



## 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° 1737

Bogotá, D. C., miércoles, 16 de octubre de 2024

EDICIÓN DE 13 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

## CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL  
INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 26 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinden público homenaje y se vinculan a la conmemoración de los 180 años de fundación institucional del municipio de Ituango, departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Congresista  
**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 N° 8-68. Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2024-054846  
Bogotá D.C., 15 de octubre de 2024 15:06

Radicado entrada  
No. Expediente 46405/2024/OFI

**Asunto:** Comentarios al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 26 de 2024 Cámara "por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinden público homenaje y se vinculan a la conmemoración de los 180 años de fundación institucional del municipio de Ituango, departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

En cumplimiento 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 informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto "(...) rendir honores y asociar a la Nación a la celebración de los 180 años de fundación del Municipio de Ituango, en el Departamento de Antioquia"<sup>2</sup>.

Para tal fin, la iniciativa busca que se rindan honores y se asocie a la Nación a la celebración de los 180 años de la fundación del Municipio de Ituango, en el Departamento de Antioquia, de tal manera que se autoriza al Gobierno Nacional, principalmente, para:

- i) A rendir honores en 2027 al Municipio de Ituango, Departamento de Antioquia, y a contribuir a la financiación o cofinanciación de las actividades que se programen.

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Gaceta del Congreso de la República No. 1483 del 18 de septiembre de 2024. Página 10.

- ii) A que se adelante una investigación sobre la historia del Municipio de Ituango, Departamento de Antioquia.
- iii) A que las autoridades ambientales locales, territoriales y nacionales concurren en la financiación de la protección ambiental del Cerro Humaga y del Parque Nacional Natural Paramillo.
- iv) A incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan la ejecución de varias obras de utilidad pública, interés general y de carácter vital para el Municipio de Ituango, Departamento de Antioquia (catorce (14) obras en total).
- v) A producir un documental sobre la historia del Municipio de Ituango, Departamento de Antioquia.
- vi) A emitir una estampilla como reconocimiento conmemorativo al Municipio de Ituango, Departamento de Antioquia, al cumplirse los 180 años de su fundación.

En adición a lo anterior, la iniciativa también crea una Comisión Coordinadora de la Conmemoración de los 180 del Municipio de Ituango, Departamento de Antioquia, integrada por varias personas representantes de diversas comunidades, sectores y entidades.

Al respecto, es pertinente señalar que la financiación de las medidas autorizadas con el proyecto de ley por parte de la Nación dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996<sup>3</sup>) que al respecto establece:

"Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de

<sup>3</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

**CONTINUACIÓN OFICIO**

**Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.**

Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996<sup>4</sup> manifestó:

*“... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...).”*

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001<sup>5</sup>, sostuvo lo siguiente:

*“(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.*

*No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria”.*

<sup>4</sup>COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.  
<sup>5</sup>COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.  
<sup>6</sup>El artículo 154 de la Constitución señala: “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 3º, 7º, 9º, 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

*Elo quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.*

*Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiedades, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.*

*Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa que “Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993” (...).” (El resaltado no se encuentra en el texto original).*

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal<sup>7</sup> que “respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”. (El resaltado no se encuentra en el texto original).

*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.”*  
<sup>7</sup>COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil, Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Nº 22198 Senado, 242199 Cámara “Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social”.

Lo anterior en consonancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto que establece que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que, de acuerdo con sus competencias, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Es por lo anterior que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la rendición de honores y la asociación de la Nación en la celebración de los 180 años de la fundación del Municipio de Ituango, en el Departamento de Antioquia, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía y previa selección, de acuerdo a lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996<sup>8</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de “*autorícese*”, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014<sup>9</sup>, se indicó lo siguiente:

*“... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...”* (Subrayas fuera de texto).

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de 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.

<sup>8</sup> Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.  
<sup>9</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-755 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Asimismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA**  
 Viceministro General  
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
 DAF/DGPPN

**Copia:** Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, Secretario de la Cámara de Representantes.

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2024 (CÁMARA)**

*por medio del cual se aseguran servicios sociales complementarios en salud en el Sistema General de Seguridad Social en Salud para población en condición de vulnerabilidad y se dictan otras disposiciones.*

**MEMORANDO**

Bogotá, D.C., 16 de septiembre de 2024

**PARA:** Dr. RODOLFO SALAS FIGUEROA  
DIRECTOR JURÍDICO

**DE:** VICEMINISTRO DE PROTECCIÓN SOCIAL

**ASUNTO:** 2024300000239613 Id 185281 concepto técnico proyecto de ley 049 de 2024 (C) "por medio del cual se aseguran servicios sociales complementarios en salud en el Sistema General de Seguridad Social en Salud para población en condición de vulnerabilidad y se dictan otras disposiciones."

Respetado doctor,

Este Viceministerio ha recibido la solicitud de concepto respecto proyecto de ley del asunto. Al respecto, con base en el criterio emitido por la Dirección de Regulación de Beneficios, Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud[1], se permite efectuar el siguiente análisis:

**1. EN TORNO A LA INICIATIVA**

El proyecto de ley referenciado en el asunto se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso número 1145 de 15 de agosto de 2024[2]. Consta de cuatro artículos, los cuales se transcriben, así:

"**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto determinar la forma en que se asuman servicios sociales complementarios en salud, entendida como aquellos servicios que necesita una persona para poder tener acceso efectivo a los servicios de salud en sitios diferentes de donde reside y su condición socioeconómica le impide proporcionárselos por sí misma. Entre ellos se destacan, los servicios de transporte, hospedaje, acompañantes y cuidados crónicos de enfermería en casa.

**Artículo 2°.** El Gobierno nacional determinará la forma en que se asumen los servicios sociales en salud, su fuente para financiarlos y su cobertura poblacional, geográfica de servicios, priorizando los departamentos que presenten altos índices de pobreza multidimensional y de difícil acceso geográfico.

salud, precisamente por una zona gris que se construye entre lo que es específicamente una atención en salud, aquello que es estrictamente necesario para su prestación en concreto y lo que atañe a los determinantes sociales en salud.

**2.1. Antecedentes: de los servicios complementarios a los servicios complementarios en salud.**

El tema de los servicios complementarios fue planteado inicialmente en la Ley 100 de 1993 en su libro IV. No obstante, y teniendo en cuenta el enfoque de esa norma, su pretensión se limitaba a estructurar un programa para la población llamada entonces, ancianos indigentes, consistente en un apoyo de un 50% del salario mínimo mensual vigente.

Ahora bien, el desarrollo de los derechos sociales en el país y, más aún, el reconocimiento de la importancia del derecho fundamental a la salud, generó que la protección que solicitaba la población trascendiera de los aspectos típicamente relacionados con las prestaciones de servicios de salud hacia temas como el transporte, el hospedaje, la alimentación y el cuidado de la persona, y en varias de las decisiones el Tribunal Constitucional se ampararon tales prestaciones.

Este desarrollo estuvo en correspondencia con una visión de la salud más amplia. Dentro de esta evolución se deben tener en cuenta aspectos, incluso anteriores a la estructuración del SGSSS en 1993, provenientes de los instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto a nivel mundial como a nivel regional.

Al respecto, en el preámbulo de la constitución de la Organización Mundial de la Salud –OMS, de 1946 se indicó que "[l]a salud es un estado de completo bienestar físico y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades". Por su parte, la declaración universal de derechos humanos de 1948 de la ONU, destacó el carácter esencial de todos los derechos[4], como parte de la condición humana (art. 2°) y, en cuanto a la salud, resaltó su importancia dentro de un nivel de vida adecuado (art. 25). Hubo, sin embargo, una fractura entre derechos sociales e individuales como dos formas de ver el mundo de acuerdo a las pertenencias ideológicas que dio lugar, 18 años después, a dos pactos por cada grupo de estos. A finales de 1966, se adoptaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos PIDCP y el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales PIDESC[5], los cuales entrarían en vigencia 10 años después. En el tema de salud, el artículo 12 del PIDESC señaló lo siguiente:

**Artículo 12.** 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a) disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.  
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:  
a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;  
b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente (sic);  
c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas.  
d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

**Artículo 3°.** Para los pacientes que, por condiciones de salud son trasladados y/o remitidos fuera de su lugar de residencia y, que debido a su situación de salud fallecen, el Gobierno nacional determinará la forma en que serán asumidos los servicios de transporte para el traslado del cadáver, responsable y fuente de financiación; con el fin de que retorne a su lugar de origen, específicamente para población indígena, negra, raizal, estrato 1.

**Parágrafo.** Previa certificación por parte de la Entidad Territorial que señale, el paciente no cuente con servicios funerarios vigentes.

**Artículo 4°.** El Gobierno nacional tendrá hasta seis (6) meses a partir de la vigencia de esta ley para reglamentar y aplicar."

En la exposición de motivos de la norma proyectada, se destaca lo siguiente:

Estos casos han abordado situaciones diversas relacionadas con la prestación de servicios de salud complementarios, como la atención psicológica, la rehabilitación física, la terapia ocupacional, hospedaje, alimentación, entre otros. Los tribunales han aplicado criterios claros y consistentes en la toma de decisiones, considerando aspectos como la necesidad y la eficacia de los servicios, así como los derechos fundamentales de los pacientes.

Los tribunales han considerado que los servicios sociales complementarios son indispensables para garantizar una atención integral a los pacientes, y han priorizado su acceso en casos donde se evidencia una clara necesidad y beneficio para el paciente.

La jurisprudencia relacionada con los servicios sociales complementarios en salud ha tenido un impacto significativo en la prestación de estos servicios en Colombia. A partir de los fallos judiciales, se han implementado cambios en las políticas y prácticas de atención, garantizando el acceso a servicios como la atención psicológica, la rehabilitación física y otros servicios complementarios. La jurisprudencia ha promovido una mayor sensibilización sobre la importancia de estos servicios para la salud integral de los pacientes, y ha contribuido a establecer criterios claros y consistentes para su provisión.[3]

**2. CONSIDERACIONES**

Para este Ministerio, la iniciativa es de interés e incide en las obligaciones y responsabilidades del ejecutivo por tratarse de aspectos que afecta la salud e integridad de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS y al Sistema de Salud, tanto en el aseguramiento en salud, como los regímenes especiales y de excepción a la luz del artículo 279 de la Ley 100 de 1993.

Ahora bien, el proyecto no determina claramente la fuente financiación de estos servicios, tema que debe ser aclarado en la propia norma que se proyecta y así se desprende del artículo 9° de la Ley 1751 de 2015, estatutaria del derecho fundamental a la salud. De esta manera, la iniciativa tiene un alcance muy limitado y mantendría la ambigüedad existente hasta el momento. Este aspecto debe estar en consonancia con lo previsto en materia de integralidad, también contenido en el artículo 8° de la mencionada ley.

No obstante, ciertas afirmaciones en la exposición de motivos conducirían a considerar la eventual afectación de los recursos destinados a la financiación de

Este planteamiento se reforzó a nivel interamericano, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en 1969[6] que los cataloga como económicos, sociales y culturales y dispone un desarrollo progresivo (art. 26). Solo alude a la salud como elemento para restringir ciertos derechos civiles y políticos (arts. 13, 15, 16 y 17). La convención definió la regulación de tales derechos a otro acto que finalmente es expedido diecinueve años después, en lo que hoy se conoce como el Protocolo de San Salvador[7]. El artículo 10° del mismo resalta una serie de elementos, algunos de ellos presentes en el PIDESC como son la definición de salud, las medidas de prevención y la universalización. El protocolo, además, la cataloga como un bien público e incorpora la atención primaria en salud, la educación y el énfasis en grupos vulnerables.

A esto se sumó un nuevo énfasis de las Naciones Unidas en la década del ochenta por lograr el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales por parte de los Estados firmantes que se materializó con la creación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –CDESC- en 1985. Dicho Comité adoptó, entre otras, la Observación General 14 de 2000[8], guía para la aplicación del PIDESC en lo que a salud se refiere, y que se retoma en la ley estatutaria, 1751 de 2015. La Observación desarrolla lo que el CDESC denomina como las cuestiones esenciales que emergen del artículo 12 del PIDESC. Resalta su carácter fundamental (1), dentro de una definición amplia de salud (4), y su relación con otros derechos humanos de esa estirpe como la alimentación, la vivienda, el trabajo (3, 15). Analiza el contenido normativo del artículo 12 del PIDESC (7 a 17), y señala los elementos esenciales e interrelacionados que deben atenderse para garantizar el derecho a la salud, a saber, la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad. Dentro de los temas especiales de alcance general (18 a 27) están la igualdad y la no discriminación (que se complementa con la Observación General 20 de 2009 sobre no discriminación de derechos sociales, culturales y económicos), la perspectiva de género, el tratamiento a los niños, niñas y adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidades y los pueblos indígenas. En cuanto a las obligaciones de los Estados frente al derecho a la salud (30 a 37) se enuncian las de respetar, proteger y cumplir. En su ejercicio, mediante la Observación General el CDESC determina una serie de violaciones a las obligaciones indicadas (46 a 52). Enuncia en el capítulo IV la aplicación de las medidas a nivel nacional y en el V las obligaciones de los actores que no son Estados parte (53 a 65).

A nivel jurisprudencial, y atendiendo ese desarrollo, varias han sido las sentencias que ampararon la salud en esa concepción amplia, incluyendo servicios complementarios en salud, asociados a determinantes sociales en salud.

Dentro de los desarrollos recientes, en materia de transporte, alojamiento de pacientes y acompañantes, la Corte Constitucional ha precisado:

Esta Corporación[9] ha determinado que el transporte y los viáticos requeridos para asistir a los servicios de salud no constituyen servicios médicos[10]. No obstante, ha precisado que estos constituyen elementos de acceso efectivo en condiciones dignas[11]. [..]

**La alimentación y alojamiento del afectado**

<p>20. Esta Corporación ha señalado que estos dos elementos no constituyen servicios médicos[12]. Por lo tanto, cuando un usuario es remitido a un lugar distinto al de su residencia para recibir atención médica, por regla general, los gastos de estadía deben ser asumidos por él. Sin embargo, esta Corte ha determinado que no es posible imponer barreras insuperables para asistir a los servicios de salud, razón por la que de manera excepcional ha ordenado su financiamiento.[13] En consecuencia, se han establecido las siguientes subreglas para determinar la procedencia de estos servicios:</p> <p><i>"j) se debe constatar que ni los pacientes ni su familia cercana cuentan con la capacidad económica suficiente para asumir los costos; ii) se tiene que evidenciar que negar la solicitud de financiamiento implica un peligro para la vida, la integridad física o el estado de salud del paciente; y, iii) puntualmente en las solicitudes de alojamiento, se debe comprobar que la atención médica en el lugar de remisión exige más de un día de duración se cubrirán los gastos de alojamiento. [14]</i></p> <p>Igualmente, ha indicado:</p> <p>123. Así, aunque el servicio de transporte no es en sentido estricto una prestación de salud, la jurisprudencia constitucional ha establecido que "en algunas ocasiones, es un mecanismo de acceso a los servicios de salud, que puede constituirse en una barrera para el usuario, cuando este debe asumir su costo y no cuenta con recursos para ello"[15].</p> <p>124. Por tanto, las EPS tienen la obligación de remover cualquier tipo de barrera o limitación que suponga una restricción desproporcional a la efectiva prestación de servicios en salud que requiere un usuario, pues, de lo contrario, se estará ante una afectación del derecho a la salud y un obstáculo injustificado al pleno goce de este. Situación que cobra particular relevancia cuando se está ante personas en condición de vulnerabilidad, como lo son los niños, las personas de la tercera edad y las personas que por sus condiciones físicas o mentales se hallan en condiciones de debilidad manifiesta.[16]</p> <p>De esta manera, la Corte Constitucional reconoce que no son, en general, prestaciones propias del sector salud pero que, sin duda alguna, permiten el acceso a las mismas. Esta diferencia plantea, por lo tanto, una claridad en la fuente de financiación.</p> <p><b>2.2. El esquema planteado en la Ley 1751 de 2015</b></p> <p>La adopción de la Ley 1751 de 2015 efectuó una serie de claridades en torno al derecho a la salud, además de declarar su carácter fundamental. Así, desde el artículo 2° de dicha norma se especificó su naturaleza y contenido, así:</p> <p><b>Artículo 2°. Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud.</b> El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo.</p> <p>Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.</p>	<p>La norma enuncia las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación, asociados a los conceptos de preservación, mejoramiento y promoción de la salud. Es decir, en esa norma se establecen, <i>grosso modo</i>, los elementos que comprenden ese derecho fundamental.</p> <p>Con base en lo anterior, que especifica el alcance de lo que se entiende por salud, el parágrafo del artículo 9 de la Ley 1751 de 2015 señala que:</p> <p><i>"se entiende como determinantes sociales de salud aquellos factores que determinan la aparición de la enfermedad, tales como los sociales, económicos, culturales, nutricionales, ambientales, ocupacionales, habitacionales, de educación y de acceso a los servicios públicos, los cuales serán financiados con recursos diferentes a los destinados al cumplimiento de los servicios y tecnologías de salud."</i></p> <p>Para entender esta norma en el contexto de la Ley 1751, es necesario corroborar la misma con el parágrafo del artículo 8° precedente de integralidad y las razones que llevaron a la Corte Constitucional a declarar su inexecutable que establecía:</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para efectos del presente artículo se entiende por tecnología o servicio de salud aquellos directamente relacionados con el tratamiento y el cumplimiento del objetivo preventivo o terapéutico. Aquellos servicios de carácter individual que no estén directamente relacionados con el tratamiento y cumplimiento del objetivo preventivo o terapéutico, podrán ser financiados, en caso de que no existiese capacidad de pago, con recursos diferentes a los destinados al cumplimiento de los servicios y tecnologías en salud, en el marco de las políticas sociales del Estado.</p> <p>Sobre esta disposición, señaló la Alta Corporación:</p> <p>"Este enunciado legal implica una restricción al acceso efectivo al derecho. Reparos sobre el mismo se observan en varias intervenciones, en las cuales, se avisa que dicho precepto podría comprometer la prestación de servicios usualmente discutidos en sede de tutela, tal es el caso de los pañales, las prótesis, el financiamiento de transportes, etc.</p> <p>La Sala encuentra que el enunciado legal comporta una restricción en el acceso al derecho, al condicionar la inclusión o exclusión del servicio a la indefinición que implica la vinculación directa con el tratamiento. Cabría preguntar quién define tal relación directa en el caso concreto. El espectro de posibilidades va desde el médico hasta el usuario, pasando por todos los componentes de la instancia administrativa de la prestación del servicio. Cabría inquirir qué se ha de entender como relacionado directamente y qué no. Aspectos todos ellos que no se encuentran determinados en el precepto y amenazan la realización efectiva del derecho.</p> <p>Entonces, es pertinente preguntarse ¿es constitucionalmente admisible incorporar en la ley una restricción indeterminada que puede impedir el ejercicio e incluso, negar la titularidad de un derecho fundamental garantizado por el Estado?. Para la Corte, se trata de la consagración en la ley de una limitación al derecho, en cuanto, se abre la posibilidad de poner en tela de juicio el acceso a un servicio de salud, dada la falta de certeza sobre el tipo de relación entre la necesidad en salud y el servicio o tecnología del caso.</p> <p>Para la Sala, preceptos como el contenido en el parágrafo del artículo 8°, en lugar de reforzar el principio de integralidad, dan pábulo para que agentes del sistema</p>
<p>consideren que servicios cubiertos por el sistema de salud, no deben ser brindados, generando con ello un detrimento al derecho fundamental a la salud. Entiende la Corte que esos márgenes de indefinición, son los que han dado lugar a las denominadas "lagunas" o "zonas grises", en las cuales, se encuentran servicios o tecnologías que ni están incluidos en el sistema de salud, ni están excluidos del mismo. Esa situación, es la que ha dado lugar, en no pocas ocasiones, a que el juez de tutela sea convocado a proteger un derecho fundamental, esto es, a restaurar el valor normativo de la Constitución en casos concretos.[17]</p> <p>Ya en cuanto a los determinantes sociales de salud, la misma sentencia, reconoce el carácter amplio del concepto de salud, y destaca en ella la Declaración de Adelaida, acerca de la salud en todas las políticas. Esto se ve corroborado en la sentencia que realizó el control constitucional oficioso a la que se convertiría en la Ley 1751 de 2015, así:</p> <p>"En lo que concierne al parágrafo se ha cuestionado por algún interviniente la definición propuesta por el legislador. Entiende la Sala que su deber constitucional, no es el de verificar la exactitud técnica o científica de los contenidos de la Ley, salvo que con tales definiciones o conceptos se vulnera la Constitución y, no es este el caso. No hay en la intervención elementos que permitan cuestionar, en términos de constitucionalidad, la definición propuesta por el legislador.</p> <p>Finalmente, se observa un mandato según el cual los factores determinantes sociales de salud, serán financiados con recursos diferentes a los destinados para el cumplimiento de los servicios y tecnologías en salud. Para el Tribunal Constitucional no se desconoce la Constitución cuando el legislador, en uso de su potestad, establece que los recursos destinados a un sector, no deben cubrir los gastos que comporte otro, más cuando en el precepto se reconoce que esos otros sectores serán financiados con otros recursos.[18]</p> <p>Esta posible indefinición entre lo que está directamente relacionado con un servicio de salud y los determinantes sociales pareciera aclararse con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 1751 al asociar los conceptos de tecnologías y servicios con las fases de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación, y, en principio, los servicios complementarios no cumplirían con los objetivos y finalidades asociados tales fases, sin desconocer su importancia en el acceso efectivo al derecho fundamental a la salud.</p> <p>Ahora bien, aunque el concepto de servicios complementario en salud puede considerarse difuso, el proyecto de ley en comentario lo alindera, tomando en cuenta, lo siguiente</p> <p><i>"...aquellos servicios que necesita una persona para poder tener acceso efectivo a los servicios de salud en sitios diferentes de donde reside y su condición socioeconómica le impide proporcionárselos por sí misma. Entre otros, son servicios de transporte, hospedaje, acompañantes y cuidados crónicos de enfermería en casa; dirigido a población con índices de pobreza multidimensional altos."</i> (Se resalta)</p> <p>Es decir, la norma proyectada destaca los elementos de distancia en el servicio de salud y, a la vez, condición socioeconómica.</p>	<p>En este sentido, si bien los servicios sociales complementarios estarían a medio camino entre la atención en salud y los determinantes sociales en salud, los mismos estarían enfocados a condiciones aledañas pero externas a la prestación o tecnología en salud y de allí la noción de "complementariedad", que atañe a lo que perfecciona algo.</p> <p>A través de este análisis de los antecedentes de los servicios sociales complementarios y su actual caracterización, es posible considerar que, en principio, los mismos deberían financiarse con recursos diferentes a los previstos para la financiación de prestaciones y tecnologías en salud. De hecho, el artículo 2° del proyecto de ley parte de la base de la necesidad de establecer una fuente de financiación de los mismos, teniendo en consideración, adicionalmente, el principio de destinación específica, también contenido en la Ley 1751 de 2015, artículo 25.</p> <p><b>2.3. Aspectos específicos en torno al articulado</b></p> <p>Con base en el análisis realizado, se efectúan consideraciones específicas en torno al articulado del proyecto de ley del asunto así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>En primer término, el artículo 1° del proyecto de ley y en contravía de lo señalado <i>supra</i>, pareciera imponer que el aseguramiento en salud y los recursos de destinación específica para servicio y tecnologías, asumiera los servicios sociales complementarios, los cuales a la luz del parágrafo del artículo 9 de la misma Ley Estatutaria de Salud, el mismo legislador impartió que se deben asumir con recursos diferente a los destinados a la cobertura de los servicios y tecnologías en salud, que en concurrencia con las Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007 y 1438 de 2011, principalmente, solo corresponden al ámbito de salud para las fases, como se mencionó previamente, de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación.</li> <li>Por su parte, el artículo 2 del proyecto de ley asigna al Gobierno Nacional la forma en que se asumirán los servicios sociales en salud, su fuente para financiarlos y su cobertura poblacional, geográfica de servicios, priorizando los departamentos que presenten altos índices de pobreza multidimensional y de difícil acceso geográfico. En este caso se desconocería que el sistema de salud es más que el SGSSS y el aseguramiento en salud, encontrándose de igual manera, que los regímenes especiales y excepción quedan por fuera de dicho proyecto.</li> </ol> <p>Aún más, si el artículo 9° de la Ley 1751 alude a la creación de mecanismos y las fuentes de financiación, lo requerido en la norma es determinar los mecanismos, fuentes y coberturas, no obstante, lo que dispone es delegar al Gobierno Nacional para tales propósitos, sin tener en cuenta, adicionalmente, la Ley 819 de 2003. A su vez, la misma Ley Estatutaria de Salud (Ley 1751 de 2015) en el parágrafo del artículo 9 establece que se reconocerán con recursos diferentes al de las coberturas de servicios y tecnologías en salud.</p>

iii. En cuanto el artículo 3 del proyecto, el mismo estaría imputando adicionalmente cargas al aseguramiento, sin tener en cuenta otra población vulnerable en regímenes diferentes al contributivo y subsidiado para que por condiciones de salud al ser trasladados o remitidos fuera de su lugar de residencia y, que debido a su situación de salud fallecen, la forma de asumir servicios de transporte y traslado de cadáver, situación particular que no se enmarca en lo dispuesto en el aseguramiento, así como lo referente a la norma superior en artículos 48 y 49 en lectura armónica con el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015. Además, el párrafo del artículo 3 de la iniciativa advierte que se requiere una certificación de la Entidad Territorial de que el paciente no cuenta con servicios funerarios vigentes, no podría el SGSSS financiar servicios funerarios, por lo expuesto en párrafos precedentes en el sentido de que no son servicios de salud, y menos suplir falencias de la competencia de las Entidades Territoriales.

iv. En relación con el artículo 4° del proyecto, es importante destacar que, si bien el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es, a nivel de gobierno nacional, la autoridad fiscal, no puede, por sí mismo, crear fuentes de financiación (tributos o rentas con destino específico) sino que debe impulsar esa iniciativa (art. 154 C.Pol) al Congreso de la República para que así lo regule. Se insiste, entonces, que el proyecto de ley resulta incompleto y no materializa el objeto que debe desarrollarse al tenor de lo previsto en la ley estatutaria.

Ahora bien, esta ausencia de especificidad del proyecto afecta el mismo al no precisar el impacto fiscal del mismo como una obligación congresional. En efecto, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone lo siguiente:

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

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las 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.*

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

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces." (Negrilla fuera de texto para resaltar).*

Al revisar el texto publicado, no se advierte un análisis del impacto presupuestal de las decisiones que corresponde al sector salud. La importancia de esta exigencia fue resaltada por la Corte Constitucional en la sentencia C-161 de 2024[19], en los siguientes términos:

122. La Corte Constitucional ha enfatizado que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 prevé un mandato general de ineludible cumplimiento: efectuar el análisis del impacto fiscal de todos los proyectos de ley, ordenanza o acuerdo que prevean un orden de gasto, un beneficio tributario o una reducción de ingresos. El análisis de impacto fiscal debe ser explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)[20]. El MFMP es "un instrumento de planeación financiera que contiene un recuento del comportamiento de la economía del país en el año anterior, establece las metas macroeconómicas anuales a un horizonte de 10 años y define la hoja de ruta para alcanzarlas, con base en análisis y proyecciones de las principales variables macroeconómicas"[21]. El MFMP es un referente para la estructuración, deliberación y aprobación de cualquier iniciativa legislativa que contemple erogaciones con los recursos públicos o beneficios tributarios[22]. En efecto, la Ley 819 de 2003 exige que el MFMP contenga, entre otras, "[e]l costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior"[23]. [...]

142. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, al examinar el cumplimiento de las cargas deliberativas a cargo del Congreso de la República, no le corresponde a la Corte Constitucional llevar a cabo un "control constitucional a la calidad del debate"[24]. Con todo, este tribunal ha enfatizado que la carga de deliberación no es una simple formalidad. Para cumplir con las finalidades constitucionales que persigue el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, debe existir -y la Corte debe constatarlo- una deliberación "mínima"[25] o por lo menos "somería"[26] sobre el concepto del MHCP y, en concreto, sobre los referentes básicos del impacto fiscal. Una deliberación abiertamente deficiente "priva de todo contenido el carácter orientador del criterio de sostenibilidad fiscal, que, a pesar de no ofrecer referentes de validez material específicos, sí establece una pauta de acción al momento en que los órganos toman la decisión de aprobar o improbar medidas con algún impacto fiscal"[27].

v. Finalmente, la norma no establece, claramente una disposición de vigencia que si bien, no la afecta, sería aconsejable que la incorporara en aras de preservar una técnica normativa.

**3. CONCLUSIONES**

Teniendo en cuenta el análisis realizado, se observa que, el proyecto presenta problemas de conveniencia y constitucionalidad, los cuales se pasan a enunciar:

3.1. Este proyecto de Ley se considera inconveniente en el momento actual de discusión de reforma y cambios para adicionar a las entidades responsables del pago y responsables del afiliado dentro de la delegación funciones y responsabilidades adicionales. Resulta inconstitucional pues no tiene

calculados y analizados los impactos dentro de la política fiscal de mediano y largo plazo en cumplimiento de la Ley 819 de 2003.

3.2. Adicionalmente, establece dentro del conjunto de elementos que integran los nuevos servicios complementarios a la luz del proyecto de ley en sus artículos 1, 2 y 3 hace referencia a servicios como transporte, alojamiento, viáticos entre otros que no han surtido estudios de seguridad, eficacia o efectividad y que en la actualidad se encuentran sin frecuencias de uso o costos de la financiación con recursos públicos asignados a la salud, así como elementos que se salen de la esfera del sector salud.

3.3. Si bien, la jurisprudencia constitucional establece la obligación del Estado de proveer servicios sociales complementarios en salud para garantizar el derecho a la salud de todos los ciudadanos, sin discriminación alguna y, en ciertos casos, ha enfatizado en la condición de vulnerabilidad, también ha sido enfática en que no tienen que ser con los recursos públicos asignados a la salud en el marco de la Ley 1751 de 2015 artículo 9, párrafo, artículo 25 y Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007 y 1438 de 2011.

3.4. Por su parte, la Ley 1751 de 2015, artículo 25, en articulación con los artículos 48 y 49 de la constitucional frente a los recursos de salud de destinación específica hacen que este proyecto de ley tenga un problema adicional de constitucionalidad.

3.5. Se reitera que a través del mismo no se realiza ni materializa el propósito previsto en la Ley 1751 y, por el contrario, delega una facultad en el Gobierno Nacional que resulta indelegable pues es el propio legislador, con la iniciativa gubernamental, el que debe especificar una fuente de financiación. Este es otro elemento que permite evidenciar que el proyecto está incompleto y no tendría un efecto específico en la regulación de los servicios sociales complementario.

3.6. Finalmente, como se ha indicado, el proyecto de ley debe ser considerado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre otros sectores como el de Igualdad y Equidad y el Departamento de Prosperidad Social, teniendo en cuenta que imponer cargas y montos económicos a los recursos públicos asignados a la salud, sin hacer los estudios respectivos y análisis de impacto presupuestario y fiscal genera un riesgo de sostenibilidad y suficiencia.

En estos términos se conceptúa en torno al proyecto de ley del asunto.

Cordialmente,

Firmado digitalmente por Luis Alberto Martínez Saldarriaga  
**LUIS ALBERTO MARTINEZ SILDARRIAGA**  
 Viceministro de Protección Social

Elaboró: Jromero, Asesor VPSI AValderrama-Gríco DCBTS  
 Revisó/Aprobó: MValderrama, Asesora VPSI

- [1] Concepto 2024341000253783 de 6 de septiembre de 2024.
- [2] Gaceta del Congreso, 1145 de 15 de agosto de 2024, págs. 36 a 39.
- [3] *Id.*, pág. 38.
- [4] 1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. (art. 2°).
- [5] Los pactos fueron adoptados a nivel interno mediante la Ley 74 de 1968.
- [6] Adoptado a nivel interno mediante la Ley 16 de 1972.
- [7] Adoptado a nivel interno mediante la Ley 319 de 1996 y exequible por la sent. C-251 de 28 de mayo de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- [8] En relación con la Observación General 14 y su valor, *cf.* CORTE CONSTITUCIONAL, las sents. T-221 de 9 de marzo de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-984 de 27 de noviembre de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-102 de 15 de febrero de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T-299 de 27 de abril de 2007; T-725 de 13 de septiembre de 2007, M.P. Catalina Botero Marino; T-649 de 1° de julio de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, antes de la expedición de la sentencia T-760. En dicha sentencia se incorpora como un elemento fundamental en el análisis de los mínimos que debe contar un sistema de salud.
- [9] Sentencia T-074 de 2017, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-405 de 2017, M.P. Iván Humberto Escrueria Mayolo (e).
- [10] Sentencia T-074 de 2017, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-405 de 2017, M.P. Iván Humberto Escrueria Mayolo (e).
- [11] Sentencia T-074 de 2017, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-405 de 2017, M.P. Iván Humberto Escrueria Mayolo (e).
- [12] Sentencias T-259 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, T-081 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-309 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuatras, entre otras.
- [13] Sentencias T-259 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, T-081 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-309 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuatras, entre otras.
- [14] Sentencias T-259 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, T-081 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-309 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuatras, entre otras.
- [15] Corte Constitucional, Sentencia T-409 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- [16] CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-147 de 9 de mayo de 2023, M.P. Cristina Pardo.
- [17] CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-313 de 29 de mayo de 2014, MP Gabriel Mendoza Martelo. Considerando 5.2.8.
- [18] *Id.* Considerando 5.2.9.
- [19] CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-161 de 29 de enero de 2024, MP Paola Meneses.
- [20] Corte Constitucional, sentencias C-170 de 2021 y C-133 de 2022.
- [21] Corte Constitucional, sentencia C-322 de 2021.
- [22] Corte Constitucional, sentencia C-425 de 2023.
- [23] Ley 819 de 2003, art. 1. "Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto. Este Marco contendrá, como mínimo: (...) g) El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior (...)."
- [24] Corte Constitucional, sentencia C-110 de 2019.
- [25] *Id.*
- [26] Core (sic) Constitucional, sentencia C-1200 de 2008. En el mismo sentido, sentencias C-520 de 2019 y C-425 de 2023.

[27] Corte Constitucional, sentencia C-110 de 2019. Ver también, sentencias C-700 de 2010 y C-133 de 2022.

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se promueve la producción, comercialización y exportación del bocadillo veleño y se dictan otras disposiciones - BOCADILLO VELEÑO.*

<p>DDM</p> <p>Bogotá D.C, 11 de octubre de 2024</p> <p>Doctor Juan Manuel Cortés Dueñas Representante a la Cámara Congreso de la República Cra. 7 # 10 - 00 Bogotá D.C</p> <p><b>Asunto:</b> Concepto al Proyecto de Ley No. 180 de 2024 Cámara "BOCADILLO VELEÑO"</p> <p>Honorable Representante,</p> <p>Hemos conocido el concepto al "Proyecto de Ley No. 180 de 2024 Cámara: por medio del cual se promueve la producción, comercialización y exportación del bocadillo veleño y se dictan otras disposiciones - BOCADILLO VELEÑO". Al respecto desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos remitir los siguientes comentarios en los términos de nuestra competencia:</p> <p><b>Iniciativa Legislativa:</b></p> <p>El proyecto de ley tiene como objetivo declarar al "bocadillo veleño" como patrimonio gastronómico de la nación en la producción, comercialización y exportación.</p> <p><b>Comentarios generales respecto al Proyecto de Ley:</b></p> <p>El proyecto de ley tiene como objetivo facilitar medidas para promover la producción, comercialización y exportación del "bocadillo veleño", asegurando así, que los campesinos colombianos accedan a beneficios sociales, educativos y fomentando la sostenibilidad del campo. Este proyecto incorpora elementos clave para mejorar el bienestar de las poblaciones rurales mediante el desarrollo e implementación de programas agropecuarios y el aumento de la productividad, enfocándose en pequeños y medianos productores.</p> <p>Asimismo, el proyecto busca otorgar mayores herramientas a jóvenes, mujeres y adultos mayores, con el fin de impulsar el emprendimiento, mejorar la producción e incentivar la innovación y comercialización en el sector agropecuario.</p> <p>Se reconoce la intención del legislador de fortalecer la pequeña y mediana industria rural, sector que constituye uno de los pilares fundamentales del actual Gobierno.</p> <p>Sin embargo, se hace preciso resaltar que desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de sus patrimonios autónomos, ya brinda un acompañamiento integral a los exportadores,</p>	<p>cubriendo la identificación de mercados, el establecimiento de relaciones comerciales y el soporte continuo a lo largo de todo el proceso exportador.</p> <p>Adicionalmente, se manifiesta la necesidad de revisar el comportamiento de este subsector en el mercado, así como las empresas que lo integran. Este análisis nos permitirá determinar si los instrumentos existentes ya cubren los objetivos de la nueva política propuesta, o si se identifican dificultades específicas que podrían requerir la intervención de otros actores, como limitaciones en capacidades, condiciones de empaque no aptas para exportación, o falta de acceso a crédito. Esta evaluación será clave para orientar de manera efectiva la política, y determinar, si su implementación es necesaria en función de los resultados obtenidos.</p> <p>En este sentido, desde Procolombia como Patrimonio Autónomo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo viene trabajando con las empresas exportadoras de este tradicional producto colombiano, el cual tiene una alta e importante demanda internacional, la cual hemos podido identificar a través de nuestras Macrorruedas en sus versiones desarrolladas en el país como a nivel internacional, en donde se destaca la activa y positiva participación de empresas especializadas en la creación del "bocadillo veleño" dentro de su oferta exportable.</p> <p>En el marco de esta atención a empresas, hemos desarrollado planes de trabajo encaminados a fortalecer su perfil exportador a través de diferentes herramientas, tales como: formación exportadora, cierre de brechas, asesorías comerciales y actividades de promoción. Por otra parte, hemos desarrollado en la entidad estudios de mercado enfocados a entregar información de valor a nuestros empresarios para facilitar la toma de decisiones en cuanto a selección de destinos con mayor potencial de acuerdo con su oferta.</p> <p>Así mismo, cabe destacar que este producto cuenta con una denominación de origen, lo que representa una ventaja significativa en el mercado. Esta declaración de protección, otorgada debido a las condiciones geográficas específicas de la zona de producción, asegura que la guayaba utilizada para el "bocadillo veleño", se cultiva en suelos fértiles, profundos y bien drenados, lo que resulta en frutos de alta calidad con un aroma distintivo. La denominación de origen, no solo garantiza la autenticidad del producto, sino que también lo diferencia en mercados altamente competitivos, protege así su identidad aumentando su valor entre los consumidores internacionales.</p> <p>En este sentido, desde esta cartera conocemos a fondo la oferta exportable del sector, así como sus grandes oportunidades, que hemos identificado, apoyado y promovido continuamente. Sin embargo, también reconocemos los desafíos que enfrentan para concretar dichas oportunidades. Estos retos, más allá de la promoción del producto, abarcan temas transversales clave dentro de la cadena productiva que deben ser abordados para incrementar su competitividad, tales como:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Implementar esquemas asociativos que permitan consolidar una oferta constante, estandarizada y que cumpla con los estándares de calidad exigidos por los mercados internacionales.</li> <li>Fortalecer el bilingüismo entre los empresarios que integran las estructuras comerciales de las empresas.</li> </ol>
<p>c. Maximizar los beneficios comerciales derivados de la denominación de origen, aprovechando las ventajas que ofrece en términos de diferenciación, autenticidad y protección en el mercado.</p> <p>Por lo anterior, desde ProColombia, como entidad encargada de la promoción de exportaciones, inversión y turismo, seguiremos brindando asesoría integral a las empresas del sector en los temas previamente mencionados. Nuestra labor se centra en la identificación y evaluación de mercados potenciales, así como en el apoyo a empresas y comercializadores, facilitando el encuentro entre la oferta nacional y la demanda internacional. No obstante, se considera fundamental centrarse en cerrar las brechas identificadas para consolidar una presencia más sólida en los mercados globales, donde ya existe un claro potencial de demanda para este tradicional producto.</p> <p><b>Comentarios específicos respecto al articulado del Proyecto de Ley:</b></p> <p>En el marco de lo anterior, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo respetuosamente nos permitimos brindar los siguientes comentarios respecto al articulado de referencia:</p> <p><b>Artículo 2.</b> Patrimonio gastronómico. Declárese el bocadillo veleño como patrimonio gastronómico de la Nación dada su denominación de origen y su invaluable aporte a la cultura de la provincia de Vélez, Santander y de Colombia.</p> <p><b>Comentarios al Artículo 2:</b> Sobre el particular, es importante recordar que la protección de las denominaciones de origen, se da bajo el artículo 201 de la Decisión 486, donde se establece que una denominación de origen es: "una indicación geográfica constituida por la denominación de un país, de una región o de un lugar determinado, o constituida por una denominación que sin ser la de un país, una región o un lugar determinado se refiere a la zona geográfica determinada, utilizada para designar un producto originario de ellos y cuya calidad, reputación u otras características se deban exclusiva o esencialmente al medio geográfico en el cual se produce, incluidos los factores naturales y humanos."</p> <p>En este sentido, es importante recordar que la denominación de origen se mantendrá vigente mientras persistan las condiciones, características y la calidad que la justifican. Esta protección abarca, además, las particularidades determinadas tanto por factores naturales como por la intervención humana.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Línea de crédito. Autorícese al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), a implementar una línea de crédito blanda con condiciones especiales para fomentar la producción y comercialización de bocadillo veleño. Podrán acceder a esta línea de crédito los habitantes de los municipios que conforman la denominación de origen del "bocadillo veleño" de conformidad con lo dispuesto por la Superintendencia de Industria y Comercio.</p> <p><b>Comentarios al Artículo 3:</b> Se sugiere que se mencione cómo esta línea de crédito contribuirá al cumplimiento de los requisitos de la denominación de origen. En este sentido, se sugiere establecer un vínculo entre el acceso a créditos y la necesidad de mantener los estándares de calidad para productos con denominación de origen. Lo anterior, en atención a la necesidad de</p>	<p>cumplir con las características brindadas por la Resolución 37563 de 2017, por medio de la cual se declara la protección por denominación de origen del "bocadillo veleño". En esta misma línea y en atención a la resolución mencionada, se sugiere revisar si las líneas de crédito, se brindan a quienes sean autorizados por la autoridad facultada para autorizar el uso de la denominación de origen.</p> <p><b>Artículo 5. Exportación.</b> El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará e implementará una política para fomentar la exportación del "bocadillo veleño". Para tales efectos, identificará potenciales mercados, establecerá relaciones comerciales y realizará un acompañamiento permanente a los productores para adecuar su cadena de producción a las necesidades de los mercados internacionales.</p> <p><b>Comentarios al Artículo 5:</b> Es necesario ajustar la redacción del artículo, considerando que actualmente el Ministerio cuenta como una oferta de programas para fortalecer la pequeña y mediana industria, entre los cuales se destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Clúster.</li> <li>Apuestas Productivas.</li> <li>Fábricas de Productividad.</li> </ul> <p>Estos programas son implementados por Patrimonios Autónomos entre ellos Colombia Productiva, INNPulsa, Procolombia, que en el marco de sus funciones, se encuentran actividades de acompañamiento, asesoría y fortalecimiento de la industria nacional.</p> <p>En este contexto, el MinCIT considera que no es necesaria la creación de una ley específica para un sector particular, dado que ya existen lineamientos y programas orientados al fortalecimiento de la industria. Además, se promueven iniciativas en materia de comercio exterior para la industria, la cual fortalece la actividad de la comercialización de este producto.</p> <p>En relación, a comercio exterior, se precisa que el fomento de la exportación del "bocadillo veleño" debe estar alineado con los estándares internacionales de protección de la denominación de origen. La Decisión 486, es clara, en que las denominaciones de origen también protegen el producto en mercados internacionales, por lo cual se debe asegurar que el acompañamiento a los productores también incluya el cumplimiento de normativas internacionales de la denominación de origen, para evitar que se comercialicen productos que no cumplan con los requisitos en mercados externos. En este sentido, se debe tener presente que la protección de las denominaciones de origen son territoriales, por lo cual, el gobierno deberá promover su protección en los lugares estratégicos para ello.</p> <p><b>Artículo 6. Procolombia.</b> En las ruedas de inversión que adelante Procolombia se deberá fomentar, preparar y priorizar la promoción de la inversión en la producción y comercialización del "bocadillo veleño".</p> <p><b>Comentarios al Artículo 6:</b> Teniendo en cuenta que el objetivo del proyecto de ley, es promover la producción, comercialización y exportación del "bocadillo veleño". De manera respetuosa, nos permitimos sugerir la siguiente redacción para este artículo:</p>

<p><b>Artículo 6. Procolombia.</b> En las ruedas de exportaciones que adelante Procolombia procurará fomentar la promoción de las exportaciones del "bocadillo veleño".</p> <p><b>Artículo 7. Acompañamiento a los cultivos.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural realizará un acompañamiento a los cultivos de guayaba que se destinen para la producción del "bocadillo veleño", en los municipios dispuestos por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), con el propósito de optimizar el proceso de producción. Para tal fin, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la Ley, reglamentará la materia, indicando, entre otros aspectos, la división encargada de realizar el acompañamiento, los recursos destinados y el proceso de seguimiento a los avances gestionados.</p> <p><b>Comentarios al Artículo 7:</b> Para el presente artículo, se trae a colación el contenido de la Resolución 37562 de la SIC, la cual establece la delimitación geográfica y las características regionales que brindan las condiciones específicas al "bocadillo veleño".</p> <p><i>Delimitación geográfica.</i> Se encuentra conformada por cuatro (4) municipios del Departamento de Santander y un (1) municipio del Departamento de Boyacá: Vélez, Barbosa, Guavatá, Puente Nacional y Monquirá, respectivamente. Estos municipios se encuentran ubicados en la cordillera oriental andina colombiana, con alturas comprendidas entre 1200 y 2200 metros sobre el nivel del mar. Corresponde a la zona geográfica ubicada en los departamentos de Boyacá y Santander, entre las coordenadas 73° 37' 30" y 73° 54' 30" de longitud oeste y 6° 7' de latitud norte, donde predomina el clima húmedo, con temperatura promedio de 22°C, y precipitación que oscila entre 1800 y 2400 mm por año.</p> <p><b>Artículo 9. Formalización.</b> El Gobierno Nacional, en cabeza de los Ministerios de Trabajo, Comercio y Agricultura, diseñará e implementará un programa de formalización empresarial dirigido a los pequeños y medianos productores de "bocadillo veleño", donde se debe tener en cuenta las particularidades del sector y las condiciones necesarias para optimizar la producción.</p> <p><b>Comentarios al Artículo 9:</b></p> <p>Desde el Ministerio, nos permitimos informar que se mantiene en la actualidad, diferentes programas y convocatorias abiertas para el fomento y fortalecimiento de la capacidad productiva y competitiva de las empresas o unidades productivas del país, donde ellas pueden ser de diversa índole y naturaleza, según el planteamiento y las características de su solicitud las cuales aplican abiertamente para en todo el territorio nacional.</p> <p>Así mismo, se realiza un acompañamiento técnico a través del el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) y a nivel departamental por medio de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación (CRCI); para fortalecer los ecosistemas de productividad, competitividad e innovación regionales a través de la implementación de acciones de política.</p>	<p>En este sentido, se sugiere ajustar este artículo, con la finalidad de enfocar el esfuerzo de las entidades del Gobierno Nacional para diseñar programas de encadenamientos de múltiples sectores, en la cual se incluya el sector del bocadillo y estar alineado con las iniciativas que desde esta cartera se cuenta con la oferta técnica y/o económica que atiende la necesidad de este articulado.</p> <p>De igual manera, se concidera necesario armonizar la política pública de Economía Popular y la creación de la "Ruta para la formalización", contemplando niveles de gradualidad para la formalización de las unidades productivas adscritas a la Economía Popular.</p> <p>Al efecto, cabe recordar que el gobierno nacional expidió el documento Conpes 3956 del 8 de enero de 2019, "Política de formalización empresarial", en el cual se definió: "como empresa formal aquella que cumpla con todas las normas que le aplican de manera obligatoria. En el marco de esta definición, es clave entender la formalización empresarial como un proceso, no como un estado binario"; en ese sentido, no es suficiente que una empresa sea formal para que crezca, se desarrolle y aumente su productividad. En otras palabras, el cumplimiento normativo por sí solo no asegura la materialización de los beneficios previstos en la legislación, ya que estos dependerán en gran medida del nivel de desarrollo empresarial que se haya alcanzado.</p> <p>Ahora bien, el MinCIT tiene dentro de su oferta institucional procesos de acompañamiento de las unidades productivas y micronegocios tendientes a que se fortalezcan y gradualmente reúnan los requisitos de formalización en sus diferentes dimensiones, verbí gracia, empresarial, de producto, entre otros.</p> <p>Finalmente, se reitera la importancia de articular esta Ley con futuras políticas públicas en materia de Economía Popular, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo, el cual resalta la participación activa de sus representantes. En este sentido, se sugiere establecer un marco general que incluya criterios de acción y principios orientadores, más que definir acciones específicas que podrían no ser adecuadas para este segmento. Asimismo, se considera fundamental que, dentro de la política de Economía Popular, se contemple explícitamente a este segmento empresarial.</p> <p><b>Artículo 10. Registro sanitario.</b> El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), deberá suministrar apoyo técnico a los productores de "bocadillo veleño" para la obtención del registro sanitario.</p> <p><b>Comentarios al Artículo 10:</b> Es importante tener en cuenta que esto es gratuito en el marco de la Ley de Emprendimiento 2069 de 2020.</p> <p><b>Artículo 11. Sello denominación de origen.</b> Todos los "bocadillos veleños" que sean producidos en los municipios y las condiciones que conforman la denominación de origen de conformidad con lo dispuesto por la SIC, deberán implementar una etiqueta que haga referencia a esta distinción. La SIC, en el marco de sus funciones, sancionará a las personas que comercialicen el producto utilizando el etiquetado de denominación de origen sin cumplir con las condiciones previstas por la entidad.</p>
--	---

**Comentarios al Artículo 11:** En relación con el presente artículo, se reitera la importancia de revisar el contenido de la Resolución 37562, así como la normativa sobre denominación de origen contemplada en la Decisión 486. Es fundamental destacar que la autorización para el uso de la denominación de origen será otorgada únicamente por la autoridad facultada para ello. Asimismo, se debe considerar que actualmente existe un signo de denominación de origen para aquellos productos que cumplen con las condiciones establecidas y son producidos por quienes han sido debidamente autorizados por dichas autoridades.

Finalmente, desde esta cartera consideramos fundamental que la Autoridad Nacional Competente en materia de propiedad industrial, la Superintendencia de Industria y Comercio, emita un pronunciamiento respecto al presente proyecto de ley.

Desde esa cartera, esperamos que esta respuesta atienda de fondo a su solicitud. Quedamos atentos en caso de que sea necesario precisar información adicional en el marco del trámite legislativo de este proyecto de ley.

Cordialmente,



**MARIA ALEXANDRA RIZO ARANGO**  
**VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL (E)**  
**DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL**

# CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se establece la capacitación obligatoria en violencias contra las mujeres y enfoque de género a los servidores públicos, particulares que desempeñen funciones públicas y contratistas de entidades públicas involucrados en la prevención y atención de estas violencias – Ley Atención sin Revictimización.*

<p>Concepto sobre el <b>proyecto de ley No. 193 de 2024</b> Cámara “por medio de la cual se establece la capacitación obligatoria en violencias contra las mujeres y enfoque de género a los servidores públicos, particulares que desempeñen funciones públicas y contratistas de entidades públicas involucrados en la prevención y atención de estas violencias – Ley Atención sin Revictimización”.</p> <p>En atención a lo solicitado, en este documento se realiza un análisis general de constitucionalidad del proyecto de ley de la referencia. Este documento se divide en tres partes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Breve descripción del proyecto.</li> <li>2. Análisis de constitucionalidad del proyecto.</li> <li>3. Comentarios de la Dirección de Justicia Formal.</li> </ol> <p><b>1. Breve descripción del proyecto</b></p> <p>De conformidad con lo señalado en el artículo 1º del proyecto, el objeto de la norma es: “<i>combatir la revictimización y la violencia institucional contra las mujeres víctimas de violencias</i>”, para lograr dicho objetivo se establece la obligatoriedad de realizar unos procesos de capacitación y formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres, dirigidos a: “<i>todos los servidores públicos, particulares que ejerzan funciones públicas y contratistas vinculados a las diversas autoridades públicas, judiciales y administrativas, que formen parte y desempeñen labores en prevención y atención de violencias contra las mujeres.</i>” (art. 1).</p> <p>En cuanto al ámbito de aplicación de la norma, se señala que los procesos de formación y capacitación serán obligatorios para los servidores públicos, los particulares que desempeñen funciones públicas y los contratistas de entidades públicas involucrados en la prevención y atención de violencias contra las mujeres. Para lo cual en el artículo 2º se realiza un listado no taxativo de entidades obligadas.</p> <p>Además de las capacitaciones, que deben realizarse por personal experto en diferentes materias relacionadas con la ruta de prevención y atención de violencias contra la mujer, se señala que las entidades obligadas también deberán evaluar anualmente el resultado e impacto de las capacitaciones, “<i>buscando identificar e implementar las modificaciones pertinentes en la prevención y atención de las violencias contra las mujeres, según las novedades legales, jurisprudenciales y sociales</i>” (art. 3). Por otro lado, se establece que la</p>	<p>omisión de las entidades de realizar dichas capacitaciones o la inasistencia injustificada de los funcionarios a estas generará una responsabilidad disciplinaria (art. 6).</p> <p><b>2. Análisis de constitucionalidad</b></p> <p>Analizado el contenido normativo del proyecto de ley, en términos generales no se observa que sus disposiciones sean contrarias a la Constitución, por el contrario, el proyecto de ley persigue fines constitucionalmente válidos, como la protección de los derechos de las mujeres, para lo cual el proyecto busca combatir la revictimización y la violencia institucional contra las mujeres. Sin embargo, es necesario hacer unos comentarios en relación con el impacto fiscal de la norma y las consecuencias disciplinarias por la omisión de realizar o asistir a las capacitaciones señaladas en el proyecto normativo.</p> <p><b>2.1 Impacto fiscal</b></p> <p>El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que cualquier proyecto de ley que ordene un gasto deberá hacer explícito el impacto fiscal de y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Además, se debe contar con el respectivo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo.</p> <p>En el presente caso, en la exposición de motivos del proyecto se indica que:</p> <p style="padding-left: 20px;">el proyecto de ley no genera 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<sup>1</sup>.</p> <p>Ahora bien, al revisar el contenido del proyecto se puede concluir que si bien no se ordena de manera expresa un gasto, el cumplimiento, por parte de las entidades señaladas en el artículo 2º del proyecto, a las obligaciones de formación y capacitación previstas en los artículos 4º y 5º pueden generar un gasto para dichas entidades.</p> <p><small><sup>1</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, GACETA No. 1185 de 2024, EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY 193 de 2024 Cámara “por medio de la cual se establece la capacitación obligatoria en violencias contra las mujeres y enfoque de género a los servidores públicos, particulares que desempeñen funciones públicas y contratistas de entidades públicas involucrados en la prevención y atención de estas violencias – Ley Atención sin Revictimización”, p. 35.</small></p>
<p>En efecto, El artículo 4º señala que:</p> <p>[...] Las entidades de las que trata el artículo 2º de la presente ley, una vez definidos los contenidos mínimos y metodología general de las capacitaciones, deberán delegar una dependencia encargada de llevar a cabo las mismas, al interior de cada entidad, <u>debiendo contar con personal experto en diferentes materias relacionadas con la ruta de prevención y atención de violencias contra la mujer</u> (subraya no original).</p> <p>En el mismo sentido el numeral 1º del artículo 5º establece lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementar al menos una capacitación al año en <u>modalidad sincrónica y presencial</u> dentro del proceso de formación que trata la presente ley, <u>dictada por un profesional con conocimiento, experiencia y formación específica en áreas relacionadas con enfoque de género y violencias contra las mujeres</u> (subraya no original).</li> </ol> <p>De las disposiciones antes transcritas se puede concluir que la implementación de la norma sí podría implicar un gasto para las entidades obligadas, pues la norma exige que las capacitaciones sean dictadas por un profesional con conocimiento, experiencia y formación en temas de género y violencias contra las mujeres. Esto afectaría principalmente a las entidades territoriales en donde su planta de personal y presupuesto son reducidos, por lo tanto, para dar cabal cumplimiento a la norma, deberían contratar una persona experta en temas de género para que dicte las capacitaciones ordenadas por la norma.</p> <p><b>2.2. Responsabilidad disciplinaria por incumplimiento de las obligaciones relacionadas con las actividades de formación y capacitación</b></p> <p>En el artículo 6º del proyecto se indica lo siguiente:</p> <p>Los funcionarios y funcionarias del área responsable de realizar la capacitación e implementar el proceso de formación, que no organicen y/o (sic) realicen las capacitaciones o no desarrollen los procesos de capacitación y formación sin justa causa comprobada, <u>incurrirán en un incumplimiento grave de los deberes a su cargo debido a la trascendencia social de su omisión, conforme a lo dispuesto en los artículos 47 y 67 de la Ley 1952 de 2019.</u></p> <p><u>La misma consecuencia, tendrán aquellos funcionarios o funcionarias que, sin justa causa comprobada, no asistan a las capacitaciones sobre</u></p>	<p><u>enfoque de género y violencias contra las mujeres</u> (subraya y negrilla no original).</p> <p>De esta redacción se infiere que se busca consagrar la omisión de realizar o asistir a las capacitaciones sobre enfoque de género y violencia contra las mujeres como una falta disciplinaria grave. Al respecto debe tenerse en cuenta que en Código General Disciplinario se diferencia entre las faltas gravísimas, que son taxativas (capítulo I, Título único, Libro II de la parte especial), y las faltas graves y leves que corresponden al incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones que no estén consagradas como faltas gravísimas (art. 67). De ese modo, para determinar si dicho incumplimiento de un deber, abuso de derecho, extralimitación de funciones o incursión en una prohibición es una falta grave o leve el Código General Disciplinario establece unos criterios de calificación de la conducta (art. 47).</p> <p>Por lo anterior, al establecerse como un “<i>incumplimiento grave de los deberes</i>” la omisión de realizar o asistir a una capacitación, se estaría creando una falta grave taxativa, generándose así una falta de coherencia normativa entre el Código General Disciplinario y el proyecto de ley, pues mientras en el Código solo son taxativas las faltas gravísimas y se establecen unos criterios para determinar la gravedad o levedad de las demás faltas, en el proyecto normativo se establece una falta grave taxativa.</p> <p>Por otro lado, se sugiere revisar el cumplimiento del principio de proporcionalidad en materia disciplinaria<sup>2</sup>. Lo anterior, teniendo en cuenta que la sanción, en caso de realizarse de manera dolosa, para las faltas graves es la suspensión en el ejercicio del cargo de tres a dieciocho meses y la inhabilidad especial por el mismo término.</p> <p>Por lo anterior, lo recomendable sería establecer que la omisión de realizar o asistir a las mencionadas capacitaciones generará responsabilidad disciplinaria, pero dejando al operador disciplinario graduar la gravedad de la conducta en cada caso concreto, de acuerdo con los criterios del artículo 47 del Código General Disciplinario, garantizando así el debido proceso y el principio de proporcionalidad.</p> <p><small><sup>2</sup> Sobre el principio de proporcionalidad y la tipificación de conductas como falta disciplinaria puede consultarse la Sentencia C-721 de 2015 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.</small></p>

**3. Comentarios de la Dirección de Justicia Formal.**

Es necesario señalar que Colombia cuenta con una amplia legislación encaminada a garantizar una vida libre de violencias contra las mujeres. De esta forma, surgen diversos instrumentos jurídicos internacionales de relevancia enfocadas a sancionar y eliminar toda forma de discriminación y violencia contra la mujer. Así pues, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada en 1979 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y aprobada por Colombia mediante la Ley 51 de 1981, obliga a los Estados parte a adoptar medidas tendientes a eliminar todo acto que resulte discriminatorio contra las mujeres, de lo contrario se atenta al derecho a la igualdad y la dignidad humana.

A su vez, el Estado Colombiano ratificó la Convención de Belém do Pará, por medio de la Ley 248 de 1995. En esta se entiende la violencia contra la mujer como:

Artículo 1: "...cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado".

Por su parte el artículo 7º de la Convención consagra las obligaciones a las que los Estados Parte se comprometieron, esto es:

- a) (...)
- c) Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
- d) (...)
- g) Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces (...)

Con la promulgación de la Constitución Política de Colombia en 1991, la cual "arroja como resultado una interpretación que exige de la totalidad de los actores que conforman la vida en sociedad, el compromiso no solamente de evitar la comisión de actos que discriminen y violenten a la mujer, sino el de adelantar acciones que en armonía con el cumplimiento de las obligaciones

propias de un Estado social de derecho, generen un ambiente propicio para que de manera efectiva, la mujer encuentre en el Estado, la sociedad y en sus pares -hombres y mujeres-, la protección de sus derechos, elevados a la categoría de Derechos Humanos, como lo es precisamente el derecho a vivir libre de violencia y en general, a no ser discriminada"<sup>3</sup>, se crean obligaciones generales para todos los agentes estatales en la garantía de los derechos humanos y fundamentales de las mujeres y específicas para aquellos que tienen a su cargo la competencia de tomar acciones para tener las vulneraciones a sus derechos.

Así, las "exigencias del Estado Social de Derecho impone justamente que los postulados superiores que la consagran no constituyan meras aspiraciones programáticas, sino que se materialicen en acciones afirmativas que vinculen a todos los poderes públicos en la erradicación y sanción del arraigado fenómeno de la violencia contra la mujer. En esta labor de hacer efectivo el derecho a la igualdad y a la no discriminación de la mujer, la administración de justicia juega un papel fundamental"<sup>4</sup>.

De esta manera, uno de los mecanismos desarrollados por el Estado colombiano para cumplir con su obligación de prevenir, investigar y sancionar las violencias contra las mujeres han sido las medidas de protección. Esta institución jurídica fue consagrada por la Ley 294 de 1996, modificada posteriormente por la Ley 575 de 2000, a través de esta reforma se trasladó la competencia para emitir las medidas de protección de los Juzgados de Familia a las Comisarias de Familia.

Esta Ley en su artículo 1 establece:

"Artículo 1º. Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico o síquico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al Comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de éste al Juez Civil Municipal o promiscuo municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato <sic> o agresión o evite que ésta se realice cuando fuere inminente.

Cuando en el domicilio de la persona agredida hubiere más de un despacho judicial competente para conocer de esta acción, la petición se someterá en forma inmediata a reparto".

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-080 de 2020. MP José Fernando Reyes Cuartas.  
<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-334 de 2020 MP Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Diez años después, la Ley 1257 de 2008 consagró en su artículo 8 las medidas de protección como un derecho de las mujeres víctimas de violencias e incluyó un nuevo grupo de medidas de protección concretas para garantizar el derecho a las mujeres a una vida libre de violencias. En casos de violencia intrafamiliar, esta norma establece en su artículo 17 un listado de medidas, no taxativas, que pueden ser otorgadas por la autoridad competente.

Asimismo, la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha reconocido que las mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar o sexual son sujetos de especial protecciones. En concreto, se resalta:

"En este sentido, y en el marco de un ámbito investigativo y de juzgamiento de la violencia de género, la Corte ha amparado los derechos fundamentales de este grupo poblacional cuando se ha demostrado que las autoridades de conocimiento han vulnerado el derecho al debido proceso al momento de evaluar la necesidad de brindar medidas de protección por violencia intrafamiliar"<sup>5</sup>.

De igual forma, la Corte reconoce que:

"la discriminación en razón del género (...) limita el acceso efectivo de las mujeres al sistema de justicia. Como ha tenido oportunidad de señalarlo esta corporación, en ocasiones, aquellas también son víctimas de prejuicios y estereotipos dentro del mismo sistema que sesgan la toma de decisiones al fallar, pues "los jueces, además de reconocer derechos, también pueden confirmar patrones de desigualdad y discriminación" lo que resulta en un mal manejo de los procedimientos y en su consecuente revictimización (...). Su presencia en los sistemas de justicia tiene consecuencias perjudiciales para los derechos de las mujeres, particularmente para las víctimas de diferentes formas de violencia, de ahí la importancia de su erradicación en la interpretación y aplicación de las normas por parte de los operadores jurídicos"<sup>7</sup>.

Finalmente, en la sentencia T-735-17, el Alto Tribunal en lo constitucional se ha pronunciado frente a la violencia institucional, en tanto se trata de "prácticas invisibles y que han sido interiorizadas por los operadores y las mujeres que son víctimas de ellas, no son denunciadas". Estas prácticas se sustentan en

estereotipos o prejuicios que, con frecuencia, impactan de manera negativa en el derecho de acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencias basadas en género y producen una revictimización secundaria.

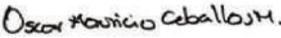
En esa misma línea, la precitada jurisprudencia dispuso que:

"Consciente del rol esencial que desempeñan los funcionarios en la erradicación de la violencia contra la mujer y en la subsistencia de patrones discriminatorios y estereotipos de género en el desarrollo de los procesos judiciales, este Tribunal ha enunciado un mínimo de condiciones para asegurar el acceso a una justicia con perspectiva de género, a saber:

- i) desplegar toda actividad investigativa en aras de garantizar los derechos en disputa y la dignidad de las mujeres;
- ii) analizar los hechos, las pruebas y las normas con base en interpretaciones sistemáticas de la realidad, de manera que en ese ejercicio hermenéutico se reconozca que las mujeres han sido un grupo tradicionalmente discriminado y como tal, se justifica un trato diferencial;
- iii) no tomar decisiones con base en estereotipos de género;
- iv) evitar la revictimización de la mujer a la hora de cumplir con sus funciones; reconocer las diferencias entre hombres y mujeres;
- v) flexibilizar la carga probatoria en casos de violencia o discriminación, privilegiando los indicios sobre las pruebas directas, cuando estas últimas resulten insuficientes;
- vi) considerar el rol transformador o perpetuador de las decisiones judiciales;
- vii) efectuar un análisis rígido sobre las actuaciones de quien presuntamente comete la violencia;
- viii) evaluar las posibilidades y recursos reales de acceso a trámites judiciales;
- ix) analizar las relaciones de poder que afectan la dignidad y autonomía de las mujeres."

Ahora bien, teniendo en cuenta el panorama normativo en relación con los derechos humanos de las mujeres, es preciso indicar que el Estado colombiano, ha sido vinculado por organismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Bedoya Lima y otra, contra Colombia", para crear e implementar "un plan de capacitación y sensibilización a funcionarios públicos, fuerzas de seguridad y operadores de justicia para garantizar que cuenten con los conocimientos necesarios para identificar actos y manifestaciones de

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-590 de 2017. MP Alberto Rojas Ríos.  
<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-027 de 2017. MP Aquiles Arrieta Gómez.  
<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-334 de 2020 M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<p>violencia contra las mujeres basadas en el género que afectan a las mujeres periodistas, protegerlas en situación de peligro e investigar y enjuiciar a los perpetradores (...)”<sup>8</sup>. De manera que, como se ha mencionado con anterioridad a través de los distintos instrumentos normativos tanto nacionales como internacionales se vincula al Estado colombiano como garante de los derechos humanos de las mujeres, en especial, el derecho a una vida libre de violencias en ámbito público y privado.<sup>9</sup></p> <p>Frente al proyecto de ley propuesto en consideración se recomienda:</p> <p><b>Artículo 1.</b> Se recomienda la inclusión en el objeto, acorde con lo mencionado por la Corte IDH en el caso “Bedoya Lima y otra, contra Colombia”, a las fuerzas de seguridad y operadores de justicia.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Se propone la inclusión de las fuerzas de seguridad, así como los conciliadores en derecho y notarios.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Se recomienda tener en cuenta el alcance de la violencia institucional, como lo mencionó la Corte Constitucional en Sentencia T-735 de 2017, al indicar que: “Esa violencia es el resultado de actos de discriminación que impiden a la mujer acceder a una protección efectiva, enviando a las víctimas, a sus familias y a la sociedad, un mensaje en el sentido de que la autoridad estatal tolera la agresión contra las mujeres. Por tanto, para evitar que el Estado se convierta en un segundo agresor de las mujeres víctimas de violencia, la Corte indicó que se deben cumplir, entre otras, las siguientes reglas al momento de atender esos casos: i) el proceso de medidas de protección y el trámite de cumplimiento deben darse dentro de un término razonable para evitar nuevos hechos de violencia, ii) se le debe permitir a las mujeres el acceso a la información sobre el estado de la investigación para que ejerzan su derecho a la defensa, iii) los funcionarios encargados de la ruta de atención deben ser imparciales, asegurando que sus decisiones no se basen en preconcepciones sobre la forma en que debe actuar una víctima de violencia o la gravedad de los hechos para que se reconozcan como una agresión, iv) los derechos reconocidos en la Ley 1257 de 2008, como elegir no ser confrontada a su agresor, deben ser garantizados en todos los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, v) las medidas de protección deben ser idóneas para eliminar la violencia o la amenaza denunciada, atendiendo la modalidad del daño</p> <p><small><sup>8</sup> Sentencia Corte IDH, caso Bedoya Lima y otra vs. Colombia, punto resolutorio, No 14. <sup>9</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Pará” art. 2.</small></p>	<p>y recurriendo a cualquier tipo medidas para conjurar la situación de violencia o su riesgo.”</p> <p><b>Artículo 7.</b> Se recomienda añadir: “(...) del Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (Sivige) o quien haga sus veces”, teniendo en cuenta el desarrollo del Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitorio de las Violencias Basadas en Género -VBG- SALVIA, desarrollado por el Ministerio de Igualdad y Equidad.</p> <p>Atentamente,</p> <p></p> <p><b>ÓSCAR MAURICIO CEBALLOS MARTÍNEZ</b> Director Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico</p>
---	---

## CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2023 DE LA CÁMARA

*por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos.*

<p>3. Despacho Viceministra Técnica</p> <p style="text-align: center;"></p> <p>Honorable Representante <b>JATME RAÚL SALAMANCA TORRES</b> Cámara de Representantes <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> Carrera 7 No. 8-68 Ciudad</p> <p style="text-align: center;"> Radicado: 2-2024-054643 Bogotá D.C., 11 de octubre de 2024 17:20</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley No. 305 de 2023 de la Cámara <i>“Por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos.”</i></p> <p>Respetado Presidente,</p> <p>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 parlamentaria, tiene por objeto “(...) <i>eliminar impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM, buscando disminuir el impacto generado por el alza de precios que ha impuesto el Gobierno Nacional buscando la estabilización de la deuda y la eliminación del déficit que ha acumulado el Fondo para la Estabilización de Precios de la Gasolina y el Petróleo (FECP).</i>”<sup>2</sup></p> <p>Para el efecto, la iniciativa busca: i) derogar los artículos 218 y 219 de la Ley 1819 de 2016<sup>3</sup>, que modificaron, respectivamente, los artículos 167 y 168 de la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, que señalan los elementos esenciales del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM; ii) modificar el artículo 220 de la misma ley en el sentido de establecer que el Ministerio de Minas y Energía tendrá la función de distribución de combustibles líquidos en todos los departamentos y municipios del país, y no solo en zonas de frontera, los cuales estarán excluidos de IVA y exentos de aranceles; iii) derogar el artículo 444 del Decreto Ley 624 de 1989<sup>5</sup> (Estatuto Tributario) en donde se determinan los responsables del impuesto en la venta de derivados del petróleo; y, iv) derogar el artículo 1.3.1.12.18 del Decreto 1625 de 2016<sup>6</sup> Único Reglamentario en materia tributaria, que desarrolla lo correspondiente a la exclusión del impuesto sobre las ventas para los combustibles líquidos distribuidos en zonas de frontera.</p> <p><small><sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. <sup>2</sup> Gaceta del Congreso de la República No. 887 de 2024, Página 5. <sup>3</sup> Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. <sup>4</sup> Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. <sup>5</sup> Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. <sup>6</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria.</small></p>	<p>En primera medida, se debe indicar que de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política, los proyectos de ley que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales son de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional y por ende requieren contar con su aval. En este orden de ideas, en caso de continuar el trámite legislativo sin el aval del Gobierno, representado por este Ministerio en materia tributaria<sup>7</sup>, la iniciativa podría correr un riesgo de inconstitucionalidad, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>8</sup>.</p> <p>De otra parte, es menester resaltar que los impuestos objeto de estudio contribuyen al proceso de redistribución del ingreso en la economía. En efecto, los recursos del impuesto son de libre disponibilidad, hacen parte de la unidad de caja de recursos públicos y con ellos se atiende los programas y proyectos definidos en las apropiaciones de cada año con destino al gasto social, siendo además fuente de recursos para los entes territoriales, toda vez que son parte de los ingresos corrientes de la Nación y, por tanto, son base para la determinación del Sistema General de Participaciones (SGP).</p> <p>Adicionalmente, se debe considerar que la estructura del precio de venta al público de la gasolina y el ACPM cuenta actualmente con importantes beneficios tributarios. En primer lugar, la Ley 1955 de 2019<sup>9</sup> disminuyó la tarifa de IVA aplicado sobre el ingreso al productor fósil de la gasolina y el ACPM, pasándola de la tarifa general del 19% a una reducida del 5%, generando un gasto tributario de <b>\$1,2 billones</b> estimado en el 2022. Adicionalmente, el IVA no es cobrado sobre todas las fases de agregación de valor de la cadena de combustibles líquidos, generando un menor recaudo de <b>\$657 mil millones</b>, estimado en la vigencia 2022, por no causar este impuesto sobre el margen minorista. Igualmente, en la medida en que el ingreso al productor sea menor al precio internacional, la base gravable del IVA es menor y por tanto el potencial de recaudo tributario se reduce.</p> <p>En segundo lugar, con la legislación vigente, el ingreso al productor del biocombustible (biodiesel o etanol) no causa, entre otros, los impuestos de IVA e Impuesto Nacional a la gasolina y al ACPM, lo cual reduce la carga impositiva sobre el galón de gasolina oxigenada y de ACPM con biodiesel.</p> <p>Por otra parte, se destaca que los consumidores en zonas de frontera gozan de beneficios tributarios y económicos adicionales en la estructura de los precios de venta al público de los combustibles líquidos. Dentro de estos beneficios se encuentran los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El artículo 6 de la Ley 2135 de 2021<sup>10</sup> dispone que los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía establecerán el régimen de precios aplicable al volumen máximo de combustibles derivados del petróleo a distribuir, con beneficios económicos y tributarios en las zonas de frontera; así mismo, determina que podrán señalar los esquemas regulatorios y tarifarios para dichos efectos.</li> </ul> <p><small><sup>7</sup> Decreto 4712 de 2008. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. <sup>8</sup> Ver, entre otras, sentencia C - 558 de 2019, Corte Constitucional. <sup>9</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 - “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” <sup>10</sup> Por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 90, 289 y 337 de la Constitución Política.</small></p>
--	---

• El artículo 7 de la Ley 2135 de 2021 determina que el Ministerio de Minas y Energía señalará las variables, periodicidad y demás parámetros generales con base en los cuales se establecerán los volúmenes máximos de combustibles con beneficios tributarios a distribuir en los municipios considerados como zonas de frontera y entre las estaciones de servicio ubicadas en su jurisdicción. De igual manera, indica que el incremento de volúmenes en dichas zonas deberá contar con previo concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

• El artículo 2.2.1.1.2.2.5.1. del Decreto 1073 de 2015<sup>11</sup> establece de forma taxativa el listado de municipios de los departamentos fronterizos que "(...) para efectos de las exenciones de los impuestos de arancel, IVA e Impuesto Global de que trata el párrafo cuarto del artículo primero de la Ley 681 de 2001", se entienden definidos como municipios de zonas de frontera y sujetos de los beneficios de que tratan las normas tributarias y de la cadena de distribución de combustibles vigentes.

• El artículo 2.3.4.1.16 del Decreto 1068 de 2015<sup>12</sup> señala que el Ministerio de Minas y Energía fijará el ingreso al productor en zonas de frontera, y que los cambios en la proporcionalidad sobre el ingreso al productor nacional en dichas zonas o la decisión de extender dicha política a nuevas zonas de frontera, deberá contar con concepto previo favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

• El artículo 35 de la Ley 1955 de 2019 dispone que corresponde a los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, o la entidad delegada, establecer la metodología de cálculo del valor del ingreso al productor de los combustibles líquidos y biocombustibles, así como las tarifas y márgenes asociados a la remuneración de toda la cadena de transporte, logística, comercialización y distribución de dichos combustibles que hacen parte del mercado regulado.

• El artículo 3 de la Ley 2093 de 2021<sup>13</sup> determina una tarifa diferencial de la sobretasa a la gasolina y al ACPM para zonas de frontera, menor comparativamente a las de las categorías municipal, distrital y departamental, respectivamente. Lo anterior, aplicable exclusivamente a los volúmenes máximos asignados a los diferentes agentes de la cadena de distribución de combustibles.

Para ventas por encima de los volúmenes en mención o agentes que no son objeto de los mismos, la tarifa de la sobretasa a la gasolina por galón y la sobretasa al ACPM por galón corresponde a la tarifa general señalada en el referido artículo.

En este sentido, los beneficios económicos y tributarios aplicables al volumen máximo de combustibles derivados del petróleo a distribuir en zonas de frontera son: **i)** los económicos, relacionados con la proporcionalidad que determine el Gobierno nacional que deberán pagar los consumidores finales de los combustibles líquidos fósiles cuyo costo fiscal se atiende por medio del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC); y **ii)** los tributarios

<sup>11</sup> Por la cual medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía  
<sup>12</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público  
<sup>13</sup> Por medio del cual se modifican las Leyes 488 de 1998 y 788 de 2002

relacionados con la exclusión del IVA en cuanto al combustible fósil, la exención de aranceles e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, y las menores tarifas de sobretasa a la gasolina y ACPM, cuyo costo fiscal es asumido por la Nación y las Entidades Territoriales al no recaudar dichos ingresos, respectivamente. Frente a estos últimos, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2024 estima el costo fiscal del gasto tributario en relación con el Impuesto Nacional a la gasolina y ACPM en **\$386 mil millones**.

Además de los beneficios tributarios actuales, los precios de los combustibles líquidos han sido estabilizados históricamente de manera significativa generando un importante impacto en las finanzas de la Nación a la fecha. En este sentido, el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), se ha convertido en un reto para la sostenibilidad de las finanzas públicas del Gobierno nacional. En el periodo comprendido entre 2008 y 2023, el Gobierno nacional destinó alrededor de **\$100 billones** (a precios constantes de 2023) con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación para cubrir las diferencias entre los precios locales e internacionales de la gasolina y el ACPM. En efecto, entre 2015 y 2023, el precio del ingreso al productor de la gasolina estuvo en promedio 12% por debajo del precio internacional, mientras que en el caso del ACPM esta relación es de 23% por debajo del precio internacional.

Conforme a lo expuesto, se advierte que el gasto tributario actual en la política de combustibles líquidos y el gasto del FEPC son inequitativos y tienen efectos medio ambientales negativos. Estos beneficios suelen favorecer principalmente a personas con ingresos más altos, ya que son estos hogares los que tienden a consumir en mayor medida estos tipos de combustibles líquidos. Específicamente, de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>14</sup>, el 10% de los hogares con mayores ingresos en el país recibe diez veces más, en promedio, de los beneficios de la política de combustibles (gasto de FEPC y tributario) que el 10% de los hogares con menores ingresos.

En este sentido, se concluye que eliminar los impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM tendría un efecto doblemente regresivo, así: i) los hogares de mayores ingresos serían los que se beneficiarían en mayor medida de las propuestas incluidas en el proyecto de ley; y ii) la eliminación de estos impuestos reduciría los recursos disponibles de la Nación, lo que terminaría limitando la capacidad de Gobierno nacional para la formulación de programas y proyectos de inversión social.

De igual manera, cabe resaltar que las pretensiones del proyecto de ley en cuestión van en contra de los objetivos del Gobierno en materia de transición energética y protección del medio ambiente, considerando que la eliminación de los impuestos aplicados a los combustibles líquidos terminaría generando externalidades negativas dados los efectos ambientales que tiene el consumo de estos bienes en materia de emisiones de dióxido de carbono, afectaciones en la calidad del aire, la salud y la congestión vehicular. En todo caso, cabe recordar que la carga tributaria de un galón de gasolina oxigenada es de 18,2% y del ACPM con biodiesel es de 15,8%, lo cual representa una tasa impositiva menor a la tarifa general de IVA del 19%.

<sup>14</sup> Cálculos DGPM-MHCP a partir de un modelo de equilibrio general estático con base en la Matriz Insumo Producto (2017) y la Encuesta Nacional del Presupuesto de los Hogares (2017) del DANE, y datos del Ministerio de Minas y Energía.

Finalmente, se destaca que las medidas propuestas en el proyecto de ley representarían un costo fiscal anual adicional para la Nación estimado en **\$4,4 billones** (a precios constantes de 2024), equivalentes al 0,27% del PIB. En este sentido, de no contar con una fuente de ingreso sustituta, implicaría un desfinanciamiento considerable del Presupuesto General de la Nación para 2025, con efectos permanentes que impactarían desfavorablemente el escenario fiscal de mediano plazo.

**Tabla 1. Costo fiscal estimado del Proyecto de Ley 305 de la Cámara de Representantes para 2024**  
(miles de millones y como % del PIB)

Concepto	\$mm	% del PIB
Impuesto a la gasolina y al ACPM	2.562	0,15%
Exclusión IVA ACPM	752	0,04%
Exclusión IVA GMC	1.177	0,07%
<b>Total</b>	<b>4.490</b>	<b>0,27%</b>

Fuente: Estimaciones MHCP

De acuerdo con el impacto fiscal estimado, es necesario que los autores y ponentes den cumplimiento de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, según el cual todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento<sup>15</sup>.

En atención a la disposición en cita, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la Nación, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en varias sentencias. De acuerdo con el alto tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso efectúe una mínima comprensión del costo real de la propuesta, del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal<sup>16</sup>.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, se abstiene de rendir concepto favorable sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas

<sup>15</sup> Mediante la Sentencia C-075 de 2022, la Honorable Corte Constitucional declaró la inexecutable de la Ley 2075 de 2022 por vulnerar el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 y los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, al incurrir en el deber de considerar en el Proyecto de Ley: i) el impacto fiscal de las medidas de gasto; ii) los efectos fiscales del Proyecto; y iii) su fuente de financiación, por lo cual, la inobservancia de lo anterior, podría conllevar un riesgo de inconstitucionalidad.  
<sup>16</sup> *Ibidem*

respectivas, así como disponer la publicidad de esta comunicación en la Gaceta del Congreso<sup>17</sup>. Asimismo, manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO**  
 Viceministra Técnica de Hacienda y Crédito Público  
 VT/DGPM/DIAN/DGPPN/OAJ

**ELABORÓ:** María Camila Pérez Medina  
**REVISÓ:** Germán Andrés Rubio Castiblanco  
**Vo. Bo.:** Lorenzo Uribe Bardon/Carlos Enrique Martínez Moncayo/David Esteban Herrera Jiménez  
**CON COPIA:** Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza. Secretario General de la Cámara de Representantes.

<sup>17</sup> De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el informe que rinda el Ministerio de Hacienda y Crédito público deberá ser publicado en la Gaceta del Congreso de la República. Y, según reza el artículo 47, numeral 11, de la Ley 5 de 1992, es deber del secretario general de cada cámara, disponer la publicidad de la Gaceta del Congreso de la República.

### CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 456 DE 2024 CÁMARA – 81 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se crea el Programa Nacional de Acompañamiento Integral al Egresado, se fortalece la oferta estatal, las redes de apoyo y se orientan acciones en procura de su desarrollo integral -Ley Hijos del Estado.

<p>Bogotá</p> <p>Doctor <b>RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO</b> Secretario Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes Bogotá D.C</p> <p><b>Referencia:</b> Concepto al Proyecto de Ley 456 de 2024 Cámara – 081 de 2023 Senado</p> <p>Respetado doctor Albornoz, reciba un cordial saludo.</p> <p>Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley 081 de 2023 Senado – 456 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se crea el Programa Nacional de Acompañamiento Integral al Egresado, se fortalece la oferta estatal, las redes de apoyo y se orientan acciones en procura de su desarrollo integral -Ley Hijos del Estado".</p> <p>Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>RICARDO MORENO PATIÑO</b> Viceministro de Educación Superior</p> <p>Copia: <b>Autores:</b> H.S.BEATRIZ LORENA RÍOS CUELLAR , H.S.SOLEIDAD TAMAYO TAMAYO , H.S.KARINA ESPINOSA OLIVER , H.S. ESTEBAN QUINTERO GARDONA H.R.HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ , H.R.ERIKÁ TATIANA SÁNCHEZ PINTO , H.R.MÓNICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA , H.R.EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE</p> <p><b>Porante:</b> H.R. LEIDER ALEXANDRA VASQUEZ OCHOA, H.R. JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA</p>	<p><b>Concepto al Proyecto de Ley 081 de 2023 Senado – 456 de 2024 Cámara</b> "Por medio de la cual se crea el Programa Nacional de Acompañamiento Integral al Egresado, se fortalece la oferta estatal, las redes de apoyo y se orientan acciones en procura de su desarrollo integral -Ley Hijos del Estado".</p> <p><b>Objeto</b></p> <p>La presente iniciativa tiene como finalidad la creación del Programa Nacional de Acompañamiento Integral al Egresado. Su objetivo es fortalecer la oferta estatal y las redes de apoyo, así como orientar acciones que promuevan el desarrollo integral de los jóvenes sin cuidado parental que hayan egresado o se encuentren próximos a egresar del Sistema de Protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).</p> <p>Este programa busca garantizar el respeto y la protección de los derechos de estos jóvenes, así como asegurar su efectiva inclusión social. Además, se propone dotarlos de las herramientas y habilidades necesarias para el desarrollo de sus capacidades humanas, la construcción de un proyecto de vida sostenible y una adecuada transición hacia una vida autónoma, independiente y productiva en los ámbitos social y económico. Todo ello se enmarca en el principio de corresponsabilidad que rige el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, en articulación con otros sistemas que poseen competencias afines.</p> <p><b>I. CONSIDERACIONES TÉCNICAS</b></p> <p>Con base en el análisis de la iniciativa legislativa, el Ministerio de Educación Nacional como cabeza del sector de la educación y en el marco de las funciones atribuidas en el Decreto 2269 de 2023, considera necesario presentar las siguientes consideraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 16.</b> <b>Artículo 16. Priorización en la oferta estatal.</b> El Gobierno Nacional velará porque se le garantice a la población objeto de la presente Ley, hasta los 28 años, el acceso de manera preferencial y continua, a la oferta, beneficios y subsidios estatales especialmente en el sistema de seguridad social integral, el sistema de asistencia social, el sistema de educación básica, media y superior, en programas de acceso a vivienda, programas rurales, el servicio nacional de aprendizaje SENA, en el servicio público de empleo y en la definición de la situación militar de los adolescentes y jóvenes, bajo el marco del principio de corresponsabilidad que rige el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. El Gobierno Nacional velará por la inclusión de la población objeto de la presente Ley, en los programas y rutas creadas para la atención integral de la juventud, que se encuentren en situaciones de riesgo o vulnerabilidad.</li> </ul> <p>Respecto a lo dispuesto en el artículo, es oportuno indicar que el Gobierno Nacional no puede preferenciar el acceso de manera preferencial a la educación superior, toda vez que las instituciones de educación superior gozan del principio constitucional de autonomía universitaria que las faculta a establecer su proceso de admisión a sus programas</p>
<p>académicos. En este sentido y teniendo presente la disposición prevista en el literal 10 del artículo 8 de la iniciativa, en el cual se indica que el ICBF promoverá con las universidades públicas y el SENA un proceso de inscripción e ingreso especial para la población objeto del proyecto de ley, respetando la autonomía de las universidades, recomendamos se adopte la propuesta de redacción que será incluida en el acápite de recomendaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 22.</b> <b>Artículo 22.</b> Adiciónese un parágrafo al artículo 27 de la Ley 2155 de 2021, el cual quedará así: (...) <b>Parágrafo tercero.</b> En desarrollo de la política de Estado de gratuidad en la matrícula para todos los estudiantes de programas de pregrado en situación de vulnerabilidad, en el marco de sus competencias, velará por el establecimiento de una estrategia que permita priorizar, en condiciones de igualdad, a los jóvenes entre 18 y 28 años egresados del Sistema de Protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</li> </ul> <p>De la misma manera en lo que respecta a los programas de posgrado, se podrá contar con la colaboración y cooperación internacional y convenios con organizaciones privadas.</p> <p>En relación con lo indicado en el artículo, consideramos pertinente indicar que el establecimiento de una estrategia que genere una priorización del beneficio para los jóvenes el ICBF, generaría una discriminación sobre las otras poblaciones sujetas de protección constitucional que son beneficiarias de la política.</p> <p>Ahora bien, debe tenerse en cuenta que actualmente uno de los requisitos a cumplir para ser beneficiario es estar registrado en la base certificada nacional de SISBEN IV y pertenecer al grupo A, B o C en cualquier subgrupo, requisito que está planteado en la lógica de beneficiar a población vulnerable. En este sentido, los jóvenes entre 18 y 28 años egresados del Sistema de Protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar son beneficiarios actualmente de la política siempre y cuando estén registrados en la base de SISBEN IV y pertenecer al grupo A, B o C en cualquier subgrupo. Razón por la cual se sugiere que el ICBF garantice la inscripción de los jóvenes en el SISBEN para que puedan acceder como potenciales beneficiarios a los programas del estado, incluido la política de gratuidad en la matrícula de la educación superior.</p> <p>Por este motivo, no se requiere de una disposición diferente a la prevista en las leyes 2155 de 2021 y 2307 de 2023, más cuando lo propuesto puede generar discriminación en el beneficio respecto a otras poblaciones vulnerables.</p> <p>Bajo este contexto, recomendamos la eliminación del artículo 22 de la iniciativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 23.</b> <b>Artículo 23. Flexibilización en los programas dictados por el Servicio Nacional de Aprendizaje Sena.</b> El Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de</li> </ul>	<p>Educación, en el marco de sus competencias, velarán por el fortalecimiento y mejoramiento del acceso y flexibilización de los requisitos de acceso y apertura de los programas impartidos por el SENA, a fin de priorizar, facilitar y garantizar el acceso a los programas educativos, técnicos y tecnológicos y los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales, a la población objeto de la presente ley.</p> <p>En esta estrategia se flexibilizarán los requisitos de apertura de los cursos y se deberán considerar las necesidades y proyecciones de los jóvenes egresados del sistema de protección del ICBF, con el propósito de fortalecer su proyecto de vida y asegurar el cumplimiento de las condiciones obligatorias preparativas para la vida autónoma e independiente".</p> <p>Respecto a lo propuesto, consideramos pertinente señalar que, conforme a lo estipulado en la Ley 119 de 1994 y el Decreto 1072 de 2015, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) constituye un establecimiento público de orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, que se encuentra adscrito al Ministerio del Trabajo. Su función es cumplir con la responsabilidad estatal de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, mediante la oferta y ejecución de formación profesional integral que facilite la incorporación y desarrollo de individuos en actividades productivas, contribuyendo así al desarrollo social, económico y tecnológico del país.</p> <p>En este sentido, el SENA tiene la responsabilidad de organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación con las necesidades sociales y del sector productivo.</p> <p>En este contexto, y considerando que las competencias y funciones de esta Cartera se centran en la definición de políticas y lineamientos para la prestación de un servicio educativo de calidad, con acceso equitativo y permanencia, tal como se establece en el Decreto 2269 de 2023, consideramos que las disposiciones referidas a "velar por el fortalecimiento y mejoramiento del acceso y flexibilización de los requisitos de acceso y apertura de los programas impartidos por el SENA", así como la estrategia de "flexibilizar los requisitos de apertura de los cursos", exceden las competencias de esta Cartera. Dichas funciones son atribuidas exclusivamente al SENA, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 de la Ley 119 de 1994.</p> <p>Por lo anterior, solicitamos respetuosamente la exclusión de esta Cartera del artículo 23 de la iniciativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 24.</b> <b>"Artículo 24. Prelación en créditos educativos.</b> Los jóvenes egresados que hagan parte del Programa de Acompañamiento Integral al Egresado, de que trata esta ley, tendrán prelación en el otorgamiento de becas o créditos educativos en Instituciones Educativas de educación superior del sector público y en el ICETEX previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por dichas entidades. Esta</li> </ul>

<p style="text-align: center;"><i>prelación también podrá ser incorporada por instituciones educativas del sector privado”.</i></p> <p>Si bien reconocemos que objetivo del artículo es loable, es necesario ajustarlo de tal manera que los dispuesto sea coherente con el principio constitucional de autonomía universitaria que facultó a las Instituciones de educación superior para “darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional” conforme a lo establecido artículo 69 de la Constitución Política de Colombia, y en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.</p> <p>De esta manera, se sugerirá acoger una propuesta de redacción que será incluida en el acápite de recomendaciones.</p> <p><b>II. RECOMENDACIONES</b></p> <p>El Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de las funciones conferidas por el Decreto 2269 de 2023, recomienda la eliminación del artículo 22 y la exclusión de esta Cartera del artículo 23, de acuerdo con lo previamente expuesto. Además, sugiere la adopción de la redacción que se presentará a continuación en relación con los artículos 16 y 24 de la iniciativa legislativa.</p> <p>Se propone como texto para los artículos 16 y 24 del proyecto de ley:</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;">Texto original</th> <th style="width: 50%;">Propuesta de ajuste MEN</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <p><b>“Artículo 16. Priorización en la oferta estatal.</b> El Gobierno Nacional velará porque se le garantice a la población objeto de la presente Ley, hasta los 28 años, el acceso de manera preferencial y continua, a la oferta, beneficios y subsidios estatales especialmente en el sistema de seguridad social integral, el sistema de asistencia social, el sistema de educación básica, media y superior, en programas de acceso a vivienda, programas rurales, el servicio nacional de aprendizaje SENA, en el servicio público de empleo y en la definición de la situación militar de los adolescentes y jóvenes, bajo el marco del principio de corresponsabilidad que rige el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. El Gobierno Nacional velará por la inclusión de la población objeto de la presente Ley, en los</p> </td> <td> <p><b>“Artículo 16. Priorización en la oferta estatal.</b> El Gobierno Nacional velará porque se le garantice a la población objeto de la presente Ley, hasta los 28 años, <u>el cumplimiento de las acciones que se definan para</u> el acceso de manera preferencial y continua, a la oferta, beneficios y subsidios estatales especialmente en el sistema de seguridad social integral, el sistema de asistencia social, el sistema de educación básica, media y superior, en programas de acceso a vivienda, programas rurales, el servicio nacional de aprendizaje SENA, en el servicio público de empleo y en la definición de la situación militar de los adolescentes y jóvenes, bajo el marco del principio de corresponsabilidad que rige el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. El Gobierno</p> </td> </tr> </tbody> </table>	Texto original	Propuesta de ajuste MEN	<p><b>“Artículo 16. Priorización en la oferta estatal.</b> El Gobierno Nacional velará porque se le garantice a la población objeto de la presente Ley, hasta los 28 años, el acceso de manera preferencial y continua, a la oferta, beneficios y subsidios estatales especialmente en el sistema de seguridad social integral, el sistema de asistencia social, el sistema de educación básica, media y superior, en programas de acceso a vivienda, programas rurales, el servicio nacional de aprendizaje SENA, en el servicio público de empleo y en la definición de la situación militar de los adolescentes y jóvenes, bajo el marco del principio de corresponsabilidad que rige el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. El Gobierno Nacional velará por la inclusión de la población objeto de la presente Ley, en los</p>	<p><b>“Artículo 16. Priorización en la oferta estatal.</b> El Gobierno Nacional velará porque se le garantice a la población objeto de la presente Ley, hasta los 28 años, <u>el cumplimiento de las acciones que se definan para</u> el acceso de manera preferencial y continua, a la oferta, beneficios y subsidios estatales especialmente en el sistema de seguridad social integral, el sistema de asistencia social, el sistema de educación básica, media y superior, en programas de acceso a vivienda, programas rurales, el servicio nacional de aprendizaje SENA, en el servicio público de empleo y en la definición de la situación militar de los adolescentes y jóvenes, bajo el marco del principio de corresponsabilidad que rige el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. El Gobierno</p>	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;"> <p>programas y rutas creadas para la atención integral de la juventud, que se encuentren en situaciones de riesgo o vulnerabilidad”.</p> </td> <td style="width: 50%;"> <p>Nacional velará por la inclusión de la población objeto de la presente Ley, en los programas y rutas creadas para la atención integral de la juventud, que se encuentren en situaciones de riesgo o vulnerabilidad”.</p> </td> </tr> <tr> <td> <p><b>“Artículo 24. Praelación en créditos educativos.</b> Los jóvenes egresados que hagan parte del Programa de Acompañamiento Integral al Egresado, de que trata esta ley, tendrán prelación en el otorgamiento de becas o créditos educativos en Instituciones Educativas de educación superior del sector público y en el ICETEX previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por dichas entidades. Esta prelación también podrá ser incorporada por instituciones educativas del sector privado”.</p> </td> <td> <p><b>“Artículo 24. Praelación en créditos educativos.</b> Los jóvenes egresados que hagan parte del Programa de Acompañamiento Integral al Egresado, de que trata esta ley, <u>podrán tener</u> prelación en el otorgamiento de becas o créditos educativos en Instituciones Educativas de educación superior del sector público y en el ICETEX previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por dichas entidades. Esta prelación también podrá ser incorporada por instituciones educativas del sector privado”.</p> </td> </tr> </table>	<p>programas y rutas creadas para la atención integral de la juventud, que se encuentren en situaciones de riesgo o vulnerabilidad”.</p>	<p>Nacional velará por la inclusión de la población objeto de la presente Ley, en los programas y rutas creadas para la atención integral de la juventud, que se encuentren en situaciones de riesgo o vulnerabilidad”.</p>	<p><b>“Artículo 24. Praelación en créditos educativos.</b> Los jóvenes egresados que hagan parte del Programa de Acompañamiento Integral al Egresado, de que trata esta ley, tendrán prelación en el otorgamiento de becas o créditos educativos en Instituciones Educativas de educación superior del sector público y en el ICETEX previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por dichas entidades. Esta prelación también podrá ser incorporada por instituciones educativas del sector privado”.</p>	<p><b>“Artículo 24. Praelación en créditos educativos.</b> Los jóvenes egresados que hagan parte del Programa de Acompañamiento Integral al Egresado, de que trata esta ley, <u>podrán tener</u> prelación en el otorgamiento de becas o créditos educativos en Instituciones Educativas de educación superior del sector público y en el ICETEX previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por dichas entidades. Esta prelación también podrá ser incorporada por instituciones educativas del sector privado”.</p>
Texto original	Propuesta de ajuste MEN								
<p><b>“Artículo 16. Priorización en la oferta estatal.</b> El Gobierno Nacional velará porque se le garantice a la población objeto de la presente Ley, hasta los 28 años, el acceso de manera preferencial y continua, a la oferta, beneficios y subsidios estatales especialmente en el sistema de seguridad social integral, el sistema de asistencia social, el sistema de educación básica, media y superior, en programas de acceso a vivienda, programas rurales, el servicio nacional de aprendizaje SENA, en el servicio público de empleo y en la definición de la situación militar de los adolescentes y jóvenes, bajo el marco del principio de corresponsabilidad que rige el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. El Gobierno Nacional velará por la inclusión de la población objeto de la presente Ley, en los</p>	<p><b>“Artículo 16. Priorización en la oferta estatal.</b> El Gobierno Nacional velará porque se le garantice a la población objeto de la presente Ley, hasta los 28 años, <u>el cumplimiento de las acciones que se definan para</u> el acceso de manera preferencial y continua, a la oferta, beneficios y subsidios estatales especialmente en el sistema de seguridad social integral, el sistema de asistencia social, el sistema de educación básica, media y superior, en programas de acceso a vivienda, programas rurales, el servicio nacional de aprendizaje SENA, en el servicio público de empleo y en la definición de la situación militar de los adolescentes y jóvenes, bajo el marco del principio de corresponsabilidad que rige el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. El Gobierno</p>								
<p>programas y rutas creadas para la atención integral de la juventud, que se encuentren en situaciones de riesgo o vulnerabilidad”.</p>	<p>Nacional velará por la inclusión de la población objeto de la presente Ley, en los programas y rutas creadas para la atención integral de la juventud, que se encuentren en situaciones de riesgo o vulnerabilidad”.</p>								
<p><b>“Artículo 24. Praelación en créditos educativos.</b> Los jóvenes egresados que hagan parte del Programa de Acompañamiento Integral al Egresado, de que trata esta ley, tendrán prelación en el otorgamiento de becas o créditos educativos en Instituciones Educativas de educación superior del sector público y en el ICETEX previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por dichas entidades. Esta prelación también podrá ser incorporada por instituciones educativas del sector privado”.</p>	<p><b>“Artículo 24. Praelación en créditos educativos.</b> Los jóvenes egresados que hagan parte del Programa de Acompañamiento Integral al Egresado, de que trata esta ley, <u>podrán tener</u> prelación en el otorgamiento de becas o créditos educativos en Instituciones Educativas de educación superior del sector público y en el ICETEX previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por dichas entidades. Esta prelación también podrá ser incorporada por instituciones educativas del sector privado”.</p>								

**CONTENIDO**

Gaceta número 1737 - Miércoles, 16 de octubre de 2024	
<b>CÁMARA DE REPRESENTANTES</b>	
<b>CARTAS DE COMENTARIOS</b>	
	<b>Págs.</b>
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 26 de 2024 Cámara, por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinden público homenaje y se vinculan a la conmemoración de los 180 años de fundación institucional del municipio de Ituango, departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones.....	1
Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social proyecto de ley número 049 de 2024 (Cámara), por medio del cual se aseguran servicios sociales complementarios en salud en el Sistema General de Seguridad Social en Salud para población en condición de vulnerabilidad y se dictan otras disposiciones.....	3
Carta de comentarios Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Proyecto de Ley número 180 de 2024 Cámara, por medio del cual se promueve la producción, comercialización y exportación del bocadillo veleño y se dictan otras disposiciones - bocadillo veleño.....	6
Carta de comentarios Ministerio de Justicia y del Derecho sobre el Proyecto de Ley número 193 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establece la capacitación obligatoria en violencias contra las mujeres y enfoque de género a los servidores públicos, particulares que desempeñen funciones públicas y contratistas de entidades públicas involucrados en la prevención y atención de estas violencias – Ley Atención sin Revictimización. ....	8
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 305 de 2023 de la Cámara, por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos.....	10
Carta de comentarios Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 456 de 2024 Cámara 81 de 2023 Senado, por medio de la cual se crea el Programa Nacional de Acompañamiento Integral al Egresado, se fortalece la oferta estatal, las redes de apoyo y se orientan acciones en procura de su desarrollo integral -Ley Hijos del Estado.....	12