, a través del cual se pretende la transformación del Sistema de Salud, con el fin de garantizar el acceso pleno y efectivo al goce del derecho a la salud, incluyendo, entre otras, modificaciones que permitan garantizar el cumplimiento de los elementos y principios del derecho fundamental a la salud e incidan de manera favorable para que todas las personas puedan acceder al goce efectivo de este, en igualdad de condiciones, sin discriminación por capacidad de pago y superando la inequidades que impiden el acceso efectivo al derecho fundamental; por lo cual, este tipo de iniciativas legislativas y finalidades normativas, como la del asunto, deben ser evaluadas por el Congreso de la República en el marco de la discusión actual de la reforma al Sistema de Salud y la iniciativa legislativa presentada por el Gobierno nacional.”*

En estos términos, se emite el concepto institucional, componente jurídico, por parte de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Cordialmente,

**RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA**  
**Director Jurídico**

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 287 DE 2023 SENADO**

*por medio del cual se prohíbe el uso del glifosato y sus derivados para la erradicación de cultivos de uso ilícito en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor,  <b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b>                  Secretario General del Senado                  Congreso de la República  <a href="mailto:secretaria_general@senado.gov.co">secretaria_general@senado.gov.co</a>                  Calle 10 # 7-50                  Bogotá D. C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Radicado 202320000268523, concepto institucional componente jurídico al proyecto de Ley Ordinaria 287 de 2023 Senado <i>“Por medio del cual se prohíbe el uso del glifosato y sus derivados para la erradicación de cultivos de uso ilícito en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”</i>.</p> <p>Respetado doctor Eljach,</p> <p>Con relación al radicado del asunto, frente a la solicitud de concepto al Proyecto de Ley 287 de 2023 Senado <i>“Por medio del cual se prohíbe el uso del glifosato y sus derivados para la erradicación de cultivos de uso ilícito en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”</i> que cuenta informe de ponencia para segundo debate en la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, esta Dirección Jurídica en ejercicio de las competencias que le asisten, en especial la prevista en el artículo 3, de la resolución 879 de 2023, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinentes realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones conforme a las argumentaciones que se expondrán a continuación:</p> <p><b>1. Antecedentes</b></p> <p>La Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, recibió el memorando radicado 202320000268523 del 31 de julio de 2023, del Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios, por medio del cual remitió el concepto técnico unificado, consolidado y actualizado en un único radicado contentivo del documento en formatos editables del proyecto de ley 287 de 2023 Senado <i>“Por medio del cual se prohíbe el uso del glifosato y sus derivados para la erradicación de cultivos de uso ilícito en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”</i>.</p>	<p><b>2. Concepto institucional, componente jurídico</b></p> <p>Una vez revisado y analizado el concepto técnico unificado, consolidado y actualizado suscrito por el Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios y la última Gaceta del Congreso No. 1010 del 4 de agosto de 2023, que contiene el proyecto de ley ordinaria No.287 de 2023 Senado <i>“Por medio del cual se prohíbe el uso del glifosato y sus derivados para la erradicación de cultivos de uso ilícito en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”</i>, se procedió a revisar el texto del proyecto de ley.</p> <p>De conformidad con lo anterior, se presenta a continuación las observaciones desde un punto de vista jurídico, sobre el texto del proyecto de ley No.287 de 2023 Senado radicado por la H.S. ESMERALDA HERNANDEZ SILVA del partido Pacto Histórico, el 15 marzo 2023, que fue asignado a la Comisión Quinta Constitucional Permanente y se encuentra pendiente de discutir ponencia para segundo debate en Senado:</p> <p><b>2.1 Consideraciones del Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios</b></p> <p>El componente jurídico se construye sobre la base de las consideraciones técnicas del Viceministerio, que se encuentran en el concepto técnico al proyecto de ley ordinaria 287 de 2023 Senado, por tal razón, se traerá a colación su criterio.</p> <p>Así, el Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios, dentro de sus consideraciones realiza una contextualización del proyecto de ley objeto de estudio, en el cual explica el criterio del Ministerio de Salud y Protección Social, frente al tema y trae a colación algunos estudios científicos. A continuación, se transcribe lo mencionado:</p> <p><b>“3.2. CONTEXTO.</b></p> <p>Sobre el ingrediente activo glifosato y sobre la aspersión aérea en el control de cultivos de uso ilícitos, este Ministerio ha indicado igualmente que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A) En las aspersiones aéreas del Programa de Erradicación aérea de cultivos ilícitos con Glifosato- PECIG, ejecutado hasta el 2015, el factor de riesgo era aportado por el Estado, en un escenario en el que la población no escoge exponerse o no a la sustancia y, por ende, tampoco tiene la posibilidad efectiva de tomar las medidas de protección/mitigaciones pertinentes.</li> <li>B) La aspersión aérea con glifosato tenía lugar en zonas en las que la población es vulnerable, entre otros factores, por sus precarias condiciones socio-económicas,</li> </ul>
---	--



el difícil acceso, la exposición concomitante a otros químicos, la presencia de comorbilidades, así como las presiones de grupos al margen de la ley. Por ello, adicionar un factor más de riesgo potencial en salud (el glifosato) por iniciativa estatal, podría atentar contra la salud pública de la población.

C) El Glifosato es un herbicida de amplio espectro que tiene actualmente los volúmenes más altos de producción de todos los herbicidas. Se utiliza en más de 750 productos diferentes para la agricultura, la silvicultura, para usos urbanos y domésticos.

La aparición de efectos agudos o crónicos relacionados con la exposición al glifosato depende de diferentes factores relacionados con el producto, el entorno y el individuo como la forma de exposición, el tiempo de contacto, los antecedentes del afectado o el adecuado tratamiento del evento. Teniendo en cuenta esta consideración, los efectos generales que pueden presentarse se dividen según su aparición en:

**Efectos agudos por la exposición al glifosato.**

Las personas que tienen contacto agudo con el glifosato pueden presentar diferentes tipos de síntomas y efectos. La gravedad de estos efectos dependerá siempre de factores como el sitio de entrada del plaguicida (vía de exposición), la cantidad del plaguicida con la que se ha tenido contacto (dosis) y la forma en la que nos exponemos (cómo ocurrió) y el tiempo del contacto. La gran mayoría de los pacientes que sufren contacto agudo involuntario con el plaguicida son generalmente asintomáticos o presentan síntomas muy leves. Los efectos tóxicos más frecuentes según la literatura según la vía de ingreso son:

- **Contacto con la piel:** puede ocurrir irritación local que se incrementa a medida que aumenta la cantidad, rara vez pueden presentarse quemaduras. Debido a que el glifosato ingresa poco a la sangre a través de la piel (3%), es muy raro que se presenten síntomas o efectos generales en los pacientes expuestos por esta vía.
- **Contacto con los ojos:** puede producir conjuntivitis o inflamación superficial de las córneas. En general no se han reportado lesiones graves de los ojos y con la limpieza y descontaminación adecuada en el momento de la exposición no deben producirse secuelas.
- **Inhalación:** Cuando se respiran los aerosoles que contienen glifosato se suele producir irritación de la nariz y la garganta y en algunos casos podría presentarse inflamación de los bronquios en personas sensibles como los pacientes asmáticos o con Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica.
- **Ingestión:** Cuando una persona ingiere el glifosato puede presentarse irritación de la boca, lengua y garganta, si la cantidad tomada es grande puede producirse

vómito, dolor abdominal y gastritis, incluso si la cantidad ingerida es muy abundante pueden producirse úlceras o sangrado del esófago o el estómago.

Fecha: 29-02-2024

Se han reportado casos en los que los pacientes pueden presentar dificultad para respirar, lesión o acumulación de líquido pulmonar (edema pulmonar), convulsiones o problemas cardíacos. Es importante tener en cuenta que los casos con efectos intensos o graves por ingestión se han identificado en personas que han ingerido muy grandes cantidades del plaguicida especialmente en intentos de suicidio.

- Gutiérrez M. Glifosato. En: Guías para el manejo de Emergencias Toxicológicas Ministerio de Salud de Colombia-Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud, 2017; págs.: 96-99.
- Glyphosate. In: <https://pubchem.ncbi.nlm.nih.gov/compound/Glyphosate>

**Efectos que puede producir el glifosato a largo plazo sobre la salud de las personas**

Diferentes estudios realizados alrededor del mundo han explorado la presencia de efectos a largo plazo sobre la salud humana relacionados con el uso de glifosato. Dentro de las alteraciones o enfermedades más frecuentemente relacionadas con la exposición crónica al glifosato son rinitis crónica, inflamación bronquial, disminución de la producción de hormonas tiroideas y riesgo de hipotiroidismo, problemas renales, anomalías de la conducción nerviosa y posible riesgo de parto prematuro y bajo peso al nacer. Todas estas alteraciones han sido identificadas en estudios en los que las personas han sufrido exposición crónica por contacto repetido en escenarios ocupacionales o en estudios experimentales en animales expuestos repetidamente al plaguicida.

En marzo de 2015, la Agencia Internacional para la Investigación sobre el Cáncer (IARC; Lyon, Francia), que responde a la Organización Mundial de la Salud (OMS) reunió a 17 expertos de 11 países para determinar la carcinogenicidad de tetraclorovinos, paratión, malatión, diazinón y glifosato. Estas evaluaciones fueron publicadas como volumen 112 de las Monografías de la IARC. Respecto del glifosato y su evaluación de carcinogenicidad, en resumen, dice:

**"Hay evidencia limitada en los seres humanos sobre la carcinogenicidad del glifosato. Los resultados de estudios de casos y controles sobre la exposición ocupacional en los E.E.U.U., Canadá y Suiza mostraron un riesgo aumentado para linfoma no-Hodgkin que persistió después del ajuste para otros pesticidas. Tanto el glifosato como las formulaciones de glifosato indujeron daño cromosómico y al DNA en mamíferos, en humanos y en células animales in vitro. Un estudio reportó aumento en los marcadores sanguíneos de daño cromosómico (micronúcleo) en población residente de varias comunidades luego de la pulverización de formulaciones de glifosato. Los test de mutagénesis bacteriana fueron negativos. Tanto el glifosato, como las formulaciones de**

glifosato y el Ácido Aminometilfosfórico - AMPA indujeron stress oxidativo en roedores y en estudios in vitro. El Grupo de Trabajo clasificó el glifosato como **"probablemente carcinogénico para humanos"** (Grupo 2A) por la evidencia suficiente en animales de experimentación y los mecanismos de acción relevantes **con evidencia limitada para seres humanos.**"

El Ministerio de Salud y Protección Social junto con el Instituto Nacional de Salud, realizó una revisión sistemática de la literatura científica mundial sobre el tema, tras un concepto emitido por la Agencia Internacional de Investigación en Cáncer (IARC) de 2015. Después de la revisión, se concluyó que, de acuerdo con los hallazgos existentes, se mantiene la discusión científica sobre los efectos en la salud por exposición al químico y que se confirma la concordancia con la clasificación que hizo la IARC sobre una posible asociación del herbicida con el linfoma no Hodgkin. Este estudio y otros que fueron entregados a la Corte Constitucional en el 2019 se encuentran publicados<sup>1</sup>.

**3.3. REGULACIÓN EN OTROS PAÍSES.**

La necesidad de aspersión de sustancias químicas en el marco de la lucha contra cultivos de uso ilícito es una problemática particular de Colombia, y los países que presentan problemáticas similares con cultivos de uso ilícito, no usan estrategias como la aspersión aérea, por lo cual no se cuenta con experiencias regulatorias de referencia que permitan analizar el abordaje de la problemática en otros países y alternativas regulatorias similares."

**2.2 Consideraciones jurídicas del proyecto de ley**

**2.2.1 Consideraciones generales**

El objeto del proyecto de ley es prohibir el uso del glifosato como ingrediente activo en formulaciones para la erradicación de cultivos de uso ilícito, con el fin de preservar la vida, la salud y el equilibrio ecosistémico en el territorio colombiano, así como para contribuir en la consolidación de la paz total<sup>2</sup>.

Esta materia se pretende regular por medio de una ley ordinaria, lo cual es acertado pues no se encuentra sujeta a reserva de ley estatutaria u orgánica. En ese sentido, el objeto general del proyecto de ley es competencia del legislador ordinario, ya que, en principio, todos los temas pueden ser regulados por el Congreso mediante ley, en concordancia con el principio de legalidad o de cláusula general de competencia del congreso<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/doc-glifosato-afectacion-salud-ins.zip>

<sup>2</sup> Artículo 1 del proyecto de ley 287 de 2023 Senado.

<sup>3</sup> Sentencia C-507 de 2014, con Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo: "La expresión reserva de ley tiene varios significados o acepciones, en primer lugar, se habla de reserva general de ley en materia de derechos fundamentales, para hacer referencia a la prohibición general de que se puedan establecer restricciones a los

**2.2.2 Consideraciones específicas**

En el presente acápite se realizan observaciones a algunos artículos del proyecto de ley, teniendo en cuenta el criterio técnico del Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios:

Artículos del proyecto de ley	Comentario
<b>Artículo 1. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es prohibir el uso del glifosato como ingrediente activo en formulaciones para la erradicación de cultivos de uso ilícito, con el fin de preservar la vida, la salud y el equilibrio ecosistémico en el territorio colombiano, así como para contribuir en la consolidación de la paz total.	Se debe tener presente que, en la ponencia para primer debate realizado en la Comisión Quinta del Senado de la República, se realizó el ajuste al presente artículo reemplazando "y sus derivados" por "como ingrediente activo en formulaciones" debido a que este término corresponde a "sustancia química de acción plaguicida que constituye la parte biológicamente activa presente en una formulación."  Frente al presente artículo el Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios, se pronunció así:  Debe considerarse que las condiciones operativas de la actividad de aspersión terrestre de cultivos de uso ilícito utilizan tecnologías de uso en la agricultura sujetas a las regulaciones vigentes, por tanto, no se debe limitar el uso de cierto herbicida para este fin.  Así las cosas, la aplicación del principio de precaución de manera taxativa como se establece en el presente artículo, limita el potencial uso de

derechos constitucionales fundamentales en fuentes diferentes a la ley. Sólo en normas con rango de ley se puede hacer una regulación principal que afecte los derechos fundamentales. En segundo lugar la expresión reserva de ley se utiliza como símil de principio de legalidad, o de cláusula general de competencia del Congreso, la reserva de ley es equivalente a indicar que en principio, todos los temas pueden ser regulados por el Congreso mediante ley, que la actividad de la administración (a través de su potestad reglamentaria) debe estar fundada en la Constitución (cuando se trate de disposiciones constitucionales con eficacia directa) o en la ley (principio de legalidad en sentido positivo). Y, en tercer lugar, reserva de ley es una técnica de redacción de disposiciones constitucionales, en las que el constituyente le ordena al legislador que ciertos temas deben ser desarrollados por una fuente específica: la ley. En este último sentido todos los preceptos constitucionales en los que existe reserva de ley imponen la obligación que los aspectos principales, centrales y esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una norma de rango legal. Es decir, en la ley en cualquiera de las variantes que pueden darse en el Congreso de la República, decretos leyes, o decretos legislativos. Las materias que son objeto de reserva de ley pueden ser "delegadas" mediante ley de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que sea éste quien regule la materia mediante decretos leyes. Pero las materias objeto de reserva de ley no pueden ser "deslegalizadas", esto es, el legislador no puede delegar al Ejecutivo que regule esa materia mediante reglamento, en desarrollo del artículo 189.11 de la Constitución."

<p>cualquier sustancia, ya que, todas las sustancias (herbicidas) diseñadas para el control y destrucción de plantas y malezas, tienen la probabilidad de originar afectaciones a la salud y al medio ambiente, si no se controla la exposición. Es de tenerse en cuenta, como se indicó anteriormente que una sustancia herbicida de síntesis química, independiente del uso, composición, tipo de formulación o grado de toxicidad, posee una propiedad intrínseca de peligro asociado para la salud y el ambiente, que puede clasificarse en las diferentes categorías del Sistema Globalmente Armonizado de clasificación y etiquetado de productos químicos - SGA.</p> <p>Este peligro intrínseco conlleva a un riesgo que es función directa del nivel de exposición. En otras palabras "a mayor exposición mayor riesgo". En este sentido, puede afirmarse que un producto plaguicida representa un riesgo para la salud y el ambiente, dependiendo de la exposición.</p> <p>En ese mismo sentido con el fin de proteger la salud y el ambiente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, es la Autoridad Nacional Competente, para llevar el registro y control de los plaguicidas químicos de uso agrícola (dentro de los cuales se encuentra el herbicida glifosato) y el responsable de velar por el cumplimiento de la Decisión Andina 804 de 2015 que tiene por objetivo establecer los lineamientos y procedimientos armonizados para el registro y control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola (PQUA), orientar su uso y el manejo correcto, en el marco de las buenas prácticas agrícolas, prevenir y minimizar riesgos a la salud y el ambiente, asegurar la eficacia biológica del producto y, facilitar su comercio en la Subregión.</p> <p>Además, el ICA, evalúa la información técnico - científica para el registro de los plaguicidas químicos de uso agrícola, solicitados por la industria productora con fines de comercialización. De la misma manera, hace el seguimiento de pruebas de seguridad y eficacia de los herbicidas de uso agrícola pre y post registro, conforme a la normatividad vigente. Realiza auditorías técnicas a productores, importadores, comercializadores y</p>	<p style="text-align: right;"><b>FECHA: 29-02-2024</b></p> <p>unidades técnicas de ensayos de eficacia; actualiza la reglamentación y los procedimientos sobre los plaguicidas químicos de uso agrícola, a la vez que emite conceptos técnicos para su importación y exportación y de las materias primas para su elaboración.</p> <p>Por su parte el Decreto 1071 de 2015<sup>4</sup> establece que los plaguicidas químicos de uso agrícola clasificados como extremada y altamente peligrosos, solo podrán venderse al usuario, previa prescripción del Asesor Técnico autorizado por el ICA o quien haga sus veces. A su vez, el mencionado Decreto señala que por razones toxicológicas, ambientales y agronómicas señaladas en las normas correspondientes, el ICA, podrá suspender y cancelar, según el caso, el registro de importación, fabricación, formulación, venta y uso de algún plaguicida químico de uso agrícola.</p> <p>En ese mismo sentido, el mismo Decreto en su artículo 2.13.8.1.11. establece como prohibiciones las siguientes:</p> <p><b>"Artículo 2.13.8.1.11. Prohibiciones.</b> Queda terminantemente prohibido comercializar plaguicidas químicos de uso agrícola, obsoletos, inefectivos o que causen riesgos inaceptables a la salud humana y al medio ambiente, al igual que aquellos cuyos envases se encuentren deteriorados o dañados y que su almacenamiento o empleo resulte peligroso. En estos casos, el ICA procederá al decomiso de los mismos, en coordinación con las autoridades competentes.</p> <p>Igualmente queda prohibida la fabricación, almacenamiento y venta de plaguicidas químicos de uso agrícola en el mismo lugar donde se fabriquen, preparen, almacenen o vendan alimentos, bebidas y/o medicamentos de uso humano. El incumplimiento de esta disposición dará lugar a las medidas y sanciones previstas en las disposiciones vigentes, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiese lugar.<sup>5</sup></p> <p><b>Artículo 2. Prohibición.</b> En concordancia con En el presente artículo se deben tener</p>
<p>los principios de prevención y precaución, se prohíbe el uso del glifosato como ingrediente activo en formulaciones para la erradicación de cultivos de uso ilícito en el marco de la implementación de la Política Nacional de Lucha contra las Drogas, en todo el territorio nacional.</p> <p><b>Artículo 3. Erradicación de cultivos de uso ilícito.</b> El gobierno nacional deberá implementar una estrategia de lucha contra las drogas real y efectiva, que se fundamente en la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito, así como en el desmantelamiento del crimen organizado, de acuerdo con lo establecido en el punto No. 4 "Solución al problema de drogas ilícitas" del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, así como en el artículo 193 de la ley 2294 de 2023.</p> <p>En los casos dispuestos en el Punto 4.1.3.2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, sin que medie caso fortuito o fuerza mayor, y luego de agotar los mecanismos previstos en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, o el que haga sus veces, y en los acuerdos de erradicación y sustitución voluntaria suscritos, el Gobierno ante el incumplimiento de acuerdos voluntarios o ante cultivadores que no manifiesten decisión de sustituir los cultivos ilícitos, procederá a la erradicación forzosa, priorizando la erradicación manual.</p> <p>Parágrafo 1. En todo caso, la prohibición del uso del glifosato aplicará únicamente para la erradicación de cultivos ilícitos, y se permitirá su uso en las demás aplicaciones de tipo agropecuario.</p>	<p>presente las observaciones del Viceministerio frente al artículo anterior.</p> <p>El Ministerio de Justicia y del Derecho, recomendó incluir en el presente artículo además del Acuerdo Final para la terminación del conflicto, lo plasmado en el artículo 193 de la Ley 2294 de 2023.</p> <p>En ese sentido, el artículo 193 de la Ley 2294 de 2023<sup>6</sup>, expresa:</p> <p><b>"ARTÍCULO 193. FORMULACIÓN, ADOPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA NUEVA POLÍTICA NACIONAL DE DROGAS.</b> El Gobierno Nacional formulará, adoptará e implementará una nueva Política Nacional de Drogas con una proyección a diez años de manera participativa e incluyente con un enfoque de género diferencial y territorial, en el marco de espacios de articulación interinstitucional y de participación de distintos actores de la sociedad civil incluyendo comunidades campesinas, para avanzar hacia un nuevo paradigma de política centrado en el cuidado de la vida, con énfasis en la transformación territorial y protección ambiental y salud pública, la prevención del consumo y reducción de riesgos y daños, la generación de una regulación justa, responsable, la seguridad humana y paz total, así como el liderazgo internacional, la justicia social y la transformación cultural. (...)"</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, se considera importante aclarar, que el artículo 3 del proyecto de ley no tiene como objetivo ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, ni tampoco el proyecto de ley se desarrolla en virtud del artículo 193 del PND. Por lo tanto, se debe hacer énfasis en que la implementación de la estrategia de lucha contra las drogas real y efectiva, que se fundamente en la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito, así como en el desmantelamiento del crimen organizado, se desarrollará en el marco de la Política Nacional de</p> <p>Drogas que implemente el Gobierno Nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 193 de la Ley 2294 de 2023.</p> <p>Por otro lado, es importante traer a colación las consideraciones del Viceministerio:</p> <p>"Es pertinente que se determinen que entidades específicamente del "Gobierno Nacional" son las competentes en el objetivo de "implementar una estrategia de lucha contra las drogas real y efectiva" y en la implementación de una "sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito". Por tanto, ponemos a su consideración el siguiente texto:</p> <p>"Artículo 2. Erradicación de cultivos de uso ilícito. Los miembros del Consejo Nacional de Estupefacientes en coordinación con La Agencia Presidencial de Renovación del Territorio (ART), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), deberán implementar una estrategia de lucha contra las drogas real y efectiva, que se fundamente en la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito, así como en el desmantelamiento del crimen organizado, de acuerdo con lo establecido en el punto No. 4 "Solución al problema de drogas ilícitas" del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"</p> <p><b>Artículo 4º. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>No hay comentarios del presente artículo.</p> <p><b>3. Conclusiones</b></p> <p>Teniendo en cuenta el análisis jurídico anterior, se puede concluir sobre el proyecto de ley ordinaria No.287 de 2023 SENADO, que es CONVENIENTE, por las siguientes razones:</p> <p><b>3.3 La temática del proyecto de ley es competencia del legislador ordinario y no está sujeta a reserva de ley estatutaria u orgánica.</b></p> <p><sup>4</sup> Ibidem.</p> <p>Ministerio de Salud y Protección Social Dirección: Carrera 13 No. 32 - 76, Bogotá D.C., Colombia PBX: (+57) 601 330 5000 Línea Gratuita: (+57) 01 8000 960020 – www.minsalud.gov.co</p>

<sup>6</sup> "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"

3.4 Se sugiere aplicar las observaciones del área técnica en la materia. A continuación, se transcribe sus conclusiones:

*“Se concluye que, según las apreciaciones anteriormente referidas y considerando que el presente proyecto propone eliminar como herramienta la aspersión de cultivos ilícitos con glifosato en la lucha contra cultivos de uso ilícito, este Ministerio considera viable la continuidad de su trámite por las razones esbozadas hasta aquí.”*

En estos términos, se emite el concepto institucional, componente jurídico, por parte de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Cordialmente,

**RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA**  
 Director Jurídico

**CONTENIDO**

Gaceta número 331 - Martes, 2 de abril de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 267 de 2024 Senado, por medio la cual se promueve el diseño y la construcción de monumentos de identidad y se establecen medidas para promover la identidad cultural de los municipios de Colombia .....	1
---	---

INFORMES

Informes al Congreso Procuraduría General de la Nación (Tercer Informe Presupuestal a 31 de diciembre de 2023) .....	3
--	---

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley Ordinaria número 187 de 2022 Senado, por medio del cual se establece de forma permanente la dispensación a domicilio de medicamentos y fármacos para adultos mayores de 60 años, con especial énfasis en aquellos que sufran condiciones crónicas de base o inmunosupresión por enfermedad o tratamiento y se dictan otras disposiciones.....	5
--	---

Concepto jurídico Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley Ordinaria número 287 de 2023 Senado, por medio del cual se prohíbe el uso del glifosato y sus derivados para la erradicación de cultivos de uso ilícito en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.....	8
---	---