



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° 1846

Bogotá, D. C., jueves, 31 de octubre de 2024

EDICIÓN DE 45 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se establece el cambio de nomenclatura, clasificación y código de empleo de los inspectores de tránsito, se modifica el Decreto Ley 785 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 29 de octubre de 2024

Doctor

GERARDO YEPES CARO

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 231 de 2024 Cámara, por medio del cual se establece el cambio de nomenclatura, clasificación y código de empleo de los inspectores de tránsito, se modifica el Decreto Ley 785 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente,

En cumplimiento de mi deber constitucional y legal, dando cumplimiento a la designación que me hiciera como ponente única de este Proyecto de Ley y actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso de la República), en mi calidad de Representante a la Cámara, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate al **Proyecto de Ley número 231 de 2024 Cámara, por medio del cual se establece el cambio de nomenclatura, clasificación y código de empleo de los inspectores de tránsito,**

se modifica el Decreto Ley 785 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO

Representante a la Cámara
Ponente Única

PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se establece el cambio de nomenclatura, clasificación y código de empleo de los inspectores de tránsito, se modifica el Decreto Ley 785 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. INTRODUCCION.

Los inspectores de tránsito y transporte en el país, cumplen una función de vital importancia en la regulación y el cumplimiento de las normas de tránsito en el territorio nacional. Estos funcionarios, actúan como autoridad de tránsito dentro de la jurisdicción que le asigna la Ley y la reglamentación existente, coordinando y adelantando los procesos y actuaciones administrativas acorde a las disposiciones y procedimientos legales y produciendo los fallos o decisiones por contravenciones de tránsito con arreglo al debido proceso, con fundamento en las pruebas aportadas y tramitando los actos que se requieran de acuerdo con los procedimientos existentes.

Por sus funciones y competencias, poseen una gran responsabilidad social y profesional, por lo cual no se justifica, que se encuentren en el nivel jerárquico técnico.

Debemos tener en cuenta el nivel de responsabilidad jurídico y el volumen de la carga laboral en cabeza de los inspectores de tránsito y transporte, a manera de ejemplo, indicamos la cantidad de audiencias desarrolladas por estos funcionarios en algunas alcaldías y departamentos del país.

a) Total audiencias realizadas por los inspectores de tránsito y transporte en la ciudad de **BARRANQUILLA**, captadas por ayudas técnicas y tecnológicas.

AÑO	Total audiencias
2020	59.526
2021	56.915
2022	80.415
2023	88.402
2024 (Primer semestre)	54.167

b) Total audiencias realizadas por los inspectores de tránsito y transporte en la ciudad de **BARRANQUILLA**, con ocasión de la imposición de comparendos físicos.

AÑO	Total audiencias
2020	95.981
2021	98.843
2022	105.913
2023	58.114
2024 (Primer semestre)	44.468

De lo anterior, se puede concluir que los funcionarios en mención durante el periodo comprendido entre el año 2020 y el primer semestre del año 2024, desarrollaron un total de 685.829 audiencias en procesos contravencionales.

c) Total, audiencias realizadas por los inspectores de tránsito y transporte del municipio **YUMBO, Valle del Cauca**.

AÑO	Total audiencias
2020	45.726
2021	10.528
2022	16.509
2023	42.092
2024 (Primer semestre)	22.668

De lo anterior, se puede concluir que los funcionarios en mención durante el periodo comprendido entre el año 2020 y el primer semestre del año 2024, desarrollaron un total de **137.523 audiencias en procesos contravencionales**.

d) Total audiencias realizadas por los inspectores de tránsito y transporte del **Departamento del Atlántico (Gobernación)**

AÑO	Total audiencias
2021	50.025
2022	44.426
2023	40.835
2024 (Primer semestre)	23.272

De lo anterior, se puede concluir que los funcionarios en mención durante el periodo comprendido entre el año 2021 y el primer semestre

del año 2024, desarrollaron un total de 158.558 audiencias en procesos contravencionales.

e) Total requerimientos a los inspectores de tránsito y transporte en la ciudad de **BARRANQUILLA** por parte de la fiscalía, procuraduría, personería y control interno disciplinario y acciones constitucional de tutela.

AÑOS	Total requerimientos
2022 - 2024	366

AÑOS	Total tutelas
2022 -2023	2.220
2024	692

f) Total acciones constitucionales de tutelas y peticiones instauradas a los inspectores de tránsito y transporte del Departamento del Atlántico (Gobernación):

AÑO	TUTELAS	PETICIONES
2020	576	5927
2021	970	9247
2022	959	8704
2023	1065	9741

De la información descrita en las tablas podemos tener luces de la carga laboral y responsabilidad jurídica tanto en materia disciplinaria, penal y administrativa que tienen los inspectores de tránsito y transporte, debido a que son autoridades enmarcadas en la Ley 769 del 2002, sin embargo, no quedaron incluidos dentro de la clasificación de empleo del nivel profesional en el Decreto número 785 de 2005, por el contrario, quedaron en la clasificación de empleo en el nivel técnico, esto contrasta con la Ley 769 del 2002 que en su artículo 3°, **le otorga la misma jerarquía de nivel profesional tanto a los inspectores de policía como a los de tránsito y a los corregidores**.

Por tanto, el Decreto número 785 de 2005, no tuvo en cuenta el nivel de complejidad y de jerarquía para el cargo de inspector de tránsito como bien lo señala el mismo Decreto de Ley 785 en sus **Artículo 3°**. Niveles jerárquicos de los empleos. Según la naturaleza general de sus funciones, las competencias y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleos de las entidades territoriales se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos: Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial. El **Artículo 4°**. Señala que la Naturaleza general de las funciones. A los empleos agrupados en los niveles jerárquicos de que trata el artículo anterior, les corresponden las siguientes funciones generales: (...) (...) **4.3. Nivel Profesional**. Agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional y tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencias exigidas les pueda corresponder **funciones de coordinación, supervisión y control** de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.

Ahora bien, existen tres tipos de autoridad enmarcadas en el código nacional de tránsito las cuales son:

1. Autoridades de regulación operativa encargadas de realizar el control en vía del tránsito, en esta categoría se encuentra la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional y los Cuerpos de Regulación del Tránsito;
2. Autoridades de regulación normativa encargadas de establecer las reglas, regulaciones y normas que permitan el ejercicio de los derechos de todos los usuarios del tránsito, es decir, están encargadas de organizar y ordenar el tránsito, en esta categoría se encuentran el Congreso de la República, el presidente de la República, el Ministerio de Transporte, los alcaldes y los gobernadores;
3. **Autoridades de supervisión** encargadas de la vigilancia, inspección y control del tránsito, **es decir, son las calificadas para imponer las sanciones establecidas en el Código, en esta categoría están: Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores** o quien haga sus veces en cada ente territorial. La Superintendencia de Puertos y Transporte y los Organismos de Tránsito”.

El estatuto de tránsito menciona tres clases de autoridades: la de regulación, la de supervisión y la de control. **La supervisión**, es la facultad para imponer sanciones. Le corresponde al alcalde o quien este delegue, para el caso concreto dicha delegación **recae en el inspector de tránsito o de policía del municipio** donde se comete la infracción, el cual tiene la obligación de velar por los principios, constitucionales y legales, a la luz de la Ley 769 de 2002, esta modalidad de competencia se predica cuando los inspectores de tránsito como autoridades dentro de su territorio **están facultados para conocer de un asunto y decidirlo**, tal como cualquier juez competente en un proceso dentro de su jurisdicción. Otro ejemplo equiparable al de un procedimiento civil, es la práctica de pruebas en las diligencias varias, como lo señala su jurisdicción y competencia en los (artículos 7° y 134 de la Ley 769 de 2002), dadas las condiciones en virtud de esta premisa, los procedimientos administrativos que realizan **los inspectores de tránsito no debieron quedar excluido del nivel jerárquico profesional enmarcado en el artículo 18 del Decreto número 785 de 2005.**

Esta premisa de la Ley 769 de 2002 aparece reiterada en la propia Ley 1383 de 2010, cuando en el artículo 159 establece que “La ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito **de la jurisdicción donde se cometió el hecho**”. Dicho lo anterior se debe entender que las entidades territoriales gozan de autonomía para la

gestión de sus intereses”, y en tal virtud tendrán el derecho de “Ejercer las competencias que les correspondan.” La ley ha conferido la calidad de “autoridades de tránsito” a Gobernadores y alcaldes, a los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital, a los **Inspectores de Policía, y a los Inspectores de Tránsito, Corregidores** o quien haga sus veces en cada ente territorial. A quienes les **competente conocer “de las faltas ocurridas dentro del territorio de su jurisdicción”** (artículo 134 de la Ley 769 de 2002), y adelantar los procedimientos administrativos especiales de control, preventivo y sancionatorio regulados en la ley.

Por lo anterior, se trae a colación la Sentencia C-530 de 2003, con ponencia del ex Magistrado y ex Fiscal General de la Nación Eduardo Montealegre Lynett arguyó:

*“Como lo define el artículo 2° de la Ley 769, los organismos de tránsito son unidades administrativas municipales, distritales o departamentales que tienen por reglamento la función de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y transporte en su respectiva jurisdicción. En tanto que las autoridades de tránsito, nombradas en el Artículo 3° de la ley, son autoridades administrativas, como el Ministerio de Transporte, los alcaldes, gobernadores, la policía, **los inspectores de tránsito y de policía**, la Superintendencia General de Puertos y Transporte, los agentes de tránsito, y, en ocasiones y ante circunstancias específicas, las fuerzas militares.”*

Conforme a lo anterior, se debe indicar que:

1. Se establece una jerarquía entre las diferentes autoridades de tránsito, pretendiendo con ello resolver situaciones de interpretación y colisión de competencias, aunque lo que haga relación a esta materia, podría resolverse a través de la aplicación del principio de la especificidad.

2. El Código Nacional de Tránsito establece que el ejercicio de la autoridad de tránsito se realiza a través de cuatro funciones diferentes: (1) La regulación operativa; (2) La regulación normativa; (3) La Gestión Operativa consistente y (4) Función o

Facultad sancionatoria, que implica la potestad de imponer sanciones de tránsito por la comisión de infracciones de esta naturaleza y realizar su respectivo cobro por medio de la jurisdicción coactiva. Donde No es posible, bajo ningún supuesto, que las autoridades de tránsito deleguen sus facultades, como autoridades capaces de imponer sanciones, dado que la facultad sancionadora se constituye **en una prerrogativa exclusiva del Estado indelegable**, lo máximo que pueden hacer es delegar en particulares la recolección de las pruebas que permitan sustentar la comisión de infracciones de tránsito. **Por todo lo anterior se debe considerar que el artículo 18 del Decreto número 785 de 2005 no tuvo en cuenta dicha jerarquía para el cargo de inspector de tránsito arriba mencionado.**

Así pues, tal como lo reafirmó la corte constitucional en la **Sentencia C-577 de 2006**. Es necesario indicar además que dicho decreto no tuvo en cuenta lo señalado en sus mismos artículos 2° y 24 por la complejidad y funciones del cargo de inspector de tránsito.

En virtud de lo anterior se presenta este proyecto de ley para que se incluya el cargo de inspector de tránsito dentro del nivel profesional enmarcado en el artículo 18 del Decreto número 785 de 2006, tal como sí lo hizo con el cargo de inspector de policía y el de corregidor, en el entiendo que el artículo 3° de la Ley 769 les da la misma jerarquía. Teniendo en cuenta la complejidad y las funciones del mismo, donde el mismo Decreto número 785 de 2005 hace referencia al nivel profesional y señalando el cargo de inspector de policía y de corregidor como profesional dejando por fuera el de inspector de tránsito.

Que el Nivel Profesional agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional y tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencias exigidas les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.

Donde la naturaleza y las funciones de los inspectores de tránsito ameritan la misma exigencia mínima que el de los inspectores policía para poder calificar con la complejidad de cargo en donde se imparte justicia, y además de conocer y aplicar el código nacional de tránsito deben tener en cuenta las demás disposiciones legales como lo son el código de *Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, el *Código General del Proceso*, junto con el precedente constitucional y así evitar un daño antijurídico.

Para este caso concreto se debe tener en cuenta el precedente constitucional de la **Sentencia C-577 de 2006** en especial el numeral 53. El cual versa sobre los efectos hacia el futuro y que la honorable corte constitucional siga la línea jurisprudencial y se permita la aplicación adecuada amparada para dicha modificación **tal como lo señaló la Sentencia C-577 de 2006** debatida por la altísima corte constitucional para atenuar la decisión conforme se presenta y se solicita.

Es menester indicar que los inspectores de tránsito de acuerdo a las funciones y responsabilidad del cargo. “El Decreto número 785 de 2005”, no tuvo en cuenta el nivel de complejidad y de jerarquía para el cargo de inspector de tránsito, ni mucho menos el artículo 4° del decreto arriba mencionado, referido a la naturaleza general de las funciones, dejando al inspector de tránsito en la misma jerarquía de técnico junto con los agentes de tránsito y por debajo de los inspectores de policía y el corregidor de quienes la Ley 769 de 2002 les da la misma gallardía sancionatoria. Desligándose así

de los fines esenciales del estado consagrados en el artículo 2 de constitución política en particular con garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Así también el Decreto número 785 lo desligó de la ley 336 de 1996 y su decreto *Único Reglamentario del Sector Transporte* 1079 DE 2015, el cual señala en el artículo, Artículo 2.2.1.1.2.1, el Artículo 2.2.1.3.1.1, y el Artículo 2.2.1.5.2.1. **Como autoridades de transporte competentes** en la jurisdicción Distrital y Municipal: los Alcaldes Municipales y/o distritales **o en los que estos deleguen tal atribución**. Tal delegación en los municipios que cuentan con organismos de tránsito **recae en el inspector de tránsito** para abrir investigación y sancionar las faltas cometidas al transporte según los manuales de funciones acorde a la jerarquía que les otorga la ley.

Respecto a los mandatos legales de la Ley 769 de 2002, artículo 134 el cual señala que el inspector de tránsito es competente para sancionar con multa que van desde cuatro (4) smdlv hasta mil cuatrocientos cuarenta salarios diarios legales vigentes (1440 smdlv), además aplicar la suspensión o cancelación de la licencia de conducción a un infractor cuando ello lo amerite. Se tiene que decir que dicho Decreto número 785 de 2005, desliga las facultades que le otorga la Ley 769 de 2002, a los inspectores de tránsito **y no es justo con el cargo de inspector de tránsito ya que sus funciones así lo ameritan**.

Por lo anterior se presenta este proyecto de ley para que se ampare la igualdad de profesionalismo que deben tener los inspectores de tránsito como los inspectores de policía y corregidores y se conlleve a que se tenga el mismo trato profesional que se amerita, así como también las mismas oportunidades y derechos a recibir igualdad de trato en el ámbito profesional y la misma contraprestación económica sea justas para el cargo de inspector de tránsito. Por las funciones y competencias que le otorga la ley.

3.1 ¿Porque equiparar el cargo de inspector de policía e inspector de tránsito y transporte?

Sobre el particular es importante traer a colación el artículo 3° de la Ley 769 de 2002, donde defina las autoridades de tránsito y encontramos con dicha calidad a los inspectores de policía e inspectores de tránsito, en el mismo sentido tenemos la Sentencia C-633 de 2014 de la honorable Corte Constitucional, en el numeral 4.2. Alcance del párrafo tercero del artículo 152 del Código Nacional de Tránsito.

“(…) En segundo lugar, (b) la falta supone el previo requerimiento de las autoridades de tránsito. Tienen tal condición, entre otros, los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital; la Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte; y los Inspectores de Policía, Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial. (…)”

La misma Corte Constitucional ha indicado a través de la jurisprudencia son autoridad de tránsito los inspectores de policía y de tránsito, en este sentido pueden ser equiparables.

Frente a lo anterior, y con el propósito de demostrar la homología entre los cargos, me permito poner de presente como ejemplo los MANUALES DE FUNCIONES DE LOS INSPECTORES DE POLICÍA VS EL MANUAL DE FUNCIONES DE LOS INSPECTORES DE TRÁNSITO DE LA CIUDAD DE BARRANQUILLA.

INSPECTOR DE POLICÍA URBANO	INSPECTOR DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE
<p>• PROPÓSITO PRINCIPAL</p> <p>Aplicar en cada una de sus jurisdicciones y comisiones especiales de trabajo, las políticas distritales de prevención de delitos, contravenciones y problemas de convivencia y seguridad ciudadana.</p>	<p>• PROPÓSITO PRINCIPAL</p> <p>Actuar como autoridad de tránsito dentro de la jurisdicción que le asigna la Ley y la reglamentación existente, coordinando y adelantando los procesos y actuaciones administrativas acorde a las disposiciones y procedimientos legales y produciendo los fallos o decisiones por contravenciones de tránsito con arreglo al debido proceso, con fundamento en las pruebas aportadas y tramitando los actos que se requieran de acuerdo con los procedimientos existentes.</p>

Se tiene que los dos funcionarios son autoridad administrativa, ambos expiden actos administrativos en donde se imponen multas y/o se emiten limitaciones a los derechos de los ciudadanos, los dos (2) cargos son de carácter contravencional, es decir, son aquellas actuaciones ilegales que no constituyen delito pero que pueden representar peligros tanto para quienes las despliegan como para terceros, como es la infracción a la Ley 1801 de 2016 y la Ley 769 de 2002.

INSPECTOR DE POLICÍA URBANO	INSPECTOR DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE
<p>CONOCIMIENTOS BÁSICOS O ESENCIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política • Plan de Desarrollo Distrital • Plan de Ordenamiento Territorial • Normatividad y Políticas Públicas en el área de desempeño • Administración del personal • Sistemas Integrados de Gestión (Calidad - Seguridad y Salud en el Trabajo-Gestión Ambiental). • Modelo Estándar de Control Interno MECI y/o Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG. • Manejo avanzado de herramientas ofimáticas (Word, Excel, PowerPoint, Internet) 	<p>CONOCIMIENTOS BÁSICOS O ESENCIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política • Plan de Desarrollo Distrital • Conocimientos básicos en Sistemas Integrados de Gestión (Calidad - Seguridad y Salud en el Trabajo- Gestión Ambiental) • Manejo avanzado de herramientas ofimáticas (Word, Excel, PowerPoint, Internet) • Atención y servicio al usuario ESENCIALES • Normatividad de movilidad y seguridad vial • Código Civil y de Procedimiento Civil • Código Penal y de Procedimiento Penal

Como queda en evidencia, que los conocimientos ESENCIALES para ambos cargos son similares en cuanto al conocimiento y aplicación jurídica, incluso, el cargo de inspector de tránsito tiene más exigencias legales porque debe conocer fundamentalmente de la normatividad de movilidad y seguridad vial, las

normas del Código Civil y de Procedimiento Civil (Hoy código general del proceso) y las normas del Código Penal y de Procedimiento Penal. Se debe indicar, que esto está alejado de la realidad, porque un técnico no tiene la capacidad hermenéutica y la experticia para la aplicación de las normas en cuestión. La realidad es que, se encuentran ejerciendo funciones de carácter profesional y por ende, el periodo en reclamación es experiencia relacionada, hasta el punto que si se llega a cometer una falta disciplinaria se les aplica la Ley 1123 de 2007 (código disciplinario del abogado), acción de repetición y si fuera un delito de tipo penal, entonces se tomaría como una agravante punitivo por su condición de funcionario (inspector de tránsito y transporte) con profesión de abogado.

A modo de complemento, se debe indicar que en ciertas ciudades como lo son el caso de Bogotá, Cartagena, Medellín, Pereira y Pasto, los inspectores de tránsito y transporte, según sus manuales de funciones correspondientes, son del nivel profesional.

En el mismo sentido, se tiene en los municipios donde no existe inspector de tránsito y transporte, dichas funciones son asumidas por el inspector de policía, este asunto de tránsito y transporte es tan complejo que el artículo 138 de la Ley 769 de 2002, impone que el inculcado podrá comparecer por sí mismo, pero si designa apoderado este deberá ser abogado en ejercicio. Lo previo, no tiene congruencia o coherencia normativa y procedimental, puesto que, quien ejerce la defensa del inculcado tiene que ser abogado en ejercicio, pero quien dirige el proceso, resuelve las pretensiones jurídicas y recursos de dichos profesionales es en la gran mayoría de los casos es un técnico o un tecnólogo.

Así mismo, los actos administrativos emitidos por los inspectores de tránsito son susceptibles de ser impugnados y demandados en ejercicio de cualquier medio de control tales como lo son, las acciones de nulidad y/o nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que quiere decir que se debe aplicar el conocimiento de un profesional, debido a la rigurosidad de la hermenéutica jurídica con que se debe sustentar un acto administrativo motivado que restringe los derechos fundamentales de los ciudadano como lo pueden ser, por ejemplo, la cancelación de por vida de la licencia de tránsito a los ciudadano que son sorprendidos conduciendo un vehículo automotor bajo la influencia de bebidas alcohólicas.

En estos casos, se debe aplicar la primacía de la realidad frente a las formalidades, debido que en caso de divergencia entre lo que ocurre en la realidad y lo que se ha plasmado en los documentos, debe darse prevalencia a lo que surge en la práctica como se ha plasmado en la jurisprudencia de la corte constitucional.

Por ejemplo, en funciones propias del cargo de inspector de tránsito y transporte, se realizan

despachos comisorios de los distintos juzgados de la ciudad de barranquilla, emiten cientos de resoluciones restringiendo derechos fundamentales de los ciudadanos que involucrados en los procesos de alcoholemia (Ley 1696 de 2013, Resolución 1844 de 2015 y Sentencia C-633 de 2014) cancelan o suspenden la licencia de conducción de los infractores (afectación de derechos fundamentales) y ello solo se logra luego de arduo proceso contravencional, que tiene cuatro fases, audiencia inicial, pruebas, alegatos y fallos, dentro de estas audiencias se debe practicar pruebas y resolver los distintos recursos que interpondrán los togados apoderados de los infractores, todos lo enunciado anteriormente es realizado en forma similar por los inspectores de policía urbano.

Lo anterior, demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de la profesión

del derecho, diferente a la técnica y tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencias exigidas les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.

Los Inspectores de Tránsito a nivel nacional, deben llevar en el curso de su profesión responsabilidades y labores de alto impacto, la remuneración económica que estos reciben no es consecuente no solo con la labor que realizan, sino, también la carga laboral que recae sobre ellos.

En Colombia los Inspectores de Tránsito tienen facultades sancionatorias y no se cuenta con el personal capacitado para estas funciones; por ejemplo en la Costa Caribe y la Isla de San Andrés no se superan los 50 Inspectores de Tránsito.

ORGANISMO DE TRÁNSITO	CANTIDAD
INSTITUTO DE TRÁNSITO DEL ATLÁNTICO	3
SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL DE BARRANQUILLA	21
SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES DE GALAPA.	2
SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES DE PUERTO COLOMBIA	2
INSTITUTO MUNICIPAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES DE SOLEDAD	2
SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES DE SABANALARGA	1
SECRETARÍA DE TRÁNSITO DE MALAMBO	1
SECRETARÍA DE TRÁNSITO DE SABANAGRANDE	1.
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE CARTAGENA	4
SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES DE ARJONA	NO HAY
SECRETARÍA DE MOVILIDAD DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR	2
SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES DE TURBACO	1
OFICINA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES DEL MAGDALENA	NO HAY
INSTITUTO MUNICIPAL DE TRÁNSITO DE ARACATACA	1
SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES DE ZONA BANANERA	1
INSTITUTO MUNICIPAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES DE CIÉNAGA	1
INSTITUTO MUNICIPAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES DE FUNDACIÓN	1
SECRETARÍA DE MOVILIDAD DE SANTA MARTA	2
INSTITUTO DE MOVILIDAD DE CARMEN DE BOLÍVAR	NO HAY
FONDO MUNICIPAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES DE MAGANGUÉ	1
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE MOMPOX	NO HAY
INSTITUTO MUNICIPAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE CLEMENCIA	1
SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES MUNICIPAL DE SANTA ROSA DEL SUR	NO HAY
DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES MUNICIPAL DE SAN JUAN NEPOMUCENO	1
SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES MUNICIPAL DE SANTA CATALINA	NO HAY
INSPECCIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES DE PLATO	1
INSTITUTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES DE EL BANCO	1
SECRETARÍA DE MOVILIDAD DE SAN ANDRÉS	2
INSTITUTO MUNICIPAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE COROZAL	NO HAY
SECRETARÍA DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES DE SUCRE	NO HAY
SECRETARÍA DE MOVILIDAD DE SINCELEJO	NO HAY

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Esta iniciativa cuenta con seis artículos, incluyendo la vigencia. El primer artículo, desarrolla el objeto; el segundo artículo, modifica el artículo 18 del Decreto Ley 785 de 2005; el artículo tercero, modifica 19 del Decreto Ley 785 de 2005; el artículo cuarto, establece que la ley no afecta las situaciones jurídicas consolidadas de las personas que antes de la fecha de la presente modificación al Decreto número

785 de 2005; el artículo quinto, la implementación y el artículo sexto, la vigencia.

III. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

- **Ley 769 de 2002. ARTÍCULO 3º.** Modificado por el artículo 2º, Ley 1383 de 2010. <El nuevo texto es el siguiente> **AUTORIDADES DE TRÁNSITO.** Para los efectos de la presente ley entiéndase que son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes:

El Ministro de Transporte.

Los gobernadores y los alcaldes.

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital.

La Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte.

Los Inspectores de Policía, **los Inspectores de Tránsito**, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.

La Superintendencia General de Puertos y Transporte.

Las Fuerzas Militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el parágrafo 5° de este artículo.

Los Agentes de Tránsito y Transporte. (...) (...).

Ahora bien, dentro de las funciones obligadas en la Ley 769 de 2002 de los inspectores de tránsito **está imponer las sanciones establecidas enmarcada en el artículo 134**. El cual señala JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA. Los organismos de tránsito conocerán de las faltas ocurridas dentro del territorio de su jurisdicción, así: **Las inspecciones de tránsito o quienes hagan sus veces** en única instancia de las infracciones sancionadas con multas de hasta veinte (20) salarios, y en primera instancia de las infracciones sancionadas con multas superiores a veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes hasta mil cuatrocientos cuarenta (1440) salarios diarios legales vigentes, sancionadas con suspensión o cancelación de la licencia para conducir, siendo la segunda instancia su superior jerárquico. Lo que llama la atención que ninguna autoridad local se haya pronunciado al respecto, simplemente hicieron el manual de funciones y fijaron el nivel técnico para el inspector de tránsito. Pero si le fijaron las funciones que enmarca la ley.

Ahora bien, señala la corte constitucional en la sentencia T-616 de 2006 en las consideraciones y fundamento en el numeral 6. Del proceso contravencional por infracciones de tránsito.

Que el proceso contravencional por infracciones de tránsito está compuesto por cuatro etapas fundamentales:

- la orden de comparendo,
- la presentación del inculcado en los términos dispuestos por la ley,
- la audiencia de pruebas y alegatos
- la audiencia de fallo.

Todo lo anterior con apego al debido proceso administrativo. Citado en el numeral 5 de la sentencia T 616 de 2006, así:

A la luz de las regulaciones de la Carta Fundamental (artículos 29 y 209), **el debido proceso administrativo ...**

Código nacional de tránsito ARTÍCULO 122. TIPOS DE SANCIONES. Modificado por el art. 20, Ley 1383 de 2010. Las cuales puede aplicar el inspector de tránsito como:

1. Amonestación.
2. Multa.
3. Retención preventiva de la licencia de conducción.
4. Suspensión de la licencia de conducción.
5. Suspensión o cancelación del permiso o registro.
6. Inmovilización del vehículo.
7. Retención preventiva del vehículo.
8. Cancelación definitiva de la licencia de conducción.

Dejando claro que desde el punto de vista constitucional importa el conocimiento administrativo de quien interviniente en un proceso judicial, sobre el contenido de las providencias que se adoptan por el juez o de los actos administrativos que lo afectan, tiene por fundamento específico la garantía del derecho de defensa, aspecto esencial del debido proceso, exigible en todas las actuaciones judiciales y administrativas, como lo impone el artículo 29 de la Carta. (sentencia T-616 de 2006).

Siguiendo las exigencias constitucionales del debido proceso se deriva que los jueces y la administración pública pueden con base en el conocimiento y la idoneidad del servidor en torno a las decisiones que adopten. Por ello es necesario darle el reconocimiento de importancia que tiene el cargo de inspector de tránsito, sino que además el ciudadano pueda tener todas la garantías legales y constitucionales en un proceso sancionatorio. (sentencia T-616 de 2006) todo lo anterior en primer aparte del artículo 122 de la constitución. Sin dejar por fuera el artículo 209 de la constitución el cual señala textualmente que La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

- **Decreto Ley 785 de 2005 artículo 18** Nivel Profesional. El Nivel Profesional está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos:

Cód.	Denominación del empleo
215	Almacenista General
202	Comisario de Familia
203	Comandante de Bomberos
204	Copiloto de Aviación
227	Corregidor
260	Director de Cárcel
265	Director de Banda
270	Director de Orquesta
235	Director de Centro de Institución Universitaria
236	Director de Centro de Escuela Tecnológica

243	Enfermero
244	Enfermero Especialista
232	Director de Centro de Institución Técnica Profesional
233	Inspector de Policía Urbano Categoría Especial y 1ª Categoría
234	Inspector de Policía Urbano 2ª Categoría
206	Líder de Programa
208	Líder de Proyecto
209	Maestro en Artes
211	Médico General

213	Médico Especialista
231	Músico de Banda
221	Músico de Orquesta
214	Odontólogo

216	Odontólogo Especialista
275	Piloto de Aviación
222	Profesional Especializado
242	Profesional Especializado Área Salud
219	Profesional Universitario
237	Profesional Universitario Área Salud
217	Profesional Servicio Social Obligatorio
201	Tesorero General

Decreto Ley 785 de 2005 artículo 19, correspondientes a la denominación del empleo de inspectores de tránsito y transporte.

Artículo 19. Nivel Técnico. El Nivel Técnico está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos:

Cód.	Denominación del empleo
335	Auxiliar de Vuelo
303	Inspector de Policía 3ª a 6ª Categoría
306	Inspector de Policía Rural
312	Inspector de tránsito y Transporte
313	Instructor
336	Subcomandante de Bomberos
367	Técnico Administrativo
323	Técnico Área Salud
314	Técnico Operativo

Como es sabido, el artículo 19 del Decreto Ley 785 de 2005 los Inspectores de Tránsito y Transporte, cataloga a dicho cargo como uno sujeto al renglón técnico dentro de la escala de empleos de las entidades territoriales que lo acogen dentro de su planta de personal. En efecto, dicho precepto:

“ARTÍCULO 19. Nivel Técnico. El Nivel Técnico está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos:

312	Inspector de Tránsito y Transporte
-----	------------------------------------

Tal categorización normativa ubica a los servidores públicos que fungen bajo esa investidura en un nivel funcional disonante con el ámbito material de las funciones efectivamente desempeñadas, las cuales son inherentes a operaciones jurídico – profesionales propias de un profesional del derecho.

A propósito de ello, es preciso traer a colación la descripción que contempla el artículo 4º Decreto número 1083 del 2015 – Reglamentario Único del Sector Función Pública - para el nivel de empleos de categoría “técnico”:

“Comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología.”

De lo anterior, resulta claro que el componente funcional atribuido por la normatividad legal de tránsito a los Inspectores de Tránsito y Transporte no resulta correspondiente con la definición citada. Evidentemente, las labores de quienes ostentan esta investidura desempeña un rol principal y preminente a través del cual se aplica justicia material en sede administrativa a través de la emisión de actos administrativos que definen la responsabilidad contravencional de los presuntos infractores de las reglas de tránsito terrestre, labor que los ubica en la práctica como unos verdaderos operadores jurídicos dotados de potestad decisoria y con autoridad para restringir los derechos de los asociados cuando quiera que se constaten los presupuestos jurídicos para ello.

Recurriendo a una comparación paralela y abstracta, puede estimarse que el componente funcional titularizado por quienes instruyen el proceso contravencional de tránsito se sitúa en un plano nivelado con el desplegado por los Inspectores de Policía y los Inspectores de Trabajo, cuyas autoridades se reconoce la categoría de profesional, en razón de las características de las labores por ellos desempeñadas, unas que guardan correlación con las deferidas a los Inspectores de Tránsito, cada una dentro las respectivas especialidades dentro de las cuales se proyectan.

Dentro del escenario planteado, las asimetrías subyacentes permiten constatar que debido a la disimilitud advertida la retribución salarial de los Inspectores de Tránsito y Transporte adscritos a las plantas de personal de los entes territoriales en los que se encuentran dentro del nivel técnico, como lo es el caso del distrito de Barranquilla, cumplen funciones de carácter profesional, téngase en cuenta que, en materia laboral prevalece la realidad sobre las formalidades, sin embargo, se omite la valoración de este periodo sin que pre exista fundamento jurídico sustancial que auspicie un desequilibrio en tal sentido.

Con relación a ello, no puede perderse vista que el derecho laboral como componente marco rector de las relaciones laborales concibe la vigencia del principio que prevé: “a igual trabajo, misma remuneración”, la ley universal de igualdad laboral, exige que los hombres y las mujeres que desempeñen sus funciones en el mismo lugar de trabajo reciban igual salario por igual trabajo, sin embargo, no es necesario que los trabajos sean idénticos, sino que deberán ser considerablemente iguales (Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo), en el mismo sentido, dicha máxima fue elevada a naturaleza supraconstitucional por los tratados y convenios suscritos entre la Nación y la OIT, por lo que atender dicho imperativo se convierte en un

asunto que rebasa cualquier telaraña normativa de inferior jerarquía que impida tal reconocimiento. De esta manera, resulta claro que el estado colombiano está desconociendo el mandato aludido al perpetuar la vigencia de la categorización de los Inspectores de Tránsito y Transporte como servidores públicos del Nivel Técnico.

Tampoco puede desconocerse que el Decreto número 1083 del 2015, al definir a los empleos públicos encuadrados dentro del nivel profesional consignó lo siguiente:

“Agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional y tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencias exigidas les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.”

Indefectiblemente, esto último se acompasa de manera más estrecha con la realidad funcional de los Inspectores de Tránsito y Transporte, puesto que la misma abarca la ejecución de actividades inmanentes a la carrera profesional de derecho, tal como ocurre en este caso con la labor ejercida por quienes son titulares de esta investidura, puesto que la base de sus funciones está ligada a la aplicación de operaciones jurídicas de cara a instruir y decidir las actuaciones administrativas sancionatorias sometidas a conocimiento.

En resumidas cuentas, resulta diáfana la categorización y equivalencia con los inspectores de policía, pues de lo contrario, seguirían siendo afectados de una normativa laboral que los reduce a recibir trato jurídico y social de un nivel de empleo – técnico - no correspondiente con la envergadura de las funciones que realizan, constituyéndose esto en una situación que disminuye la valoración del trabajo desempeñado, al igual que las amplias responsabilidades asumidas, las cuales constantemente colindan con el escrutinio de las decisiones proferidas en sede contenciosa administrativa y en escenarios de índole penal y disciplinaria.

Ante este panorama, surge la necesidad apremiante de saldar la deuda que se tiene para con los Inspectores de Tránsito y Transporte en nuestro país, por lo cual se presenta propicio aprovechar esta oportunidad para que así se pueda reivindicar y dignificar la retribución de los funcionarios que desempeñan tal investidura.

No es concebible en nuestro ordenamiento jurídico, un funcionario grado técnico deba tener conocimientos complejos, solo por poner un ejemplo, en los procesos contravencionales de tránsito en materia de alcoholemia, encontramos que el funcionario debe conocer y aplicar la resolución

1844 de 2015, cual se compone de la siguiente manera:

a). FUNDAMENTOS DE LA MEDICIÓN:

- Ley 769-2002; Ley 1383-2010; Ley 1548-2012; Ley 151 2-201 2, Ley 1514-2012, Ley 1696-2013, Ley 1437 de 2011 Resolución número 000181-2015; Sentencia C-633/14 de 3 de septiembre de 2014, Sentencia C-961/14 de 10 de diciembre de 2014, y SL 8002-2014 de la Sala Casación Laboral; Código Disciplinario Único, Código Laboral, Código Sustantivo del Trabajo, CPP y CP. Resolución número 41 4-2002; Manual de Cadena de Custodia.
- Responsabilidad en la actuación del operador (penal, administrativa, civil y disciplinaria)
- No aplicabilidad del consentimiento informado
- Inhabilidades del operador
- Principios éticos.
- Derecho al debido proceso
- Alcance y limitaciones derivadas de los resultados de las mediciones.

b). QUÍMICA DEL ETANOL.

- Clasificación química.
- Fuentes de obtención del etanol.
- Propiedades físico-químicas del etanol
- Soluciones alcohólicas y expresión de su concentración.
- Definición de bebida alcohólica de acuerdo con la normatividad vigente.
- Unidad de bebida alcohólica estándar
- Otros alcoholes.

c). FARMACOLOGÍA DEL ETANOL.

- Generalidades del sistema circulatorio, respiratorio y nervioso.
- Principios de intercambio de gases en los pulmones Ley de Henry.
- Farmacología del etanol (mecanismo de acción).
- Farmacocinética del etanol (proceso ADME) y factores que lo afectan (talla, peso, ingesta previa de alimentos, volumen de distribución, tolerancia, farmacocinética, velocidad de ingesta, tipo de bebidas ingeridas, frecuencia de ingesta, sexo y edad).

d). EMBRIAGUEZ.

- Generalidades de la embriaguez: Tipos de embriaguez (alcohólica y no alcohólica, sustancias que producen la embriaguez).
- Definición de embriaguez y de alcoholemia.
- Grados de embriaguez referidos al etanol (1-3) de acuerdo con el Reglamento de embriaguez INMLCF.

- Correlación de la alcoholemia con los grados de embriaguez de acuerdo con la Resolución número 414-2002.
 - e) MÉTODOS PARA LA DETERMINACIÓN DE ALCOHOLEMIA: MÉTODOS DIRECTOS E INDIRECTOS.
 - Definición de alcoholemia.
 - Métodos directos de laboratorio (cromatografía de gases, inmunoanálisis, reacciones químicas). Fundamentos, ventajas y desventajas.
 - Método indirecto: Medición en aire espirado y fluidos biológicos diferentes a la sangre. Fundamentos, ventajas y desventajas
 - f). CORRELACIÓN ENTRE LA CONCENTRACIÓN DE ETANOL EN SANGRE Y EN AIRE ESPIRADO
 - Ley de Henry.
 - Curvas de etanol en aire espirado vs. curvas de etanol en sangre.
 - Correlación entre etanol en sangre y aire espirado.
 - Factores de conversión de etanol en aire espirado a alcoholemia y factores que lo afectan (temperatura).
 - Unidades de concentración para expresar la alcoholemia.
 - Ejercicios prácticos.
 - g). BUENAS PRÁCTICAS EN LA EJECUCIÓN DE LA MEDICIÓN.
 - Recomendaciones para el abordaje del examinado (consentimiento informado cuando aplique, entrevista, según anexo 5).
 - Fase Pre analítica: Recomendaciones de verificación antes del uso del equipo (baterías, estado de calibración, configuración, verificación de hora y fecha, alistamiento de los accesorios, listas de verificación y formatos asociados a la prueba)
 - Análisis e interpretación de resultados (criterios de aceptación de resultados, repetición de la medición, tiempo de espera, validación de resultados)
 - Fase analítica: Procedimiento o protocolo de toma de muestra (alistamiento, tiempo de espera del examinado, precalentamiento del equipo, muestras blanco, medición, confirmaciones.
 - h). ASEGURAMIENTO DE CALIDAD DE LA CALIDAD.
 - Sistema Internacional de unidades.
 - Vocabulario Internacional de metrología: exactitud, precisión, repetitividad, reproducibilidad, incertidumbre, error máximo permitido, calibración y verificación, mantenimiento y ajuste
 - Calibración, contenido del certificado de calibración. Acreditación de laboratorios. Uso de certificado de calibración.
 - Trazabilidad metrológica (material de referencia, gas seco)
 - Actividades de verificación a cargo del usuario (listas de verificación).
 - i). MANEJO DEL EQUIPO
 - Principios de la tecnología del instrumento por utilizar, su diseño y operación, incluyendo potenciales interferentes, códigos de estado y mensajes de error.
 - Principios y funcionamiento del alcohosensor.
 - Medición por celda electroquímica.
 - Medición por infrarrojo.
 - Medición por semi-conductor
 - Ventajas y desventajas de los diferentes tipos de alcohosensores
 - Requisitos de la OIML R126-2012 (alcohosensor evidencial, protección contra modificación de información, interferencias, condiciones ambientales de toma de muestra, error máximo admitido, ciclos de medición, flujo mínimo de aire, tiempo mínimo de duración de la medición, entre otros).
 - Manejo del equipo
 - J) MANTENIMIENTO DE USUARIO (SI SE APLICA).
 - Recomendaciones para mantenimiento a cargo del usuario.
 - k) COMPONENTE PRÁCTICO.
 - 1 Práctica académica demostrativa obligatoria para manejar el alcohosensor
 - 2 Práctica bajo supervisión (operar el alcohosensor).
 - Práctica demostrativa obligatoria para manejar el alcohosensor.
 - Prácticas simuladas en aula (con interferentes, diferentes concentraciones de alcohol).
 - Ciclo de medición.
 - Práctica bajo supervisión (fase pre analítica, fase analítica y presentación de resultados): realizar, bajo supervisión de una persona que haya sido capacitada, mínimo 20 pruebas en por lo menos 10 personas, incluido el procesamiento de resultados y el concepto sobre el valor de alcoholemia.
- Como congresistas, debemos conocer y estar al tanto de la desproporción jurídica y laboral que recae sobre los inspectores de tránsito del país, reiterando, que no es coherente jurídicamente y mucho menos funcionalmente que un funcionario grado técnico deba adquirir y aplicar de manera rigurosa conocimientos tan complejos como los enunciados previamente, en adición, la responsabilidad de

carácter penal, administrativo, disciplinarios, fiscal, que recae sobre estos funcionarios por omisión o extralimitación de sus funciones, aunado a lo anterior, la presión psicológica y el reproche social al que son sometidos en el sentido que son los encargados de dar la cara ante la ciudadanía al momento de imponer la correspondiente sanción.

III. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2.003 establece que “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.”

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, teniendo en cuenta que este proyecto de ley pudiese llegar generar afectación o impacto fiscal, se solicitó concepto sobre viabilidad e impacto fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, en el marco de sus funciones, competencias y capacidades técnicas se manifieste frente a este aspecto de la iniciativa objeto de este informe de ponencia.

IV. CONFLICTOS DE INTERÉS

En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Se expresa que el presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, se advierte que no exonera a cada uno de los congresistas a examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo, recordando lo estipulado en el artículo 286 *ibidem* que define el conflicto de interés como la “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

V. CONVENIENCIA

Por todas las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración de la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, el presente Proyecto de Ley, que responde a la **urgente** necesidad de reivindicar y otorgar la jerarquía que merecen estos funcionarios que son parte esencial de nuestro sistema de tránsito y transporte, el cual resulta ser un servicio público esencial para el adecuado y fluido desarrollo de nuestras actividades económicas, comerciales, profesionales, laborales y sociales.

VI. CONCEPTOS FRENTE A LA INICIATIVA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

El día 18 de octubre, se allegó de manera física concepto emitido por la Federación Colombiana de Municipios, en el que, este ente manifestó su acompañamiento y aval al Proyecto de ley conceptuando lo que enunciaré a continuación:

“En este sentido, las funciones que ejercen los Inspectores de Tránsito, como autoridades en material de tránsito, están enmarcadas dentro de la obligación administrativa de garantizar la seguridad, la vida, la integridad y los bienes de los ciudadanos en el ámbito de la actividad de tránsito terrestre. Los inspectores de tránsito, en su calidad de autoridades, están encargados de aplicar las normas de tránsito y asegurar que las sanciones previstas en dichas normas sean efectivas, también de desarrollar procedimientos de acuerdo con las leyes vigentes en situaciones derivadas de la actividad de tránsito, tales como contravenciones, conducción en estado de embriaguez o incluso la comisión de infracciones penales.

Este conjunto de responsabilidades implica un ejercicio técnico-jurídico que excede lo contemplado en el nivel técnico, pues los inspectores de tránsito, en el cumplimiento de su deber, no sólo aplican normativas de manera literal, si no, que también deben interpretar y contextualizar la legislación a situaciones particulares, lo que demanda una formación y conocimiento especializado que no se corresponde con las expectativas de un cargo de nivel técnico.

En conclusión, el trabajo de los inspectores de Tránsito no es un mero ejercicio de procedimientos técnicos, sino, un ejercicio jurídico complejo que involucra la aplicación del derecho, lo que justifica con firmeza la iniciativa de reclasificar el cargo a nivel profesional.

Por lo expuesto, le hacemos llegar a usted como ponente coordinadora de la iniciativa, nuestro acompañamiento y aval al proyecto y exhortamos a los honorables congresistas a la aprobación en aras de la justicia y la equidad.”

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Con concepto de fecha 11 de octubre del presente año manifestó lo siguiente:

“Así mismo, conforme la normatividad transcrita, es competencia del Congreso de la República determinar el sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos aplicable a las entidades del orden territorial que deben regirse por la Ley 909. Por lo tanto, el proyecto de ley del asunto se encontraría dentro del marco Constitucional y legal.

No obstante, teniendo en cuenta que lo que se pretende a través del citado proyecto de ley es cambiar aumentar el nivel jerárquico de un empleo, del nivel técnico al nivel profesional,

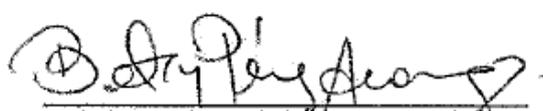
le informamos que desde este Departamento Administrativo no lo encontramos procedente,

toda vez que las funciones de esos empleos exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología, ajenas a las del nivel profesional.

Finalmente, debido a la naturaleza y correspondiente componente misional con el que cuenta el empleo de Inspector de Tránsito y Transporte, se recomienda remitirse al Ministerio de Transporte con el fin de obtener un pronunciamiento más de fondo al proyecto de ley propuesto. El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

VII. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, me permito proponer a la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representante dar primer debate al **Proyecto de Ley número 231 de 2024 Cámara**, por medio del cual se establece el cambio de nomenclatura, clasificación y código de empleo de los inspectores de tránsito, se modifica el decreto ley 785 de 2005 y se dictan otras disposiciones.


BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO
 Representante a la Cámara
 Ponente Única

VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se establece el cambio de nomenclatura, clasificación y código de empleo de los inspectores de tránsito, se modifica el Decreto Ley 785 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de Colombia
 DECRETA**

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la nomenclatura clasificación y código de empleo de los inspectores de tránsito y transporte de los distritos, departamentos y municipios del país.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 18 del Decreto Ley 785 de 2005 quedará así:

Nivel Profesional. El Nivel Profesional está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos:

Cód.	Denominación del empleo
215	Almacenista General
202	Comisario de Familia
203	Comandante de Bomberos
204	Copiloto de Aviación

227	Corregidor
260	Director de Cárcel
265	Director de Banda
270	Director de Orquesta
235	Director de Centro de Institución Universitaria
236	Director de Centro de Escuela Tecnológica
243	Enfermero
244	Enfermero Especialista
232	Director de Centro de Institución Técnica Profesional
233	Inspector de Policía Urbano Categoría Especial y 1ª Categoría
233A	Inspector de Tránsito y Transporte de los distritos, departamentos y municipios del país.
234	Inspector de Policía Urbano 2ª Categoría
206	Líder de Programa
208	Líder de Proyecto
209	Maestro en Artes
211	Médico General
213	Médico Especialista
231	Músico de Banda
221	Músico de Orquesta
214	Odontólogo
216	Odontólogo Especialista
275	Piloto de Aviación
222	Profesional Especializado
242	Profesional Especializado Área Salud
219	Profesional Universitario
237	Profesional Universitario Área Salud
217	Profesional Servicio Social Obligatorio
201	Tesorero General

Artículo 3º. El artículo 19 del Decreto Ley 785 de 2005 quedará de la siguiente manera:

Artículo 19. Nivel Técnico. El Nivel Técnico está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos:

Cód.	Denominación del empleo
335	Auxiliar de Vuelo
306	Inspector de Policía Rural
313	Instructor
336	Subcomandante de Bomberos
367	Técnico Administrativo
323	Técnico Área Salud
314	técnico Operativo

Artículo 4º. La presente ley no afecta las situaciones jurídicas consolidadas de las personas que antes de la fecha de la presente modificación al Decreto número 785 de 2005, se hubiesen posesionado y se encontrasen ocupando el cargo de inspector de tránsito y Transporte en un organismo de tránsito de una entidad territorial, y para el cual acreditaron los requisitos vigentes al momento de su incorporación al empleo.

Parágrafo. Los Inspectores de Tránsito y Transporte que se encuentren en carrera administrativa al momento de la expedición de la presente ley, continuarán de forma ininterrumpida ostentando dicho cargo.

Artículo 5º. Implementación. Las entidades territoriales dispondrán de tres (3) meses a partir

de la fecha de sanción y publicación de la presente ley en el *Diario Oficial*, para implementar las disposiciones contenidas en los artículos 2°, 3° y 4° de esta Ley.

Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO
 Representante a la Cámara
 Ponente Única

* * *

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
 PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL
 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.

Bogotá, D. C., octubre de 2024

Honorable Representante

GERARDO YEPES CARO

Presidente de la Comisión VII

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en Cámara del 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.

Respetado presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y respondiendo la designación hecha por la Mesa Directiva como ponente única de esta iniciativa, rindo informe de ponencia positiva para primer debate en Cámara del **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.

Atentamente,


LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA
 Representante a la Cámara por Cundinamarca
 Pacto Histórico

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
 DEBATE EN CÁMARA DEL 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.

El presente informe de ponencia consta de la siguiente estructura:

- I. Competencia
- II. Trámite y antecedentes de la iniciativa
- III. Objeto del proyecto
- IV. Justificación del proyecto según las y los autores
- V. Consideraciones de la ponente
- VI. Impacto fiscal
- VII. Relación de posibles conflictos de interés
- VIII. Pliego de modificaciones
- IX. Proposición
- X. Texto propuesto

I. COMPETENCIA

La Comisión Séptima Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente Proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2° de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: “estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia”. (subrayado por fuera del texto)

II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

En dos ocasiones, en el Congreso de la República, se ha presentado una propuesta legislativa enfocada en abordar las violencias institucionales mediante la capacitación y formación de los servidores públicos encargados de atender a mujeres víctimas de violencias.

El 20 de julio de 2021 y el 9 de agosto de 2022, dichas iniciativas fueron radicadas ante la Secretaría

General de la Cámara de Representantes, bajo los números 013/2021 Cámara y 032/2022 Cámara, respectivamente. Impulsados por el Representante a la Cámara Juan Carlos Wills Ospina, los proyectos no lograron convertirse en ley debido a dificultades en el cumplimiento de los términos establecidos en el trámite legislativo, lo que llevó al archivo en ambas ocasiones.

Ahora por tercera vez se presenta un Proyecto de Ley radicado el 14 de agosto de 2024 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1185 de 2024.

Esta iniciativa legislativa en esta ocasión es de autoría de las y los Honorables Congresistas honorable Representante *Juan Carlos Wills Ospina*, honorable Representante *Catherine Juvinao Clavijo*, honorable Senador *Nicolás Albeiro Echeverri Alvarán*, honorable Senador *Germán Alcides Blanco Álvarez*, honorable Senador *Soledad Tamayo Tamayo*, honorable Representante *Leonardo de Jesús Gallego Arroyave*, honorable Representante *James Hermenegildo Mosquera Torres*, honorable Representante *Armando Antonio Zabarain D' Arce*, honorable Representante *Luis David Suárez Chadid*, honorable Representante *Teresa de Jesús Enríquez Rosero*, honorable Representante *Ángela María Vergara González*, honorable Representante *Leider Alexandra Vásquez Ochoa*, honorable Representante *Óscar Rodrigo Campo Hurtado*, honorable Representante *César Cristian Gómez Castro*, honorable Representante *Pedro José Suárez Vacca*, honorable Representante *Carlos Felipe Quintero Ovalle*, honorable Representante *Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo*, honorable Representante *Juan Daniel Peñuela Calvache*, honorable Representante *Aníbal Gustavo Hoyos Franco*, honorable Representante *Luis Ramiro Ricardo Buelvas*, honorable Representante *Luis Eduardo Díaz Matéus*, honorable Representante *Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa*, honorable Representante *Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa*, honorable Representante *Alfredo Ape Cuello Baute*, honorable Representante *José Alejandro Martínez Sánchez*, honorable Representante *Flora Perdomo Andrade*, honorable Representante *Juliana Aray Franco*, honorable Representante *Andrés Felipe Jiménez Vargas*, honorable Representante *Juan Manuel Cortés Dueñas*, honorable Representante *Carolina Giraldo Botero*, honorable Representante *Juan Carlos Lozada Vargas*, honorable Representante *Luvi Katherine Miranda Peña*, honorable Representante *Piedad Correal Rubiano*, honorable Representante *Jaime Raúl Salamanca Torres* y el honorable Representante *Álvaro Leonel Rueda Caballero*.

Con posterioridad, la honorable Representante *Leider Alexandra Vásquez Ochoa*, el día 3 de octubre de 2024 mediante oficio CSCP 3.7- 804-24 fue notificada como ponente única para primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

Es importante resaltar que, con antelación a la radicación del proyecto en el mes de noviembre de 2023 y enero de 2024 se llevaron a cabo

mesas técnicas para escuchar a las entidades públicas involucradas con la ruta de atención para niñas, adolescentes y mujeres en Colombia y a organizaciones de la sociedad civil que brindan apoyo y servicios jurídicos en los procesos de protección de las niñas, adolescentes y mujeres en el país.

- *Mesas técnicas con las entidades públicas:*

- i. Mesa técnica con entidades públicas:

En la mesa técnica con las entidades públicas del 9 de noviembre de 2023 participaron 13 entidades públicas, a saber, Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Educación Nacional, Unidad Nacional de Protección, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Defensoría del Pueblo, Agencia para la Reincorporación y la Normalización y Procuraduría General de la Nación.

La metodología empleada en la mesa técnica consistió en realizar una breve presentación del proyecto de ley, puntualizando en el contenido de cada uno de los artículos que lo integran. Acto seguido, se generó el espacio de diálogo con cada una de las entidades participantes.

- ii. Reunión con el Departamento de la Función Pública:

En consideración al llamado de las entidades públicas y las organizaciones de la sociedad civil de mantener un diálogo con el Departamento de la Función Pública, en el mes de enero de 2024 se realizó una reunión con la entidad. La entidad indicó que en su actual función de acompañamiento y asesoría para entidades públicas de la rama ejecutiva manejan unas temáticas básicas que funcionan como recomendaciones para dichas entidades. Además, hizo énfasis en que las capacitaciones deben acoger a los contratistas mediante la inclusión de una cláusula contractual que hace obligatoria la participación en los espacios de capacitación y formación. Sumado a lo anterior, indica que el principal reto para el cumplimiento de las capacitaciones y formación es que no existe un acompañamiento institucional continuo y permanente.

- *Mesa técnica con organizaciones de la sociedad civil:*

El día 15 de noviembre de 2023, se realizó una mesa técnica con organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones que participaron en esta mesa son la Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres (“La Mesa”), Artemisas y Sisma Mujeres.

En esta mesa técnica se manejó una dinámica similar a la utilizada con las entidades públicas. Es decir, se presentó y explicó el contenido del proyecto

de ley y, posteriormente, se generó un espacio de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil.

III. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto combatir la revictimización y la violencia institucional contra las mujeres víctimas de violencias, garantizando la adecuada ejecución de procesos de capacitación y formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres, dirigidos a 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.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY SEGÚN LOS AUTORES

Los autores y autoras argumentan que el número de casos de violencias institucionales contra las mujeres es elevado. Asimismo, sostienen que en varias ocasiones las entidades encargadas de atender casos de violencia han revictimizado a las mujeres. A modo de ejemplo, sostuvieron que, en el 2013, la señora Lucía Esperanza Prada solicitó ante la Comisaría Primera de Tunja medidas de protección efectivas, pues era víctima de agresiones físicas y verbales por parte de su esposo; días después, la señora Prada falleció como resultado de una grave herida hecha por su esposo. Frente a esto, la Comisaría sostuvo que: *“El homicidio fue culpa de la víctima por llegar a altas horas de la noche”*.

Otro ejemplo, son las declaraciones del Departamento Jurídico de la Secretaría de Gobierno de Bogotá al contestar la demanda interpuesta por los familiares de la víctima Rosa Elvira Cely en contra del Estado, al argumentar que *“Si Rosa Elvira Cely no hubiera salido con los dos compañeros de estudio después de terminar sus clases en las horas de la noche, hoy no estaríamos lamentando su muerte”*.

En los procedimientos judiciales, las dinámicas de revictimización también se han identificado. El periódico *“El Tiempo”* registró tres casos de violencia institucional en casos de violencias contra las mujeres. Para ilustrar, en 2014, la señora July Catalin Aragón Quevedo denunció a su compañero permanente por violencia intrafamiliar y su caso fue competencia de la fiscalía de Fusagasugá. El fiscal asignado, el señor José Daniel Luis Converse, en lugar de investigar los hechos denunciados realizó un acuerdo con el presunto agresor para que, a cambio de la aplicación del principio de oportunidad, construyera una piscina en la casa del funcionario público.

El tema de las violencias contra las mujeres es latente con un alcance e impacto negativo muy amplio, pues las violencias se extienden incluso a las entidades públicas a donde las mujeres acuden en busca de justicia, teniendo tal trascendencia que el actual Plan Nacional de Desarrollo declaró la emergencia por violencias basadas en género

Esta situación crítica se evidencia en las alarmantes estadísticas de violencias contra las mujeres. En enero de 2024 se presentaron 21 feminicidios de los cuales 2 involucraron a menores de edad, cifra que a octubre de 2024 ha subido exponencialmente a más de 600 casos. Por otro lado, Medicina Legal comunicó que los casos de violencia intrafamiliar que involucraron a una mujer fueron de 11.242; respecto a la violencia intrafamiliar que involucra a mujeres menores de edad al menos 3.262 sufrieron esta violencia. Además de esto, en diciembre de 2023 se realizaron 20.774 exámenes médico legales por presunto delito sexual a mujeres en el territorio nacional.

Figura No. 1 lesiones no fatales según contexto y sexo.

Contexto de violencia	Año 2022*				Año 2023*		
	Hombre	Mujer	Intersex.	Total	Hombre	Mujer	Total
Violencia interpersonal	58.177	28.516	19	86.712	59.770	29.898	89.668
Violencia intrafamiliar	13.891	47.771	10	61.672	14.735	49.247	63.982
Lesiones en eventos de transporte	17.916	11.182	2	29.100	18.253	11.242	29.495
Exámenes médico legales por presunto delito sexual	2.975	22.376	4	25.355	2.838	20.774	23.612
Lesiones accidentales	1.255	948	-	2.203	1.256	980	2.236
Total	94.214	110.793	35	205.042	96.852	112.141	208.993

Tomado de: Boletín mensual Instituto de Medicina Legal

Figura No. 2 Violencia intrafamiliar según contexto y sexo

Contexto de violencia	Año 2022*				Año 2023*		
	Hombre	Mujer	Intersex.	Total	Hombre	Mujer	Total
Violencia contra niños, niñas y adolescentes	3.063	3.298	-	6.361	3.107	3.262	6.369
Violencia contra el adulto mayor	1.080	1.313	1	2.394	1.291	1.508	2.799
Violencia de pareja	5.519	35.657	8	41.184	5.921	36.768	42.689
Violencia entre otros familiares	4.229	7.503	1	11.733	4.416	7.709	12.125
Total	13.891	47.771	10	61.672	14.735	49.247	63.982

Tomado de: Boletín mensual Instituto de Medicina Legal

Falencias institucionales: la violencia un común denominador

Las violencias institucionales son aquellas que ocurren cuando las entidades públicas y su personal incurren en acciones u omisiones que ocasionan una revictimización y generan daños psicológicos, emocionales, económicos, físicos y sexuales sobre la mujer víctima de violencia y su familia. En Colombia, de acuerdo con el CONPES 4080 de 2022, al menos 188 de 531 mujeres víctimas de feminicidio (35,4%) habían sido valoradas por medicina legal previa solicitud de una autoridad judicial por diversas violencias. Además, la Fiscalía General de la Nación informó que al menos 1 de cada 3 mujeres víctimas de feminicidio había buscado alguna medida de protección y justicia.

El Estado colombiano en los años 2010, 2015 y 2021, realizó una medición de los niveles de tolerancia institucional frente a violencias contra las mujeres. En total, se entrevistaron a más de 3.000 funcionarios públicos (1.080 personas en 2010, 1.095 en 2015 y 1.044 en 2021).

En dichos informes, se observaron por lo menos 40 afirmaciones que justifican las violencias contra las mujeres, dentro de las cuales están: (i) “se justifica pegarle a una mujer cuando ha sido infiel”, (ii) “los borrachos no saben lo que hacen, por eso violan a las mujeres”, (iii) “los problemas familiares sólo deben discutirse con miembros de la familia” y, (iv) “la ropa sucia se lava en casa”.

Las estadísticas que generaron mayor preocupación fueron:

- “Se justifica pegarle a una mujer cuando ha sido infiel”. En 2010, la aceptación fue del 0%, pero esto aumentó al 5% en 2015 y en 2021 se mantuvo en un nivel de aceptación de 0,3%.
- “Las mujeres que siguen con sus parejas después de ser golpeadas es porque les gusta”. Para el año 2021, el 11% de los funcionarios de las áreas “Justicia y Protección” y “Organismos de Control” coincidían en aceptar esta afirmación.
- “Cuando los hombres están bravos es mejor no provocarlos” en el informe del 2021, al menos, 3 de cada 10 servidores públicos están de acuerdo con esta afirmación.
- “A la problemática de las violencias contra las mujeres se le da más importancia de la que se merece”, en el 2015 un 21% de los funcionarios de los sectores de salud, organismos de control y justicia y protección apoyan esta afirmación.
- “Los problemas familiares sólo deben discutirse con miembros de la familia”. Esta afirmación, en el último informe del 2021, fue apoyada por un significativo 50% de los funcionarios públicos. Es decir, 5 de cada 10 funcionarios estaban de acuerdo con esta lógica de “la ropa sucia se lava en casa”
- “El papel más importante de las mujeres es cuidar de su casa y cocinar para su familia” fue apoyada por el 10% de los funcionarios. Resulta alarmante que la décima parte del sector salud sostiene este imaginario.
- “Por lo general las mujeres exageran los hechos de violencia”, esta afirmación fue apoyada por un 18% de los funcionarios según la medición de tolerancia institucional realizada en 2015.

Por otro lado, respecto a los juzgados en Colombia, se calcula que sólo aproximadamente el 18% de los jueces de familia están capacitados en enfoque diferencial y de género.

La situación de tolerancia institucional descrita previamente es un ejemplo, aunque no el único, de una falla institucional que genera revictimización. Sin embargo, el mismo Estado colombiano y organizaciones de la sociedad civil han identificado otras dinámicas revictimizantes que deben ser abordadas mediante, entre otras medidas, la pedagogía.

Para ilustrar, de acuerdo con la información ofrecida en las respuestas de las peticiones remitidas a las entidades públicas partícipes en el Control Político sobre feminicidios y violencias contra las mujeres en Colombia, se evidenció que menos de la mitad de las entidades tienen áreas propiamente responsables de asuntos de género. Adicionalmente, la mayoría de las entidades públicas no emplean una metodología de evaluación de sus protocolos para el manejo de las violencias contra las mujeres.

De las entidades partícipes en la ruta de atención integral, preocupan los obstáculos para su correcto funcionamiento y atención a las mujeres. Por ejemplo, de las Comisarías de Familia en Colombia, solo un 52% cuenta con un equipo interdisciplinario completo y permanente, un 25% no cuenta con un equipo interdisciplinario completo, y un 47% cuenta con un sitio para la atención de víctimas en condiciones de privacidad con una infraestructura suficiente y accesible.

Por un lado, frente a la Policía Nacional, la Corte Constitucional en el Auto 877 de 2022, indicó la importancia de no incurrir en violencia institucional por conductas como la solicitud de pruebas para recepcionar denuncias por delitos sexuales o en revictimizar al realizar el cuestionamiento de los hechos denunciados. Por otro lado, el Instituto Nacional de Medicina Legal no cuenta con un presupuesto asignado para los servicios de valoración del riesgo y se ha indicado que el otorgamiento para los exámenes por presuntos delitos sexuales puede tardar 30 días o más.

Capacitación y formación respecto a las violencias institucionales

La ONU mujeres ha señalado que los procesos de capacitación y formación en el Estado son:

“(…) un proceso de transformación que tiene como objetivo proporcionar conocimientos, técnicas y herramientas para desarrollar habilidades, cambios de actitudes y comportamientos. Es un proceso continuo y de largo plazo que requiere la voluntad política y el compromiso de todas las partes con el fin de crear sociedades inclusivas que promueven la igualdad de género.”

Los autores y autoras indicaron que la capacitación es una herramienta, estrategia, y un medio para llevar a cabo la transformación individual y colectiva hacia la igualdad de género a través de la concientización, el aprendizaje, la construcción del conocimiento y el desarrollo de habilidades. Estas acciones sirven para que las personas adquieran competencias, habilidades y conocimientos necesarios para avanzar en la igualdad de género de su día a día.

En Colombia los procesos de capacitación y formación no son novedosos en el país. El Departamento de la Función Pública, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Rama Judicial han generado espacios de formación para funcionarios. En consecuencia, esta ley busca construir sobre lo construido, fortaleciendo las capacitaciones en el marco normativo.

Por otro lado, la Corte Constitucional en la sentencia T 093 de 2019 indicó sobre el derecho a una vida libre de violencias que:

“El derecho fundamental a una vida libre de violencia implica, desde su dimensión positiva, el deber judicial de aplicar el enfoque diferencial con perspectiva de género en todos aquellos casos en los cuales se tenga sospecha de una posible situación de violencia de género. Esta obligación a su vez, vincula a todas las jurisdicciones y en todos los procesos. Esto no significa, sin embargo, que el juez falle a favor de una mujer por el hecho de serlo, sino que tiene que desplegar todas las acciones tendientes a comprobar la existencia de una forma de violencia, como la doméstica en el presente caso. Asimismo, la dimensión positiva implica el deber judicial de no caer en razonamientos estereotipados.”

V. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

Una de las mayores problemáticas a las cuales nos enfrentamos es la violencia contra las mujeres, a pesar de que hay avances en la legislación colombiana, siguen existiendo grandes retos en materia de atención, acceso a la justicia y prevención. Es por esto que, la presente iniciativa es de vital importancia, debido a que busca combatir la revictimización y la violencia institucional contra las mujeres a través de la obligatoriedad de procesos de formación y capacitación a los servidores públicos y demás personal que desempeñan labores en las rutas de atención de violencias y en la prevención de las mismas.

En aras de nutrir la justificación de los autores, en este apartado se quiere traer a colación los diferentes instrumentos jurídicos internacionales enfocados en garantizar una vida libre de violencia a las mujeres, así como la jurisprudencia relevante y algunas normas que respaldan esta iniciativa.

Frente al marco internacional, existe la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la cual recoge las medidas legislativas y sanciones correspondientes en contra de todo hecho de discriminación o violencia contra la mujer y también convoca a los Estados que son parte como nuestro país, a generar políticas públicas encaminadas a eliminar dicha discriminación. De igual forma, el Estado Colombiano ratificó la Convención de Belém do Pará, la cual en su artículo 7 establece que los países deben incluir en su legislación interna normas penales, civiles, administrativas, y de cualquier otra naturaleza para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, así como 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.

En cuanto a la normativa nacional, resaltamos que el abordaje de la necesidad de sensibilizar y capacitar a quienes trabajan en la atención de casos de violencias contra las mujeres, no es un asunto

nuevo. La Ley 1257 de 2008 consagró en su artículo 9 numeral 2:

“Ejecutará programas de formación para los servidores públicos que garanticen la adecuada prevención, protección y atención a las mujeres” y recientemente en el artículo 344 de la Ley 2294 de 2023 se estableció en su numeral 2:

“Capacitar con enfoque de género a aquellos funcionarios de la rama judicial y demás entidades que tienen a su cargo la atención de mujeres víctimas de violencias para que cuenten con procedimientos expeditos y eficaces para la protección, atención y estabilización de las víctimas y demás medidas previstas en la ley”.

Es así como estas leyes han enunciado la necesidad de realizar acciones de formación a los funcionarios que atienden a las mujeres víctimas de violencias. No obstante, no existe una norma que condense la obligación de realizarlas, indique quién sería el encargado, explique cómo sería el funcionamiento de las capacitaciones y los procesos de formación, así como la evaluación de los resultados que se obtengan. Por lo anterior, se resalta la presente iniciativa y se dilucida la necesidad de que sea una realidad.

Por otra parte, la Corte Constitucional en sentencia T-735-17, se ha pronunciado frente a la violencia institucional:

“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.”

En este apartado el Alto tribunal refleja el rol esencial que desempeña el personal de las entidades en la erradicación de la violencia contra la mujer y advierte que la subsistencia de patrones discriminatorios y estereotipos de género desencadenaría en que el Estado se convierta en un segundo agresor de las mujeres víctimas de violencia.

Asimismo, en Sentencia T-219 de 2023 la Corte sostuvo lo siguiente frente a las autoridades encargadas de la atención primaria de las mujeres víctimas de violencia:

*“[...] existe un deber de los operadores judiciales de aplicar la perspectiva de género como una forma de evitar violencia contra la mujer. Esto se debe a que reconoce las barreras y asimetrías en que se encuentran las mujeres, por las cargas históricas que han tenido que enfrentar. Lo fundamental de lo anterior es evitar que las autoridades encargadas de la atención primaria de las mujeres víctimas de violencia, como lo son las comisarias de familia, incurran en escenarios de violencia institucional y que con su acción u omisión causen o amenacen con causarles daño psicológico a las mujeres”.*¹

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-219 del 21 de junio de 2023. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

Por otro lado, la Corte Constitucional ha instado para que el Ministerio de Justicia y del Derecho exija la asistencia obligatoria de todo el personal que labora en las comisarías de familia a la formación y actualización periódica en aquellas materias relacionadas con violencias en el contexto familiar, violencias por razones de género, administración de justicia con perspectiva de género, prevención de la violencia institucional, las competencias subsidiarias de conciliación extrajudicial en derecho de familia, calidad de la atención con enfoque de género y étnico, y demás asuntos relacionados con su objetivo misional².

Para finalizar, es necesario tener en cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Bedoya Lima y otra, contra Colombia”, le ordenó al Estado colombiano:

“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 violencia contras las mujeres basadas en el género que afectan a las mujeres periodistas, protegerlas en situación de peligro e investigar y enjuiciar a los perpetradores”.

Esta medida iría en total consonancia con la presente iniciativa, la cual tiene el objetivo de erradicar la violencia institucional y que casos tan atroces como el de la periodista Jineth Bedoya no se vuelvan a repetir.

VI. IMPACTO FISCAL

El cumplimiento de las metas y la ejecución de las medidas establecidas en el Proyecto de Ley se hará en el marco de las competencias constitucionales y legales de las entidades involucradas y en concordancia con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Ahora bien, 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 podrían generar un gasto para dichas entidades, de tal manera que, se deja en consideración que la suscrita se encuentra a la espera de un concepto fiscal por parte de la cartera correspondiente, en este caso el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, toda vez que ellos son quienes manejan las bases de datos para poder realizar las estimaciones y proyecciones de una manera acertada y concreta.

El artículo 7º, de la Ley 819, de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser

compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, se deja de manifiesto que el gasto de que tratan algunos artículos no se impone u ordena, sino que se autoriza, para que el Gobierno incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas para dar cumplimiento a lo allí estipulado. Frente a este acápite es importante manifestar que la Corte Constitucional le ha reconocido al Congreso de la República la facultad que tiene para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, siempre y cuando no se imponga su ejecución, sino que se faculte al Gobierno para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación.

Por consiguiente, para continuar con el trámite legislativo, es pertinente tener a consideración la siguiente jurisprudencia³ de la Corte Constitucional:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica; empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política

² *Ibidem.*

³ Corte Constitucional. Sentencia C-866 del 3 de noviembre de 2010. M. P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Es relevante mencionar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.”

Así mismo, en la sentencia C- 411 de 2009 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el Congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto ha establecido su análisis de la siguiente manera:

“(…) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica (...)”.

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este Congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y

la experticia en materia económica. Cabe aclarar que la solicitud al Ministerio de Hacienda y Crédito Público ya se realizó y se está esperando su respuesta.

VII. CONFLICTOS DE INTERÉS

Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, corresponde al autor del proyecto y el ponente de un Proyecto de Ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de Ley. En ese sentido, señala el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

“ARTÍCULO 1° El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Atendiendo el anterior apartado legal, se considera que en el caso de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que eventualmente puedan generar un conflicto de interés por parte de los congresistas que participen en el debate y votación. Lo anterior, entendiendo el carácter general de lo propuesto en la iniciativa legislativa.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

VIII. PLIEGODEMODIFICACIONES

El texto propuesto contiene las siguientes modificaciones para la ponencia de primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

TEXTO RADICADO	PLIEGO MODIFICATORIO PRIMER DEBATE - CÁMARA	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
<p>“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>“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>Sin modificaciones</p>
<p>EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:</p>	<p>EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p>ARTÍCULO 1°. <i>OBJETO.</i> La presente ley tiene por objeto combatir la revictimización y la violencia institucional contra las mujeres víctimas de violencias, garantizando la adecuada ejecución de procesos de capacitación y formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres, dirigidos a 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.</p>	<p>ARTÍCULO 1°. <i>OBJETO.</i> La presente ley tiene por objeto combatir la revictimización y la violencia institucional contra las mujeres víctimas de violencias, garantizando la adecuada ejecución de procesos de capacitación y formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres, dirigidos a 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.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p>ARTÍCULO 2°. <i>PERSONAS, ENTIDADES, INSTITUCIONES, ORGANISMOS Y CORPORACIONES OBLIGADAS.</i> Será de obligatorio cumplimiento la participación en los procesos de capacitación en violencias contra las mujeres y enfoque de género, de los servidores públicos, los particulares que desempeñen funciones públicas y los contratistas de entidades públicas involucrados en la prevención y atención de estas violencias, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de la Igualdad y la Equidad. • Fiscalía General de la Nación. • Instituto Colombiano de Medicina Legal. • Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). • Defensoría del Pueblo. • Personerías municipales. • Policía Nacional y Policía Judicial. • Comisarías de Familia. • Secretarías de gobierno, de la mujer y/o sus equivalentes en el nivel territorial. • Ministerio de Salud, particularmente para impartir directrices enfocadas al personal de Hospitales, Clínicas, Empresas sociales del Estado y demás centros de atención médica. • Rama Judicial, particularmente para impartir directrices enfocadas a los jueces y magistrados de la República. • El Ministerio del Trabajo. • Corporaciones de Elección Popular: Senado, Cámara de Representantes, asambleas departamentales, concejos distritales o municipales y juntas administradoras locales. • Ministerio Público. <p>PARÁGRAFO. La lista previamente indicada no es taxativa, toda vez que el alcance de la ley se sujetará a las particularidades institucionales de cada ente territorial en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres.</p>	<p>ARTÍCULO 2°. <i>PERSONAS, ENTIDADES, INSTITUCIONES, ORGANISMOS Y CORPORACIONES OBLIGADAS.</i> Será de obligatorio cumplimiento la participación en los procesos de capacitación en violencias contra las mujeres y enfoque de género, de los servidores públicos, los particulares que desempeñen funciones públicas y los contratistas de entidades públicas involucrados en la prevención y atención de estas violencias, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces. • Fiscalía General de la Nación. • Instituto Colombiano de Medicina Legal. • Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). • Defensoría del Pueblo. • Personerías municipales. • Fuerzas militares • Policía Nacional y Policía Judicial. • Comisarías de Familia. • Secretarías de gobierno, de la mujer y/o sus equivalentes en el nivel territorial. • Ministerio de Salud y Protección Social, particularmente para impartir directrices enfocadas al personal de Hospitales, Clínicas, Empresas sociales del Estado y demás centros de atención médica. • Rama Judicial, particularmente para impartir directrices enfocadas a los jueces y magistrados de la República. • El Ministerio del Trabajo. • Corporaciones de Elección Popular: Senado, Cámara de Representantes, asambleas departamentales, concejos distritales o municipales y juntas administradoras locales. • Ministerio Público. • Notarías. • Conciliadores en derecho. <p>PARÁGRAFO. La lista previamente indicada no es taxativa, toda vez que el alcance de la ley se sujetará a las particularidades institucionales de cada entidad pública o ente territorial en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres.</p>	<p>Se ajusta la redacción y se propone la inclusión de otros sectores con base a lo expuesto en el concepto del Ministerio de Justicia y del Derecho.</p>

TEXTO RADICADO	PLIEGO MODIFICATORIO PRIMER DEBATE - CÁMARA	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
<p>ARTÍCULO 3°. <i>DEFINICIONES.</i> Para los efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>1. Violencias contra las mujeres: Cualquier acción u omisión que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de ser mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.</p> <p>Por violencia económica, se entiende cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las niñas, adolescentes y mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas.</p> <p>2. Violencias institucionales contra las mujeres. Cualquier acción u omisión, atribuible a una entidad pública o su personal, que cause muerte, daño o sufrimiento psicológico, emocional, físico, sexual y/o económico en mujeres víctimas de violencia y sus familias. Esta violencia puede ser directa o configurar una revictimización.</p> <p>3. Capacitaciones: Jornadas orientadas a reforzar y complementar la capacidad profesional y técnica de atención integral de los sujetos que trata el artículo 2° de la presente ley, para atender a las mujeres víctimas de violencias, de manera que se modifiquen y supriman los comportamientos revictimizantes, para así eliminar las violencias institucionales y atender las necesidades de mejoramiento institucional.</p> <p>4. Procesos de formación: Conjunto de actividades permanentes encaminadas a facilitar el desarrollo integral de los sujetos que trata el artículo 2° de la presente ley, cuya finalidad es potenciar actitudes, habilidades y conductas en sus dimensiones social, conceptual y comunicativa en lo referente con el enfoque de género y la atención integral a las mujeres víctimas de violencias.</p> <p>5. Herramienta de Medición: La herramienta es una encuesta diseñada por el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, mediante la cual se diagnostica y mide la transformación de los imaginarios, valores, percepciones y creencias que justifican las violencias contra las mujeres</p>	<p>ARTÍCULO 3°. <i>DEFINICIONES.</i> Para los efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>1. Violencias contra las mujeres: <u>Para efectos de la presente ley se entiende por violencias contra las mujeres, como establece el artículo 2 de la Ley 1257 de 2008,</u> cualquier acción u omisión que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de ser mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.</p> <p>Por violencia económica, se entiende cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las niñas, adolescentes y mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas.</p> <p>2. Violencias institucionales contra las mujeres: <u>Cualquier acción u omisión, atribuible a una entidad pública o <u>funcionarias y funcionarios públicos o cualquier persona vinculada en cualquier modalidad a la entidad</u> -su personal, <u>que en el ejercicio de sus funciones</u> cause muerte, daño o sufrimiento psicológico, emocional, físico, sexual y/o económico en mujeres víctimas de violencia y sus familias, <u>omita prevenir, sancionar judicial y/o administrativamente, con alcances penales, patrimoniales y disciplinarios, según el caso, las vulneraciones de los derechos de las mujeres; o que obstaculice e impida el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, incluido el acceso a las medidas de protección, atención y estabilización establecidas en la ley.</u></u> Esta violencia puede ser directa o configurar una revictimización.</p> <p>3. Capacitaciones: Jornadas <u>periódicas</u> orientadas a reforzar y complementar la capacidad profesional y técnica de atención integral de los sujetos que trata el artículo 2° de la presente ley, para atender a las mujeres víctimas de violencias, de manera que se modifiquen y <u>erradiquen</u> supriman los comportamientos revictimizantes, para así eliminar las violencias institucionales y atender las necesidades de mejoramiento institucional.</p> <p>4. Procesos de formación: Conjunto de actividades permanentes encaminadas a facilitar el desarrollo integral de los sujetos que trata el artículo 2° de la presente ley, cuya finalidad es potenciar actitudes, habilidades y conductas en sus dimensiones social, conceptual y comunicativa en lo referente con el enfoque de género y la atención integral a las mujeres víctimas de violencias.</p> <p>5. Herramienta de Medición: La herramienta es una encuesta diseñada por el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, mediante la cual se diagnostica y mide la transformación de los imaginarios, valores, percepciones y creencias que justifican las violencias contra las mujeres</p>	<p>Se realizan modificaciones a las definiciones para dar claridad acerca de los conceptos.</p>

TEXTO RADICADO	PLIEGO MODIFICATORIO PRIMER DEBATE - CÁMARA	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
<p>por parte los servidores públicos, particulares que desempeñen función pública y los contratistas de las entidades señaladas en el artículo 2°. Esta herramienta deberá ser aplicada en las evaluaciones de diagnóstico y subsiguientes evaluaciones de impacto anual. Esta encuesta deberá garantizar la trazabilidad. El Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces podrá diseñar herramientas de medición cuantitativas y cualitativas adicionales de medición.</p> <p>6. Evaluación de diagnóstico: Es la evaluación inicial practicada, con base en la Herramienta de Medición diseñada por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, por cada una de las entidades obligadas que trata el artículo 2 de la presente ley y cuya finalidad es servir de diagnóstico inicial de percepciones, valores, creencias e imaginarios en los servidores públicos, los particulares que desempeñen función pública y los contratistas obligados a realizar las capacitaciones y procesos de formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres.</p> <p>7. Evaluación de implementación: Tipo de evaluación que permite determinar cuantitativamente el nivel de cumplimiento del mandato de capacitación y formación en enfoque de género y atención integral a las mujeres en las entidades públicas señaladas en el artículo 1° de la presente ley. Es decir, esta evaluación mide indicadores como, aunque sin limitarse a: el número de servidores públicos y/o contratistas que participan en la capacitación y el número de entidades que realizan las capacitaciones y procesos de formación en el país. Esta evaluación deberá realizarse anualmente.</p> <p>8. Evaluación de impacto: Tipo de evaluación que permite determinar cualitativamente el nivel de cumplimiento del mandato de capacitación y formación en enfoque de género y atención integral a las mujeres en las entidades públicas señaladas en el artículo 2° de la presente ley. Es decir, esta evaluación mide, a través de la Herramienta de Medición que creará la entidad responsable del artículo 4°, sí los procesos de capacitación y formación en enfoque de género y la atención integral a las mujeres generan las transformaciones esperadas en los imaginarios, valores, percepciones y creencias de los servidores públicos y contratistas en lo referente a las violencias contra las mujeres. Esta evaluación deberá realizarse anualmente.</p> <p>PARÁGRAFO. El término “enfoque de género” empleado en la presente ley, se entiende bajo la definición dada en el artículo 4° del Decreto número 1710 de 2020 y la jurisprudencia, legislación o regulación que desarrolle la materia.</p>	<p>por parte los servidores públicos, particulares que desempeñen función pública y los contratistas de las entidades señaladas en de los sujetos que trata el artículo 2°. Esta herramienta deberá ser aplicada en las evaluaciones de diagnóstico y subsiguientes evaluaciones de impacto anual. Esta encuesta y se deberá garantizar la trazabilidad. El Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces podrá diseñar otras herramientas de medición cuantitativas y cualitativas adicionales de medición.</p> <p>6. Evaluación de diagnóstico: Es la evaluación inicial practicada, con base en la Herramienta de Medición diseñada por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, por cada una de las entidades obligadas que trata el artículo 2° de la presente ley y cuya finalidad es servir de diagnóstico inicial de percepciones, valores, creencias e imaginarios en los servidores públicos, los particulares que desempeñen función funciones públicas y los contratistas obligados a realizar las capacitaciones y procesos de formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres.</p> <p>7. Evaluación de implementación: Tipo de evaluación que permite determinar cuantitativamente el nivel de cumplimiento del mandato de capacitación y formación en enfoque de género y atención integral a las mujeres en las entidades públicas señaladas en el artículo 1° de la presente ley. Es decir, esta evaluación mide indicadores como, aunque sin limitarse a: el número de servidores públicos y/o contratistas que participan en la capacitación y el número de entidades que realizan las capacitaciones y procesos de formación en el país. Esta evaluación deberá realizarse anualmente por las entidades obligadas que trata el artículo 2° de la presente ley.</p> <p>8. Evaluación de impacto: Tipo de evaluación que permite determinar cualitativamente el nivel de cumplimiento del mandato de capacitación y formación en enfoque de género y atención integral a las mujeres en las entidades públicas señaladas en el artículo 2° de la presente ley. Es decir, esta evaluación mide, a través de la Herramienta de Medición que creará la entidad responsable del artículo 4°, sí los procesos de capacitación y formación en enfoque de género y la atención integral a las mujeres generan las transformaciones esperadas en los imaginarios, valores, percepciones y creencias de los servidores públicos y contratistas en lo referente a las violencias contra las mujeres. Esta evaluación deberá realizarse anualmente por las entidades obligadas que trata el artículo 2° de la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO. El término “enfoque de género” empleado en la presente ley, se entiende bajo la definición dada en el artículo 4° del Decreto número 1710 de 2020 y la jurisprudencia, legislación o regulación que desarrolle la materia.</p>	
<p>ARTÍCULO 4°. DEPENDENCIAS ENCARGADAS Y CONTENIDO MÍNIMO DE LAS CAPACITACIONES. En un plazo máximo de seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno nacional en cabeza Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la enti</p>	<p>ARTÍCULO 4°. DEPENDENCIAS ENCARGADAS Y CONTENIDO MÍNIMO DE LAS CAPACITACIONES. En un plazo máximo de seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno nacional en cabeza Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la enti</p>	<p>Se realizan modificaciones de forma al artículo.</p>

TEXTO RADICADO	PLIEGO MODIFICATORIO PRIMER DEBATE - CÁMARA	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
<p>dad que haga sus veces, reglamentará de manera coordinada con las entidades de las que trata el artículo 2° de la presente ley, los contenidos mínimos, la metodología general y el proceso de evaluación de las capacitaciones en enfoque de género y violencias contras las mujeres.</p> <p>Las entidades de las que trata el artículo 2° 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, debiendo contar con personal experto en diferentes materias relacionadas con la ruta de prevención y atención de violencias contra la mujer. Estas entidades deberán evaluar anualmente el resultado e impacto de las capacitaciones, 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. Así mismo, se deberá hacer el reporte anual de dicha evaluación al Gobierno nacional representado por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces.</p> <p>PARÁGRAFO 1°. Dentro de los contenidos mínimos de las capacitaciones, se deberá incluir el correcto direccionamiento de la mujer al momento de acudir a las entidades de las que trata el artículo 2°, evitando poner trabas en el acceso a la justicia, facilitando la recepción de la denuncia directamente por el funcionario competente y evitando la divulgación de los hechos de violencias sufridos por las mujeres denunciantes en reiteradas ocasiones y ante multitud de funcionarios.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, aplicará la evaluación de diagnóstico a las entidades señaladas en el presente artículo, con el fin de conocer el panorama de las violencias institucionales contra las mujeres. Esta evaluación de diagnóstico será la base para desplegar las demás medidas señaladas en la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO 3°. En el caso de la Rama Judicial y los organismos de control, la reglamentación será proferida por la autoridad correspondiente de dichas entidades, en coordinación con los lineamientos definidos con el Ministerio de Igualdad y Equidad o la entidad que haga sus veces, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO 4°. El Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces deberá garantizar la participación ciudadana para la elaboración, fijación y actualización de los lineamientos para las capacitaciones y procesos de formación. Para ello, en el proceso de estructuración de los proyectos de reglamentación, se deberá invitar a las reuniones a representantes de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y de base comunitaria, especialmente a organizaciones y colectivos de mujeres.</p>	<p>dad que haga sus veces, reglamentará de manera coordinada con las entidades de las que trata el artículo 2° de la presente ley, los contenidos mínimos, la metodología general y el proceso de evaluación de las capacitaciones en enfoque de género y violencias contras las mujeres.</p> <p>Las entidades de las que trata el artículo 2° 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, debiendo contar con personal experto en diferentes materias relacionadas con la ruta de prevención y atención de violencias contra la mujer. Estas entidades deberán evaluar anualmente el resultado e impacto de las capacitaciones, 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. Así mismo, se deberá hacer el reporte anual de dichas <u>evaluación evaluaciones de implementación y de impacto</u> al Gobierno nacional representado por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces.</p> <p>PARÁGRAFO 1°. Dentro de los contenidos mínimos de las capacitaciones, se deberá incluir el correcto direccionamiento de la mujer al momento de acudir a las entidades de las que trata el artículo 2°, evitando poner <u>obstáculos trabas</u> en el acceso a la justicia, facilitando la recepción de la denuncia directamente por el funcionario competente y evitando la divulgación de los hechos de violencias sufridos por las mujeres denunciantes en reiteradas ocasiones y ante multitud de funcionarios.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, aplicará la <u>Herramienta de medición</u> <u>evaluación de diagnóstico</u> a las entidades señaladas en el presente artículo, con el fin de conocer el panorama de las violencias institucionales contra las mujeres. Esta <u>evaluación de diagnóstico herramienta descrita en el artículo 3°</u> será la base para desplegar las demás medidas señaladas en la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO 3°. En el caso de la Rama Judicial y los organismos de control, la reglamentación será proferida por la autoridad correspondiente de dichas entidades, en coordinación con los lineamientos definidos con el Ministerio de Igualdad y Equidad o la entidad que haga sus veces, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO 4°. El Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces deberá garantizar la participación ciudadana para la elaboración, fijación y actualización de los lineamientos para las capacitaciones y procesos de formación. Para ello, en el proceso de estructuración de los proyectos de reglamentación, se deberá invitar a las reuniones a representantes de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y de base comunitaria, especialmente a organizaciones y colectivos de mujeres.</p>	

TEXTO RADICADO	PLIEGO MODIFICATORIO PRIMER DEBATE - CÁMARA	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
<p>ARTÍCULO 5°. OBLIGACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS NACIONALES Y TERRITORIALES FRENTE A LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES Y VIOLENCIAS INSTITUCIONALES. Las entidades del orden nacional y territorial sujetas a la presente ley deberán realizar capacitaciones y procesos de formación, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces. Para el cumplimiento integral de dicha obligación cada entidad deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Implementar al menos una capacitación al año en modalidad sincrónica y presencial dentro del proceso de formación que trata la presente ley, dictada por un profesional con conocimiento, experiencia y formación específica en áreas relacionadas con enfoque de género y violencias contra las mujeres. 2. Diseñar e implementar procesos de formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres para los servidores públicos, mediante campañas pedagógicas y estrategias de comunicación al interior de la entidad. 3. Realizar el procedimiento de evaluación de diagnóstico, empleando el instrumento de medición creado por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, a los servidores públicos, particulares que ejercen función pública y contratistas vinculados. 4. Llevar a cabo las evaluaciones de impacto e implementación de las capacitaciones y procesos de formación, bajo los lineamientos establecidos por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, de forma anual. 5. Remitir, máximo el 31 de diciembre de cada anualidad, un informe sobre los resultados de las evaluaciones de impacto e implementación al Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces. 6. Garantizar el acceso a la información en cuanto a la implementación, desarrollo y evaluación de las capacitaciones y procesos de formación realizadas en las entidades, organismos, instituciones y corporaciones del Estado. Por lo anterior, cada uno de los sujetos obligados deberá publicar en su página web institucional los resultados de la Herramienta de Medición anual en formato de datos abiertos, así como los resultados de las evaluaciones de impacto e implementación. <p>Parágrafo 1°. Cada una de las entidades, organismos, instituciones y corporaciones del Estado deberán expedir el respectivo manual de capacitación y procesos de formación interno de acuerdo con los lineamientos definidos por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, y efectuar su publicación, de acuerdo a su rol en la ruta de atención y los funcionarios encargados. Las entidades del orden nacional y territorial deberán garantizar la participación ciudadana y organizaciones de la sociedad civil en la conformación de los manuales de capacitación internos.</p>	<p>ARTÍCULO 5°. OBLIGACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS NACIONALES Y TERRITORIALES FRENTE A LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES Y VIOLENCIAS INSTITUCIONALES. Las entidades del orden nacional y territorial sujetas a la presente ley deberán realizar capacitaciones y procesos de formación, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces. Para el cumplimiento integral de dicha obligación cada entidad deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Implementar al menos una capacitación al año en modalidad sincrónica y presencial dentro del proceso de formación que trata la presente ley; dictada por un profesional con conocimiento, experiencia y formación específica en áreas relacionadas con enfoque de género y violencias contra las mujeres. 2. Diseñar e implementar procesos de formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres para los servidores públicos, <u>particulares que ejerzan funciones públicas y contratistas, los cuales serán divulgados y promovidos</u> mediante campañas pedagógicas y estrategias de comunicación al interior de la entidad. 3. Realizar el procedimiento de evaluación de diagnóstico, empleando el instrumento de medición creado por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, a los servidores públicos, particulares que ejercen función pública y contratistas vinculados. 4. Llevar a cabo las evaluaciones de impacto e implementación de las capacitaciones y procesos de formación, bajo los lineamientos establecidos por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, de forma anual. 5. Remitir, máximo el 31 de diciembre de cada anualidad, un informe sobre los resultados de las evaluaciones de impacto e implementación al Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces. 6. Garantizar el acceso a la información en cuanto a la implementación, desarrollo y evaluación de las capacitaciones y procesos de formación realizadas en las entidades <u>señaladas en el artículo 2,</u> organismos, instituciones y corporaciones del Estado. Por lo anterior, cada uno de los sujetos obligados deberá publicar en su página web institucional los resultados de la <u>evaluación de diagnóstico</u> Herramienta de Medición anual en formato de datos abiertos, así como los resultados de las evaluaciones de impacto e implementación. <p>Parágrafo 1°. Cada una de las entidades, organismos, instituciones y corporaciones del Estado deberán expedir el respectivo manual de capacitación y procesos de formación interno de acuerdo con los lineamientos definidos por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, y efectuar su publicación, de acuerdo a su rol en la ruta de atención y los funcionarios encargados. Las entidades del orden nacional y territorial deberán garantizar la participación ciudadana y <u>de</u> organizaciones de la sociedad civil en la <u>elaboración</u> conformación de los manuales de capacitación internos.</p>	<p>Se realizan modificaciones de forma al artículo.</p>

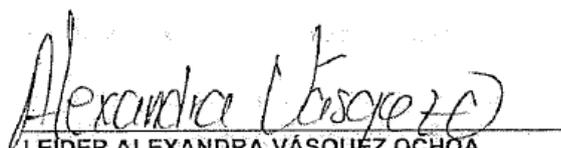
TEXTO RADICADO	PLIEGO MODIFICATORIO PRIMER DEBATE - CÁMARA	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
<p>Parágrafo 2°. Las entidades públicas vinculadas a la ruta de atención a mujeres víctimas de violencias podrán integrar en sus manuales de capacitación y procesos de formación interno contenidos relacionados con las necesidades propias de sus funciones frente a las violencias contra las mujeres, con especial énfasis en el desarrollo de competencias y habilidades en la atención directa que brindan a las mujeres víctimas de violencias.</p>	<p>Parágrafo 2°. Las entidades públicas vinculadas a la ruta de atención a mujeres víctimas de violencias podrán integrar en sus manuales de capacitación y procesos de formación interno contenidos relacionados con las necesidades propias de sus funciones frente a las violencias contra las mujeres, con especial énfasis en el desarrollo de competencias y habilidades en la atención directa que brindan a las mujeres víctimas de violencias.</p>	
<p>Artículo 6°. CUMPLIMIENTO. Las entidades, organismos, instituciones y corporaciones del Estado que atiendan mujeres en el país, deberán informar oportunamente a sus servidores públicos y/o contratistas de la implementación de las capacitaciones y procesos de formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres.</p> <p>Los funcionarios y funcionarias del área responsable de realizar la capacitación e implementar el proceso de formación, que no organicen y/o realicen las capacitaciones o no desarrollen los procesos de capacitación y formación sin justa causa comprobada, incurrirán en un incumplimiento grave de los deberes a su cargo debido a la trascendencia social de su omisión, conforme a los dispuesto en los artículos 47 y 67 de la Ley 1952 de 2019.</p> <p>La misma consecuencia, tendrán aquellos funcionarios o funcionarias que, sin justa causa comprobada, no asistan a las capacitaciones sobre enfoque de género y violencias contra las mujeres.</p> <p>Parágrafo 1°. La presente obligación es de perentorio cumplimiento para los contratistas vinculados a las entidades públicas que tengan un rol en la atención y prevención de violencias contra las mujeres. Para su cumplimiento, estas entidades deberán incluir una cláusula clara y expresa respecto de la obligatoriedad de participar en las capacitaciones y procesos de formación contemplados en la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2°. La Procuraduría General de la Nación deberá hacer seguimiento al cumplimiento obligatorio de las capacitaciones y procesos de formación por parte de las entidades públicas.</p>	<p>Artículo 6°. CUMPLIMIENTO. Las entidades, organismos, instituciones y corporaciones del Estado que atiendan mujeres en el país, deberán informar oportunamente a sus servidores públicos y/o contratistas de la implementación de las capacitaciones y procesos de formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres.</p> <p>Los funcionarios y funcionarias del área responsable de realizar la capacitación e implementar el proceso de formación, que no organicen y/o realicen las capacitaciones o no desarrollen los procesos de capacitación y formación sin justa causa comprobada, incurrirán en responsabilidad disciplinaria un incumplimiento grave de los deberes a su cargo debido a la trascendencia social de su omisión, conforme a los dispuesto en los artículos 47 y 67 de la Ley 1952 de 2019.</p> <p>La misma consecuencia, tendrán aquellos funcionarios o funcionarias que, sin justa causa comprobada, no asistan a las capacitaciones sobre enfoque de género y violencias contra las mujeres.</p> <p>Parágrafo 1°. La presente obligación es de perentorio cumplimiento para los contratistas vinculados a las entidades públicas que tengan un rol en la atención y prevención de violencias contra las mujeres. Para su cumplimiento, estas entidades deberán incluir una cláusula clara y expresa respecto de la obligatoriedad de participar en las capacitaciones y procesos de formación contemplados en la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2°. La Procuraduría General de la Nación deberá hacer seguimiento al cumplimiento obligatorio de las capacitaciones y procesos de formación por parte de las entidades públicas.</p>	<p>Se modifica este artículo en virtud del Código General Disciplinario, toda vez que las faltas gravísimas son taxativas (capítulo I, Título único, Libro II de la parte especial), mientras que para las faltas graves y leves se establecen unos criterios de calificación de la conducta (art. 47). En consecuencia, al establecerse como un “incumplimiento grave de los deberes”, se estaría creando una falta grave taxativa, lo cual no tendría coherencia con el Código General Disciplinario.</p>
<p>Artículo 7°. TRANSPARENCIA. Con el fin de garantizar el acceso a la información pública, las entidades coordinadoras del Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE), deberán publicar allí los datos del informe de sistematización y análisis de las evaluaciones de las capacitaciones y procesos de formación realizadas en el país en el año inmediatamente anterior, emitidos por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces.</p> <p>Parágrafo 1°. El informe elaborado por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, que contenga la sistematización y análisis de las evaluaciones de las capacitaciones y procesos de formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres deberá presentarse en lenguaje claro e inclusivo, con información completa y de fondo sobre el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la presente ley, incluyendo el número de personas capacitadas en las entidades públicas.</p>	<p>Artículo 7°. TRANSPARENCIA. Con el fin de garantizar el acceso a la información pública, las entidades coordinadoras del Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE) o quien haga sus veces, deberán publicar allí los datos del informe de sistematización y análisis de las evaluaciones de las capacitaciones y procesos de formación realizadas en el país en el año inmediatamente anterior, emitidos por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces.</p> <p>Parágrafo 1°. El informe elaborado por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, que contenga la sistematización y análisis de las evaluaciones de las capacitaciones y procesos de formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres deberá presentarse en lenguaje claro e inclusivo, con información completa y de fondo sobre el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la presente ley, incluyendo el número de personas capacitadas en las entidades públicas.</p>	<p>Se realiza la modificación solicitada por el Ministerio de Justicia respecto al sistema de información.</p>

TEXTO RADICADO	PLIEGO MODIFICATORIO PRIMER DEBATE - CÁMARA	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
<p>Parágrafo 2º. Las entidades públicas que obtengan los mejores resultados de las evaluaciones de implementación e impacto serán reconocidas por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces. De igual manera, el Congreso de la República, en sesión plenaria previamente definida tanto en Senado y Cámara de Representantes, deberá hacer un reconocimiento público de las entidades públicas con mejores resultados en las evaluaciones de impacto e implementación en el país.</p>	<p>Parágrafo 2º. Las entidades públicas que obtengan los mejores resultados de las evaluaciones de implementación e impacto serán reconocidas por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces. De igual manera, el Congreso de la República, en sesión plenaria previamente definida tanto en Senado y Cámara de Representantes, deberá hacer un reconocimiento público de las entidades públicas con mejores resultados en las evaluaciones de impacto e implementación en el país.</p>	
<p>ARTÍCULO 8º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>ARTÍCULO 8º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Sin modificaciones

IX. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, y conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992, me permito rendir ponencia **POSITIVA** de primer debate en la Cámara de Representantes y en consecuencia solicitarles a los miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **APROBAR** en primer debate 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.

Atentamente,


LEÍDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA
 Representante a la Cámara por Cundinamarca
 Pacto Histórico

X. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL 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.

**El Congreso de Colombia
 DECRETA:**

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto combatir la revictimización y la violencia institucional contra las mujeres víctimas de violencias, garantizando la adecuada ejecución de procesos de capacitación y formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres, dirigidos a 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.

Artículo 2º. Personas, entidades, instituciones, organismos y corporaciones obligadas. Será de obligatorio cumplimiento la participación en los procesos de capacitación en violencias contra las mujeres y enfoque de género, de los servidores públicos, los particulares que desempeñen funciones públicas y los contratistas de entidades públicas involucrados en la prevención y atención de estas violencias, tales como:

- Ministerio de Igualdad y Equidad o la entidad que haga sus veces.
- Fiscalía General de la Nación.
- Instituto Colombiano de Medicina Legal.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
- Defensoría del pueblo.
- Personerías municipales.
- Fuerzas militares
- Policía Nacional y Policía Judicial.
- Comisarías de Familia.
- Secretarías de gobierno, de la mujer y/o sus equivalentes en el nivel territorial.
- Ministerio de Salud y Protección Social, particularmente para impartir directrices enfocadas al personal de Hospitales, Clínicas, Empresas sociales del Estado y demás centros de atención médica.
- Rama Judicial, particularmente para impartir directrices enfocadas a los jueces y magistrados de la República.
- Ministerio del Trabajo.
- Corporaciones de Elección Popular: Senado, Cámara de Representantes, asambleas departamentales, concejos distritales o municipales y juntas administradoras locales.
- Ministerio Público.

- Notarías.
- Conciliadores en derecho.

Parágrafo. La lista previamente indicada no es taxativa, toda vez que el alcance de la ley se sujetará a las particularidades institucionales de cada entidad pública o ente territorial en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres.

Artículo 3º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

1. **Violencias contra las mujeres:** Para efectos de la presente ley se entiende por violencias contra las mujeres, como establece el artículo 2º de la Ley 1257 de 2008, cualquier acción u omisión que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de ser mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.

Por violencia económica, se entiende cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las niñas, adolescentes y mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas.

2. **Violencias institucionales contra las mujeres:** Cualquier acción u omisión, atribuible a una entidad pública o funcionarias y funcionarios públicos o cualquier persona vinculada en cualquier modalidad a la entidad, que en el ejercicio de sus funciones cause muerte, daño o sufrimiento psicológico, emocional, físico, sexual y/o económico en mujeres víctimas de violencia y sus familias, omite prevenir, sancionar judicial y/o administrativamente, con alcances penales, patrimoniales y disciplinarios, según el caso, las vulneraciones de los derechos de las mujeres; o que obstaculice e impida el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, incluido el acceso a las medidas de protección, atención y estabilización establecidas en la ley. Esta violencia puede ser directa o configurar una revictimización.
3. **Capacitaciones:** Jornadas periódicas orientadas a reforzar y complementar la capacidad profesional y técnica de atención integral de los sujetos que trata el artículo 2 de la presente ley, para atender a las mujeres víctimas de violencias, de manera que se modifiquen y erradiquen los comportamientos revictimizantes, para así eliminar las violencias institucionales

y atender las necesidades de mejoramiento institucional.

4. **Procesos de formación:** Conjunto de actividades permanentes encaminadas a facilitar el desarrollo integral de los sujetos que trata el artículo 2 de la presente ley, cuya finalidad es potencializar actitudes, habilidades y conductas en sus dimensiones social, conceptual y comunicativa en lo referente con el enfoque de género y la atención integral a las mujeres víctimas de violencias.
5. **Herramienta de Medición:** La herramienta es una encuesta diseñada por el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, mediante la cual se diagnostica y mide la transformación de los imaginarios, valores, percepciones y creencias que justifican las violencias contra las mujeres por parte de los sujetos que trata el artículo 2. Esta herramienta deberá ser aplicada en las evaluaciones de diagnóstico y subsiguientes evaluaciones de impacto anual y se deberá garantizar la trazabilidad. El Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces podrá diseñar otras herramientas de medición cuantitativas y cualitativas adicionales.
6. **Evaluación de diagnóstico:** Es la evaluación inicial practicada, con base en la Herramienta de Medición diseñada por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, por cada una de las entidades obligadas que trata el artículo 2 de la presente ley y cuya finalidad es servir de diagnóstico inicial de percepciones, valores, creencias e imaginarios en los servidores públicos, los particulares que desempeñen funciones públicas y los contratistas obligados a realizar las capacitaciones y procesos de formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres.
7. **Evaluación de implementación:** Tipo de evaluación que permite determinar cuantitativamente el nivel de cumplimiento del mandato de capacitación y formación en enfoque de género y atención integral a las mujeres. Es decir, esta evaluación mide indicadores como, aunque sin limitarse a: el número de servidores públicos y/o contratistas que participan en la capacitación y el número de entidades que realizan las capacitaciones y procesos de formación en el país. Esta evaluación deberá realizarse anualmente por las entidades obligadas que trata el artículo 2 de la presente ley.
8. **Evaluación de impacto:** Tipo de evaluación que permite determinar cualitativamente

el nivel de cumplimiento del mandato de capacitación y formación en enfoque de género y atención integral a las mujeres. Es decir, esta evaluación mide, a través de la Herramienta de Medición, si los procesos de capacitación y formación en enfoque de género y la atención integral a las mujeres generan las transformaciones esperadas en los imaginarios, valores, percepciones y creencias de los servidores públicos y contratistas en lo referente a las violencias contra las mujeres. Esta evaluación deberá realizarse anualmente por las entidades obligadas que trata el artículo 2 de la presente ley.

Parágrafo. El término “enfoque de género” empleado en la presente ley, se entiende bajo la definición dada en el artículo 4 del Decreto número 1710 de 2020 y la jurisprudencia, legislación o regulación que desarrolle la materia.

Artículo 4º. Dependencias encargadas y contenido mínimo de las capacitaciones. En un plazo máximo de seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno nacional en cabeza Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, reglamentará de manera coordinada con las entidades de las que trata el artículo 2 de la presente ley, los contenidos mínimos, la metodología general y el proceso de evaluación de las capacitaciones en enfoque de género y violencias contra las mujeres.

Las entidades de las que trata el artículo 2 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, debiendo contar con personal experto en diferentes materias relacionadas con la ruta de prevención y atención de violencias contra la mujer. Estas entidades deberán evaluar anualmente el resultado e impacto de las capacitaciones, 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. Así mismo, se deberá hacer el reporte anual de dichas evaluaciones de implementación y de impacto al Gobierno nacional representado por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces.

Parágrafo 1º. Dentro de los contenidos mínimos de las capacitaciones, se deberá incluir el correcto direccionamiento de la mujer al momento de acudir a las entidades de las que trata el artículo 2, evitando poner obstáculos en el acceso a la justicia, facilitando la recepción de la denuncia directamente por el funcionario competente y evitando la divulgación de los hechos de violencias sufridos por las mujeres denunciantes en reiteradas ocasiones y ante multitud de funcionarios.

Parágrafo 2º. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, aplicará la Herramienta de medición, con el fin de conocer el panorama de las violencias institucionales contra las mujeres. Esta herramienta descrita en el artículo 3 será la base para desplegar las demás medidas señaladas en la presente ley.

Parágrafo 3º. En el caso de la Rama Judicial y los organismos de control, la reglamentación será proferida por la autoridad correspondiente de dichas entidades, en coordinación con los lineamientos definidos con el Ministerio de Igualdad y Equidad o la entidad que haga sus veces, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 4º. El Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces deberá garantizar la participación ciudadana para la elaboración, fijación y actualización de los lineamientos para las capacitaciones y procesos de formación. Para ello, en el proceso de estructuración de los proyectos de reglamentación, se deberá invitar a las reuniones a representantes de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y de base comunitaria, especialmente a organizaciones y colectivos de mujeres.

Artículo 5º. Obligación de las entidades públicas nacionales y territoriales frente a las violencias contra las niñas, adolescentes y mujeres y violencias institucionales. Las entidades del orden nacional y territorial sujetas a la presente ley deberán realizar capacitaciones y procesos de formación, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces. Para el cumplimiento integral de dicha obligación cada entidad deberá:

1. Implementar al menos una capacitación al año en modalidad sincrónica y presencial dictada por un profesional con conocimiento, experiencia y formación específica en áreas relacionadas con enfoque de género y violencias contra las mujeres.
2. Diseñar e implementar procesos de formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres para los servidores públicos, particulares que ejerzan funciones públicas y contratistas, los cuales serán divulgados y promovidos mediante campañas pedagógicas y estrategias de comunicación al interior de la entidad.
3. Realizar el procedimiento de evaluación de diagnóstico, empleando el instrumento de medición creado por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, a los servidores públicos, particulares que ejercen función pública y contratistas vinculados.

4. Llevar a cabo las evaluaciones de impacto e implementación de las capacitaciones y procesos de formación, bajo los lineamientos establecidos por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, de forma anual.
5. Remitir, máximo el 31 de diciembre de cada anualidad, un informe sobre los resultados de las evaluaciones de impacto e implementación al Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces.
6. Garantizar el acceso a la información en cuanto a la implementación, desarrollo y evaluación de las capacitaciones y procesos de formación realizadas en las entidades señaladas en el artículo 2°. Por lo anterior, cada uno de los sujetos obligados deberá publicar en su página web institucional los resultados de la evaluación de diagnóstico en formato de datos abiertos, así como los resultados de las evaluaciones de impacto e implementación.

Parágrafo 1°. Cada una de las entidades deberán expedir el respectivo manual de capacitación y procesos de formación interno de acuerdo con los lineamientos definidos por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, y efectuar su publicación, de acuerdo a su rol en la ruta de atención y los funcionarios encargados. Las entidades del orden nacional y territorial deberán garantizar la participación ciudadana y de organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de los manuales de capacitación internos.

Parágrafo 2°. Las entidades públicas vinculadas a la ruta de atención a mujeres víctimas de violencias podrán integrar en sus manuales de capacitación y procesos de formación interno contenidos relacionados con las necesidades propias de sus funciones frente a las violencias contra las mujeres, con especial énfasis en el desarrollo de competencias y habilidades en la atención directa que brindan a las mujeres víctimas de violencias.

Artículo 6°. Cumplimiento. Las entidades, organismos, instituciones y corporaciones del Estado que atiendan mujeres en el país, deberán informar oportunamente a sus servidores públicos y/o contratistas de la implementación de las capacitaciones y procesos de formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres.

Los funcionarios y funcionarias del área responsable de realizar la capacitación e implementar el proceso de formación, que no organicen y/o realicen las capacitaciones o no desarrollen los procesos de capacitación y formación sin justa causa comprobada, incurrirán en responsabilidad disciplinaria, conforme a lo dispuesto en los artículos 47 y 67 de la Ley 1952 de 2019.

La misma consecuencia, tendrán aquellos funcionarios o funcionarias que, sin justa causa comprobada, no asistan a las capacitaciones sobre enfoque de género y violencias contra las mujeres.

Parágrafo 1°. La presente obligación es de perentorio cumplimiento para los contratistas vinculados a las entidades públicas que tengan un rol en la atención y prevención de violencias contra las mujeres. Para su cumplimiento, estas entidades deberán incluir una cláusula clara y expresa respecto de la obligatoriedad de participar en las capacitaciones y procesos de formación contemplados en la presente ley.

Parágrafo 2°. La Procuraduría General de la Nación deberá hacer seguimiento al cumplimiento obligatorio de las capacitaciones y procesos de formación por parte de las entidades públicas.

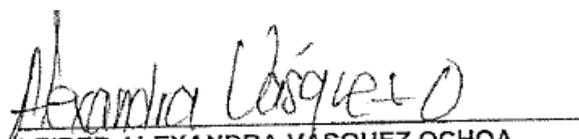
Artículo 7°. Transparencia. Con el fin de garantizar el acceso a la información pública, las entidades coordinadoras del Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE) o quien haga sus veces, deberán publicar allí los datos del informe de sistematización y análisis de las evaluaciones de las capacitaciones y procesos de formación realizadas en el país en el año inmediatamente anterior, emitidos por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces.

Parágrafo 1°. El informe elaborado por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, que contenga la sistematización y análisis de las evaluaciones de las capacitaciones y procesos de formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres deberá presentarse en lenguaje claro e inclusivo, con información completa y de fondo sobre el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la presente ley, incluyendo el número de personas capacitadas en las entidades públicas.

Parágrafo 2°. Las entidades públicas que obtengan los mejores resultados de las evaluaciones de implementación e impacto serán reconocidas por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces. De igual manera, el Congreso de la República, en sesión plenaria previamente definida tanto en Senado y Cámara de Representantes, deberá hacer un reconocimiento público de las entidades públicas con mejores resultados en las evaluaciones de impacto e implementación en el país.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,


LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Pacto Histórico

INFORME PONENCIA DE ARCHIVO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 312 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se reorganiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud para establecer el Sistema de Salud de Colombia, a fin de garantizar el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.”.acumulado con el Proyecto de Ley número 135 de 2024 Cámara, por medio del cual se transforma el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre de 2024

Honorable Representante

GERARDO YEPES CARO

Presidente de la Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Congreso de la República

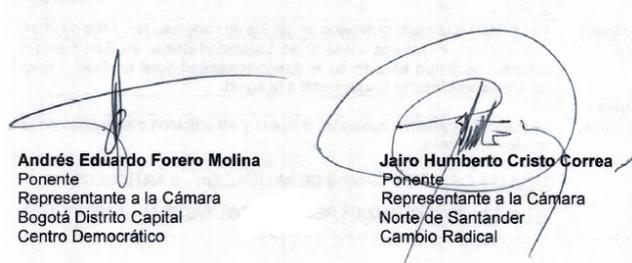
E. S. D.

Asunto: Informe ponencia de archivo para primer debate al Proyecto de Ley número 312 de 2024 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 135 de 2024 Cámara.

Respetado presidente.

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 150, 153, y 156 de la Ley 5ª de 1992, y conforme a la designación realizada por la mesa directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, en calidad de ponentes, nos permitimos rendir informe de ponencia de archivo para el primer debate del **Proyecto de Ley número 312 de 2024 Cámara, por medio del cual se transforma el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de Ley número 135 de 2024 Cámara, por medio de la cual se reorganiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud para establecer el Sistema de Salud de Colombia, a fin de garantizar el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.**

Atentamente.



Andrés Eduardo Forero Molina
Ponente
Representante a la Cámara
Bogotá Distrito Capital
Centro Democrático

Jairo Humberto Cristo Correa
Ponente
Representante a la Cámara
Norte de Santander
Cambio Radical

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En atención a la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO para primer debate al **Proyecto de Ley número 312 de 2024 Cámara, por medio del cual se transforma el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de Ley número 135 de 2024 Cámara, por medio de la cual se reorganiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud para establecer el Sistema de Salud de Colombia, a fin de garantizar el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.**

En consecuencia, el informe de ponencia se desarrolla conforme a la siguiente estructura:

- I. Síntesis de las iniciativas legislativas.
- II. Antecedentes y trámite de las iniciativas legislativas.
- III. Análisis de la Reforma a la Salud.
- IV. Marco constitucional y legal.
- V. Declaratoria de conflictos de interés.
- VI. Proposición.

I. SÍNTESIS DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Los presentes proyectos de ley que se encuentran para primer debate y fueron acumulados, tienen por objeto general transformar el Sistema General de Seguridad Social en Salud en un Sistema de Salud basado en el Aseguramiento Social en Salud, para garantizar el derecho fundamental a la salud, como se detallará en el presente documento:

- 1. **Proyecto de Ley 312 de 2024 Cámara, por medio del cual se transforma el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones.**

Autor	Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez Ministro de Salud y Protección Social.
Radicación	13/09/2024 (Cámara) publicado en <i>Gaceta del Congreso</i> número 1456 de 2024
Objeto	Transformar el Sistema General de Seguridad Social en Salud en un Sistema de Salud basado en el Aseguramiento Social en Salud, para garantizar el derecho fundamental a la salud.
Artículos	49
Estructura	<p>La presente iniciativa consta de 8 títulos y 49 artículos distribuidos de la siguiente manera:</p> <p>TÍTULO I: OBJETO Y CAMPO DE APLICACIÓN - 3 ARTÍCULOS</p> <p>TÍTULO II: GOBERNANZA Y RECTORÍA DEL SISTEMA - 4 ARTÍCULOS</p> <p>TÍTULO III: FUENTES, USOS Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL SISTEMA DE SALUD: 14 ARTÍCULOS</p> <p>TÍTULO IV: ORGANIZACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD - 15 ARTÍCULOS</p> <p> CAPÍTULO I: GESTORAS DE SALUD Y VIDA - 4 ARTÍCULOS</p> <p> CAPÍTULO II: REDES INTEGRALES E INTEGRADAS TERRITORIALES DE SALUD – RIITS - 7 ARTÍCULOS</p> <p> CAPÍTULO III: INSTITUCIONES DE SALUD DEL ESTADO – 4 ARTÍCULOS</p> <p>TÍTULO V: PERSONAL DE SALUD - 6 ARTÍCULOS</p> <p>TÍTULO VI: INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL - 2 ARTÍCULOS</p> <p>TÍTULO VII: DISPOSICIONES GENERALES - 3 ARTÍCULOS</p> <p>TÍTULO VIII: DISPOSICIONES TRANSITORIAS - 2 ARTÍCULOS</p>

- 2. **Proyecto de Ley número 135 de 2024 Cámara, por medio de la cual se reorganiza el**

Sistema General de Seguridad Social en Salud para establecer el Sistema de Salud de Colombia, a fin de garantizar el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

Autores	Honorable Representante <i>Julia Miranda Londoño</i> , Honorable Representante <i>Jennifer Dalley Pedraza Sandoval</i> , Honorable Representante <i>Catherine Juvinao Clavijo</i> , Honorable Representante <i>Carolina Giraldo Botero</i> , Honorable Representante <i>Daniel Carvalho Mejía</i> , Honorable Representante <i>Cristian Danilo Avendaño Fino</i> , Honorable Representante <i>Alejandro García Ríos</i> , Honorable Representante <i>Juan Sebastián Gómez Gonzales</i> y Honorable Representante <i>Luvi Katherine Miranda Peña</i> .
Radicación	01/08/2024 (Cámara) publicado en <i>Gaceta del Congreso</i> número 1455 de 2024.
Objeto	La presente ley reorganiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud para establecer el Sistema de Salud de Colombia, a fin de garantizar el derecho fundamental a la salud para todas las personas. La prestación del servicio de salud como servicio público esencial obligatorio se ejecutará bajo la dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado. En concordancia con el Artículo 49 de la Constitución Política de Colombia el Sistema de Salud funcionará con la participación de entidades y servicios de salud públicos, privados y mixtos.
Artículos	49
Estructura	La presente iniciativa consta de 9 títulos, organizados así: TÍTULO I: SISTEMA DE SALUD CAPÍTULO I: OBJETO Y CAMPO DE APLICACIÓN – 2 ARTÍCULOS. CAPÍTULO II: CONSEJO NACIONAL DE SALUD – 2 ARTÍCULOS. TÍTULO II: MODELO DE ATENCIÓN EN SALUD – 19 ARTÍCULOS. CAPÍTULO I: ORGANIZACIÓN DE LA ATENCIÓN EN SALUD – 3 ARTÍCULOS. CAPÍTULO II. PLAN DE BENEFICIOS EN SALUD – 3 ARTÍCULOS. CAPÍTULO III. NIVELES DE COMPLEJIDAD – 4 ARTÍCULOS. CAPÍTULO IV. REDES INTEGRALES E INTEGRADAS – 6 ARTÍCULOS. CAPÍTULO V: RED PÚBLICA NACIONAL DE SALUD – 3 ARTÍCULOS. TÍTULO III: ASEGURAMIENTO EN SALUD – 4 ARTÍCULOS TÍTULO IV: GESTIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL SISTEMA DE SALUD – 7 ARTÍCULOS. TÍTULO V: POLÍTICA FARMACÉUTICA NACIONAL – 2 ARTÍCULOS. TÍTULO VI: RÉGIMEN LABORAL PARA EL SECTOR SALUD – 5 ARTÍCULOS. CAPÍTULO I: RÉGIMEN LABORAL ESPECIAL – 3 ARTÍCULOS. CAPÍTULO II: AUTONOMÍA PROFESIONAL – 2 ARTÍCULOS. TÍTULO VII: POLÍTICA DE FORMACIÓN Y EDUCACIÓN SUPERIOR EN SALUD – 3 ARTÍCULOS. TÍTULO VIII: INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL – 2 ARTÍCULOS. TÍTULO IX: DISPOSICIONES FINALES – 3 ARTÍCULOS.

II. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

La primera versión de este proyecto de ley en discusión fue radicado por parte del Gobierno nacional el día 13 de febrero de 2023 en cabeza de la exministra *Carolina Corcho* bajo el número 339 de 2023, el cual contó con la coautoría de honorable Senador *Isabel Cristina Zuleta López*, honorable Senador *Martha Isabel Peralta Epieyú*, honorable Senador *Aida Yolanda Avella Esquivel*, honorable Senador *César Augusto Pachón Achury*, honorable Representante *Alfredo Mondragón Garzón*, honorable Representante *David Ricardo Racero Mayorca*, honorable Representante *Agmeth José Escaf Tijerino*, honorable Representante *Pedro Baracutao García Ospina*, honorable Representante *Juan Carlos Vargas Soler* y honorable Representante *Juan Pablo Salazar Rivera*.

El proyecto de ley en mención fue acumulado con los **Proyectos de Ley número 340 de 2023 Cámara**, por la cual se adoptan medidas para mejorar y fortalecer el Sistema General de Seguridad Social en Salud, **Proyecto de Ley número 341 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el sistema general de seguridad social en salud (SGSSS), y el **Proyecto de Ley número 344 de 2023 Cámara**, por medio del cual se adoptan medidas para el fortalecimiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Tal proyecto de ley contó con tres (3) ponencias, dos de ellas positivas con modificaciones y una de archivo en la Cámara de Representantes. La ponencia positiva mayoritaria fue firmada por el Honorable Representante *Alfredo Mondragón Garzón*, Honorable Representante *Martha Alfonso Jurado*, Honorable Representante *Gerardo Yepes*, Honorable Representante *Juan Carlos Vargas Soler*, Honorable Representante *Germán José Gómez*

López y Honorable Representante *Camilo Esteban Ávila*. La otra ponencia positiva estuvo firmada por el Honorable Representante *Germán Roza*. Por otra parte, la ponencia de archivo fue radicada por el Honorable Representante *Juan Felipe Corzo* y la Honorable Representante *Betsy Judith Pérez*. Este proyecto fue aprobado en comisión séptima y en plenaria de la cámara de Representantes.

No obstante, el proyecto llegó a la Comisión Séptima del Senado de la República con número 216 de 2023 donde contó con ponencia positiva mayoritaria por parte de Honorable Senador *Wilson Arias*, Honorable Senador *Ómar Restrepo*, Honorable Senadora *Martha Peralta Epiéyú*. La ponencia negativa por su parte fue firmada por la Honorable Senadora *Lorena Ríos Cuéllar*, Honorable Senadora *Nadia Blel Scaff*, Honorable Senadora *Aliria Barrera*, Honorable Senador *Miguel Ángel Pinto* y Honorable Senadora *Berenice Bedoya*.

Cabe mencionar que, en desarrollo de la discusión dada en la comisión séptima de senado el proyecto en mención fue archivado al ser aprobada la ponencia de archivo. La ponencia negativa en mención presenta un marco estructurado de las falencias y problemas del proyecto de ley que sirven de base para la nueva discusión que se llevará a cabo con el proyecto radicado. Algunos de los argumentos más importantes incorporados en esta ponencia¹ son:

- La reforma propuesta acaba totalmente con el Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia y no prevé un sistema mixto, esta reforma sugiere un sistema de salud esencialmente público en todas sus funciones y se excluye la figura del aseguramiento.
- La reforma no cuenta con evidencia de ningún tipo que garantice que lo propuesto nos llevará a una mejor prestación del servicio de salud, y que las falencias del sistema actual queden 100% superadas con el nuevo modelo que se quiere imponer, por el contrario consideramos que eventualmente puede presentarse una regresividad en el derecho a la salud de los colombianos por cuanto se pierden o desdibujan las responsabilidades, se presenta una omisión de herramientas y mecanismos para la garantía del derecho.
- La reforma a la salud tal y como está propuesta o concebida, no brindará la seguridad necesaria ni garantía de continuidad en la dispensación de tratamientos médicos toda vez que no se establece una hoja de ruta para el proceso de transición, el modelo de gestión de los medicamentos es confuso, además, no es claro que ocurrirá con los pacientes crónicos y de enfermedades raras.
- La reforma propone un complejo modelo de referencia y contra referencia, duplica funciones en diferentes actores de la cadena,

cuando esto se presenta, y se genera una fragmentación en las funciones que hoy de manera clara y directa día ejercen las EPS, se genera un gran riesgo de que los recursos de la salud se pierdan, además de que al no existir un directo responsable y pasar las responsabilidades a diferentes actores sin que exista un mayor control, el más perjudicado es el paciente, usuario o afiliado.

- El sistema de salud propuesto desconoce el carácter sistémico y no aislado de los elementos de un conjunto, orientados por el fin de lograr la efectividad del derecho a la salud, toda vez que derivado del número de instancias que se crean resulta ser un sistema de salud estatizado, confuso para cualquier ciudadano y seguramente van a aumentar los riesgos derivados de la falta de articulación, coordinación, financiamiento, burocracia, corrupción y mayores trámites, muy similar al que tenía la población pobre y vulnerable en los años setenta.
- Los recursos de la salud serán monopolizados por el Estado, a través de la ADRES y una sola persona a nivel regional, sin las auditorías previas, que exigen las cuantías y la dinámica del sector, pone en alto riesgo de seguimiento y estabilidad los dineros.
- No se puede perder la experiencia y capacidades adquiridas de las EPS.
- Si los recursos no son suficientes, se llegará a un punto de inequidad muy crítico donde quien tenga recursos suficientes pagará, pero a su vez quién no cuente con los recursos suficientes no tendrá acceso a los servicios, empeorando la atención y generando daños irreparables.

III. ANÁLISIS DE LA REFORMA A LA SALUD

Evolución del sistema de salud en Colombia

Desde el año 1886 a través de la Ley 30, el Estado había empezado a estructurar la institucionalidad para hacer frente a los problemas de salubridad pública por medio de la creación de las Juntas de Higiene (integradas por médicos) a nivel capital y departamental; sin embargo, bajo este modelo higienista, la atención médica del grueso de la población y el funcionamiento de los hospitales estaba condicionado a la caridad y la filantropía de la iglesia, las organizaciones extranjeras e iniciativas de tipo privado.

*“El Estado daba poca importancia a la política sanitaria, y solamente en época de crisis le otorgaba alguna prioridad, sin establecer una política de salud eficiente. Las clases populares y los campesinos se resistían a aceptar los beneficios de la medicina de los profesionales y preferían los servicios de los curanderos, hasta que con el tiempo se les fue demostrando la superioridad de los servicios sanitarios de los profesionales de la medicina.”*²

¹ Ponencia de archivo Reforma a la Salud proyecto 216 2023 Senado – 339 2023 Cámara - Senadores Lorena Ríos, Nadia Blel Scaff, Alirio Barrera y Miguel Ángel Pinto.

² Hernando Forero Caballero. Salud pública y social. Capítulo VI.

Si bien, durante las primeras décadas del siglo XX se robusteció el marco institucional a través de distintas iniciativas legislativas en materia de seguridad social como la Ley 6 de 1945, la cual creó la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales (CAJANAL) encargada de reconocer las prestaciones y atención médica de los empleados públicos y la Ley 90 de 1946, la cual dio origen al Instituto Colombiano de Seguros Sociales, encargado de asumir las prestaciones económicas y asistenciales contra los riesgos de invalidez, vejez, muerte y asistencia médica de los trabajadores asalariados; lo cierto es que estos dos regímenes no cubrían a toda la población y no obedecían a una lógica de solidaridad. En tal sentido el subsistema de seguridad social cubría al 50% de los trabajadores públicos y privados y la insatisfacción de los afiliados era alta; esto en parte a la poca oferta disponible.

Cuando se creó el Instituto de Seguros Sociales, se estableció que el financiamiento estaría a cargo de los aportes realizados por el Estado, los trabajadores y empleadores; sin embargo, el primero no realizó dichos pagos y no se logró contar con la capacidad necesaria para cubrir la demanda.

*(...) desde el surgimiento del ICSS, no se dio la planeación, ni la logística necesaria para brindar las mejores condiciones a los futuros afiliados, el hecho de no contar ni con la infraestructura, ni los equipos médicos necesarios, condujo a contraer deudas que afectarían más adelante de manera transversal a la institución, por otra parte los rubros que se destinaban desde el Gobierno nacional, no eran suficientes para brindar una atención de calidad, más aun teniendo en cuenta la difícil situación de orden público por la que atravesaba el país (...).*³

Ha mediado de 1970 se crea el Sistema Nacional de Salud el cual trató de aumentar la cobertura en salud bajo el subsidio a la oferta, el cual contemplaba un giro directo de recursos públicos a los hospitales públicos del país. Sin embargo, este modelo no tuvo el efecto esperado ya que la atención y cobertura eran muy bajas.

Para el año de 1992, el subsistema de seguridad social apenas afiliaba a menos del 22% de la población colombiana, el 70% era cubierto por el subsistema público y el 10% restante por el sector privado.

*“El subsistema público estaba compuesto por cerca de 1000 instituciones y 45000 camas hospitalarias para atender al 70% restante de la población colombiana la financiación era estatal y los presupuestos anuales consideraban criterios poblacionales de pobreza y de gastos históricos de cada institución el situado fiscal es decir la participación que el sector de la salud tenía con relación al presupuesto nacional era la principal fuente de financiación y cubría entre el 80 y el 100% (...).”*⁴

³ Piñeros, J. Torres J. Deslegitimación del Instituto Colombiano de Seguros Sociales. U. Pedagógica. 2016.

⁴ Vélez, Marcela. LA Salud en Colombia. Pasado, presente y futuro de un sistema en crisis. 2016.

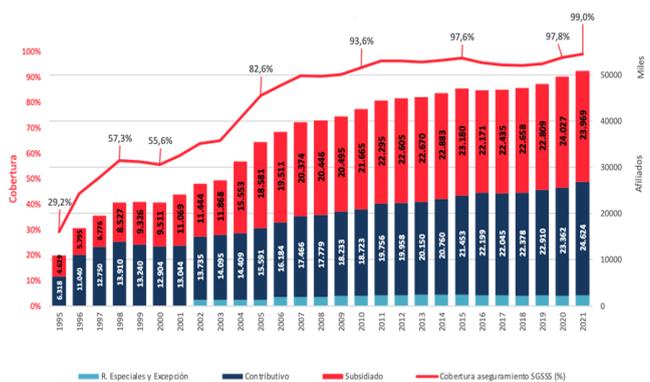
Con la expedición de la Constitución de 1991, se consagra la salud como un servicio público y derecho social basada en los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia; esto se reflejó más adelante con la implementación de la Ley 100 de 1993 en donde se defienden las líneas generales del actual Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

Con el objetivo de ampliar la cobertura en salud se crearon dos regímenes: el contributivo y el subsidiado. El primero se financia con el 12,5 % de los ingresos laborales, de los cuales el trabajador aporta el 4% y el empleador el 8,5 % restante. El régimen subsidiado se creó para asegurar en salud a toda la población no trabajadora perteneciente a los estratos más vulnerables y el cual se financia con la subcuenta de solidaridad del anterior Fosyga y ahora denominada Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

Así mismo, con el fin de reemplazar el Instituto de Seguros Sociales se permitió la creación de las Empresas Promotoras de Salud en ambos regímenes las cuales se encargaron del aseguramiento de la población mediante la contratación del Plan Obligatorio de Salud, hoy en día Plan de Beneficios de Salud con las clínicas, hospitales e instituciones prestadoras de salud.

Para el año de 1993, la cobertura en salud tan solo llegaba a un 24% de la población razón por la cual existía gran inequidad a nivel nacional. Consecuentemente, cuatro (4) de cada cinco (5) personas dependían de la atención del sistema público y casi la mitad de los recursos en salud provenían del hogar. En los últimos treinta años la afiliación y cobertura a salud aumentó de manera progresiva. Esto sin duda represente un logro no solo en termino de salud sino de equidad. De acuerdo a Fedesarrollo, la brecha urbana rural se cerró prácticamente en los primeros 12 años del sistema (Gráfica 1).

Gráfica 1. Afiliación y cobertura total nacional. Total Histórico.



Fuente: Presentación ACEMI. Serie anual de afiliación a nivel nacional (BDUA) y Estimación y proyección de población DANE (Censos 2005 y 2018). Cálculos: Dirección Aseguramiento Minsalud.

En el año de 1997 las barreras de acceso a los servicios de salud representaban el 12% sobre el índice de pobreza, mientras que para el año 2021 solo el 2,2% del índice de pobreza multidimensional

(Tabla 1) se relacionó con barreras de acceso a servicios de salud (ACEMI 2023).

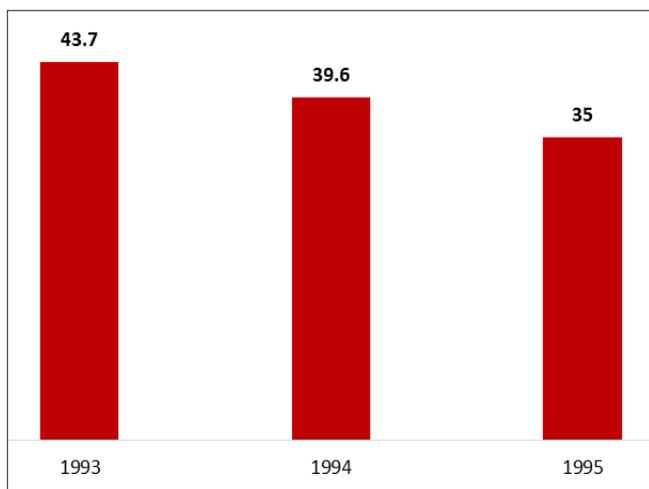
Tabla 1. Pobreza Multidimensional

Variables de las dimensiones del Índice de pobreza multidimensional	2021 (%)
Trabajo informal	73,5
Bajo logro educativo	40,8
Rezago escolar	24,9
Desempleo de larga duración	14,1
Sin acceso a fuente de agua mejorada	10,9
Inadecuada eliminación de excretas	10,4
Sin aseguramiento en salud	10,1
Analfabetismo	8,4
Barreras a servicios para cuidado	8
Hacinamiento crítico	7,9
Material inadecuado de pisos	5,9
Inasistencia escolar	5,5
Material inadecuado de paredes	2,4
Barreras de acceso a servicios de salud	2,2
Trabajo infantil	1,3

Fuente: DANE Encuesta de Calidad de Vida ECV 2020-2021, con base en proyecciones del CNPV 2018.

Adicionalmente, para acceder a los servicios de salud, en el año de 1993 los hogares tenían que destinar el 43,7% de sus ingresos (Gráfica 2). Progresivamente este gasto se fue reduciendo hasta alcanzar el 23% en 2022.

Gráfica 2. Porcentaje del ingreso destinado a la salud.



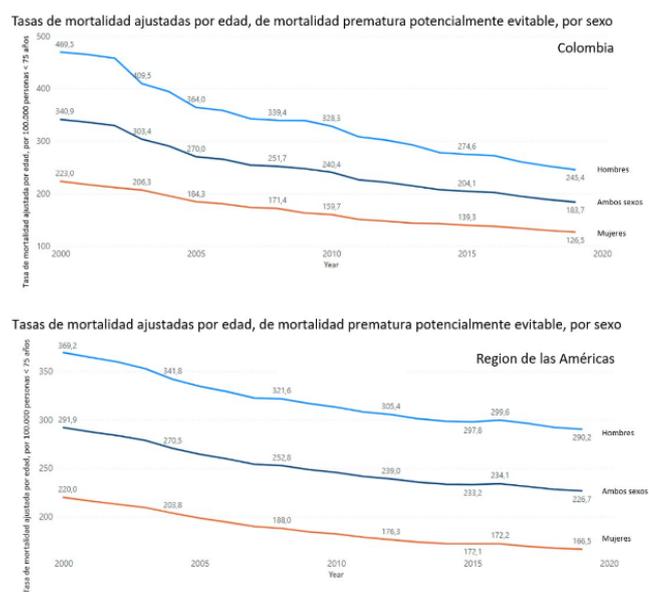
Fuente: Elaboración ANIF con datos de Sistema de Salud en Colombia 20 años de logros y problemas y cuentas de salud en Colombia 1993 – 2003.

Según la ANIF y con base en cifras de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, la falta de dinero pasó de ser la primera razón de no recibir atención en 1997, a ser la cuarta en el 2021.

Frente a este evidente contexto de avance del sistema de salud en las últimas 3 décadas argumentar desde la exposición de motivos que la mortalidad prematura evitable ha aumentado en el país, cuando la evidencia demuestra totalmente lo contrario es una falacia argumentativa. Como se puede observar

en los datos presentados por la Organización Panamericana de Salud en su publicación “*Health in the Americas 2021: Potentially avoidable premature mortality (PAPM)*”⁵ Colombia es uno de los países que más ha avanzado en la región de las Américas en la disminución de la mortalidad prematura potencialmente evitable (gráfica 3).

Gráfica 3. Mortalidad prematura potencialmente evitable



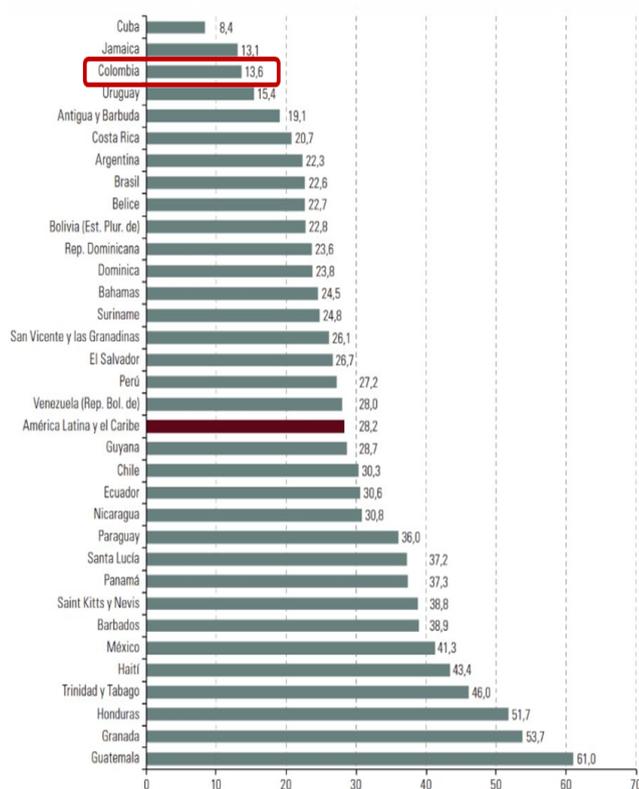
Fuente: Organización Panamericana de Salud – Ramón Abel Castaño.

Como lo plantea el Doctor Ramón Abel Castaño: “*No es que en Colombia hayan muerto 2 millones de personas por culpa del sistema. En todos los países hay mortalidad evitable. Lo clave es entender las diferencias entre unos y otros. Colombia no es diferente a otros países de similar nivel de desarrollo*” evidenciando que los datos que se presentan son la evidencia de que, si se ha avanzado en este camino de disminución de muerte evitable y con una tendencia superior a lo observado en el continente, dejando claro que el sistema actual si bien tiene falencias ha permitido un avance importante en la garantía de derechos y acceso.

El aseguramiento y la cobertura en salud, pese a que desde el Gobierno nacional se asegura que esto no implica un acceso efectivo a los servicios de salud, si esta fuera realmente la situación del sistema, el gasto de bolsillo de los hogares seria de los más altos de la región. Pero según datos de la Cepal Colombia es de los países con más bajo gasto de bolsillo en relación con el gasto total en salud (Gráfica 4) con lo que se evidencia que las bases con las cuales se argumenta la necesidad de implementar un modelo totalmente nuevo no tienen sustento en los datos observados y que por el contrario el sistema actual si ha permitido garantía de acceso a la prestación de los servicios necesarios para la población.

⁵ <https://hia.paho.org/en/avoidable-mortality#113>

Gráfica 4. Gasto de bolsillo como proporción del gasto total en salud – 2021 (Porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Mundial para la Salud (OMS), Global Health Expenditure Database.

Por otra parte, dentro del planteamiento presentado por el Gobierno nacional se afirma que el problema del modelo actual radica en la inequidad en el acceso a los servicios, pero no se plantea que este es un problema que existe en todos los modelos de salud del mundo, debido a la concentración de la población en los centros poblados y los altos costos de la mediana y alta complejidad en zonas apartadas. Pero pese a este contexto Colombia ha avanzado enormemente en la garantía de acceso y es allí donde se debe prestar atención a la efectividad del modelo de salud actual.

Si bien se reconoce la necesidad de implementar cambios de fondo al sistema de salud actual, especialmente dirigidos a aumentar los recursos y garantizar mayor disponibilidad y oferta en zonas apartadas del país, la presente iniciativa no soluciona ninguno de los problemas estructurales del sistema actual y por el contrario puede llevarlo al colapso en detrimento de las condiciones actuales de los pacientes, especialmente de aquellos con enfermedades crónicas y de alto costo.

Acabando con la figura de aseguradoras

En el primer capítulo del presente proyecto de ley, se desarrolla una de las ideas esenciales de los cambios propuestos en el cual se pasa del modelo de aseguramiento basado en silos poblacionales a un modelo de Salud Preventivo, Predictivo y Resolutivo basado en la territorialización del sistema de salud bajo un esquema donde las funciones que actualmente realizan las Empresas Promotoras de

Salud (Gestoras de Salud y Vida) pasan a cargo de otros actores.

Esta dilución de funciones se precisa al eliminar la gestión del riesgo en salud y financiero que las EPS han perfeccionado durante décadas ahora dejarlo en manos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), los Centros de Atención Prioritaria en Salud (CAPS), las Redes Integrales e Integradas en Servicios de Salud (RIISS) y los equipos de salud territoriales (ETS).

Actualmente, bajo el modelo de silos poblacionales, las Empresas Promotoras de Salud se encargan del aseguramiento en salud de sus afiliados a través de funciones tales como la afiliación y registro, recaudo cotizaciones, sistema de referencia y contrarreferencia, gestión del riesgo financiero, contratación de plan de beneficios en salud, PQRS, entre otros.

En la lógica de silos poblacionales, como actualmente operan las Empresas Promotoras de Salud, cada EPS recibe los recursos para la atención individual de sus afiliados, esto les permite tener un conocimiento de su población afiliada facilitando gestionar de manera eficiente el riesgo y garantizar al paciente una ruta de atención adecuada dentro del sistema de salud.

Señala el doctor Ramón Abel Castaño:

“La aseguradora recibe el pago de la UPC de la ADRES, ingreso con el cual responde por las necesidades de sus afiliados correspondientes al Plan de Beneficios en Salud (PBS). En este orden, la aseguradora verifica que los servicios que paga correspondan a las personas de su propio silo y no a los asegurados de otros silos, de suceder esto, no alcanzarían los ingresos por Unidad de Pago por Capitación”⁶.

Con base en el articulado propuesto por el Gobierno nacional se rompe la lógica de aseguramiento y se pasa a una lógica de silos territoriales en donde cada territorio recibe los recursos para atender a través de una sola entidad a la población adscrita por lugar de residencia. Si bien este enfoque presenta ventajas frente a los determinantes sociales, también corre el riesgo de fragmentar y segmentar los servicios de salud.

Precisa el doctor Ramón Abel Castaño:

“En el modelo de silos territoriales es mucho más fácil llevar a cabo acciones de naturaleza territorial, desde aquellas que abordan determinantes sociales de la salud hasta acciones individuales como detectar gestantes o vacunar menores, pasando por acciones colectivas dirigidas a las personas, tales como la promoción de la salud mental”⁷.

El esquema propuesto plantea que las redes integradas a través de los Centros de Atención

⁶ <https://consultorsalud.com/silos-poblacion-territo-implica-modelo-salud/>

⁷ <https://www.ramonabel.com/blog/qu-tan-alternativa-es-la-ponencia-alternativa-de-la-reforma-a-la-salud>

Primaria en Salud (CAPS) serán los centros donde se puedan resolver la mayor cantidad de necesidades de la población de un territorio bajo un enfoque de prevención y facilitar el flujo de los pacientes al nivel secundario que requieran a los servicios de mediana y alta complejidad. Sin embargo, el primer obstáculo del modelo planteado tiene que ver con la multiplicidad de funciones que quedarían a cargo de los CAPS y la dilución de responsabilidades compartidas con las Gestoras de Salud y Vida.

El artículo 30 de proyecto de ley contempla las siguientes funciones y responsabilidades a cargo de los Centros de Atención Primaria en Salud:

1. Adscripción poblacional.
2. Prestación de servicios y vigilancia en salud pública.
3. Administración y atención al ciudadano.
4. Gestión intersectorial y participación social.
5. Articulación y coordinación con las Gestoras de Salud y Vida.

Si bien los CAPS son la puerta de ingreso al sistema de salud, es preciso señalar que no todos cuentan o podrían contar con la capacidad técnica y operativa para asumir todas las responsabilidades descritas anteriormente. Algunas de las responsabilidades que podrían demandar mayor esfuerzo y capacidad son la gestión de la articulación con las Direcciones Territoriales de Salud, sus Centros Reguladores de Urgencias y Emergencias y las Gestoras de Salud y Vida, la prestación de servicios especializados para personas con enfermedades raras o huérfanas, la gestión de incapacidades y licencias de maternidad y paternidad y la articulación territorial del sistema de referencia y contrarreferencia

Señala la ANDI:

“Quedan muchos interrogantes sobre la capacidad de los CAPS para cumplir eficientemente con todas estas funciones. La sobrecarga de responsabilidades podría comprometer la calidad de los servicios ofrecidos, especialmente en áreas rurales o menos desarrolladas donde los recursos son limitados. La atención integral que se espera de estos centros podría verse afectada por la falta de personal, infraestructura adecuada y presupuesto necesario para atender la diversidad de funciones que se les asigna”⁸.

El artículo 30 refiere que los Centros de Atención Primaria en Salud serán articuladores territoriales del proceso de referencia y contrarreferencia para llevar al paciente a las Redes Integradas e Integrales de Salud RIIS. Bajo la lógica de silos territoriales, este proceso podría llegar a ser complejo ante la sobredemanda que se presente y la interoperabilidad de los sistemas de información tecnológicos. Si bien el proyecto incorpora en su articulado el denominado Sistema Público Unificado e Interoperable de Información en Salud (SPUIIS),

una herramienta de este estilo podría llegar a tardar años en implementarse en todo el territorio nacional por su complejidad y alto costo. Países como Reino Unido, han tardado décadas en implementar dichas tecnologías y unos altos costos. Por tal motivo, para implementar el modelo planteado en la reforma a la salud, antes debería existir el Sistema Público Unificado e Interoperable de Información en Salud (SPUIIS) a nivel nacional.

Consecuentemente, el argumento expuesto anteriormente evidencia que la coordinación del sistema de referencia y contrarreferencia a cargo de los CAPS y las Gestoras de Salud y Vida a través del Sistema Público Unificado e Interoperable de Información en Salud (SPUIIS) no será un proceso sencillo. Más allá de esto, preocupa que la responsabilidad está a cargo de distintos actores, como se evidencia en el articulado, lo que puede dificultar la coordinación y diluir la responsabilidad expresa. Cómo se mencionó anteriormente, en el numeral 5 del artículo 30 se otorga a los CAPS y Gestoras de Salud y Vida la coordinación del sistema de referencia y contrarreferencia. Sin embargo, en el numeral 3 del mismo artículo se señala que los Centros de Atención Primaria en Salud (CAPS) son articuladores territoriales del sistema de referencia y contrarreferencia para la atención de la población adscrita y de los que temporalmente requieran atención urgente. Al revisar el artículo 24, a las Gestoras de Salud y Vida se les delega la gestión del sistema de referencia y contrarreferencia en coordinación con las secretarías departamentales, distritales y los Centros de Atención Primaria en Salud (CAPS). El artículo 28 en su numeral 2 encarga a las Redes Integradas e Integrales de Servicios de Salud de coordinar entre la atención del nivel primario y el nivel complementario con servicios de mediana y alta complejidad y garantizar la efectividad y continuidad en la atención a través del sistema de referencia y contrarreferencia. Expuesto esto, es evidente que varias de las funciones y responsabilidades se traslapan entre diversos actores. En conclusión, esta desventaja no solo podría poner en riesgo la vida de los pacientes, sino que además se diluye la responsabilidad de los actores; por lo cual no sería claro ante quien interponer una queja o reclamo.

Esta dilución de responsabilidades entre tantos actores se ve también reflejada en la ruta de atención de los pacientes, ya que la reforma no muestra un sistema coherente de atención al usuario que vaya desde la atención más básica hasta la atención de alta complejidad. La iniciativa presenta por el contrario un cumulo de instituciones, muchas de ellas como ya se planteó, con funciones duplicadas, pero no existe una coherencia lógica en cuanto a donde está el paciente y la ruta del mismo.

Otro punto importante a mencionar es que, bajo la lógica de silos territoriales, los programas especializados tienden a desaparecer al atomizar la población y perder la curva de aprendizaje. *“Las enfermedades de alto costo tienen una baja*

⁸ ANDI. Informe de coyuntura. Proyecto de reforma al sistema de salud V2.

prevalencia, lo que implica que en un territorio dado habrá pocos pacientes de una enfermedad de este tipo, y por lo tanto una RIISS y menos aún un CAPS, podrán alcanzar el avance en la curva de aprendizaje que se requiere para manejar este tipo de pacientes tan complejos”⁹. Por esta razón garantizar la continuidad de estos programas especializados resulta particularmente difícil, más sin contar de entrada con un sistema de información robusto.

Así mismo, el impacto de gestionar las incapacidades y licencias de maternidad y paternidad, en articulación con las Gestoras de Salud y Vida, podría llegar a desbordar la capacidad operativa de cada centro.

Entre tanto, el proyecto de ley contempla la transformación de las Empresas Promotoras de Salud (EPS) en Gestoras de Salud y Vida (GSV) y el despojo de muchas de sus actuales funciones. El actual Gobierno nacional en cabeza del presidente Gustavo Petro ha sido crítico del papel que las Empresas Promotoras de Salud desempeñan en el sistema de salud. La línea argumentativa del Gobierno nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social es que las Empresas Promotoras de Salud no son aseguradores sino intermediarios que se han lucrado de la captación indebida de rentas y la desviación de los recursos derivados de la UPC lo cual ha aumentado la cartera con las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), Clínicas y Hospitales. Anexo a esto, otra línea roja tiene que ver con la integración vertical que algunas EPS operan con Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) de su propiedad; si bien esto ha facilitado a ciertas EPS el aseguramiento en salud, también ha representado un conflicto de intereses indebido a la demanda lo cual desde cualquier punto de vista no está bien concebido.

Para eliminar la intermediación, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud es la encargada de realizar los pagos a los prestadores a través de giro directo. Adicionalmente el Gobierno nacional señala que al ser las EPS las intermediarias financieras y administrativas, algunas incurren en prácticas dilatorias como las autorizaciones para garantizar que los recursos de la Unidad de Pago por Capitación alcancen hasta fin de año. En tal sentido, el proyecto de ley asume en su artículo 17, Gestión de pago por la prestación de servicios de salud, que, pagando directamente a los prestadores, estos podrán mejorar su situación financiera y así mismo, agilizar la prestación de servicios.

Si bien la figura de giro directo no es nueva y se viene usando en el régimen subsidiado, el problema radica en la eliminación de la mayoría de funciones que realizan actualmente las Empresas Promotoras de Salud y las nuevas que asume como Gestora de Salud

y Vida. Aunque se acusa que la intermediación de las Empresas Promotoras de Salud no genera ningún tipo de valor agregado, lo cierto es que estas son las que con base en el conocimiento de sus pacientes se encargan de negociar de manera selectiva e inteligente la compra de servicios de salud con los prestadores de salud. Esto no solamente permite tener los incentivos necesarios para garantizar la calidad en la prestación de los servicios a través de controles previos, concurrentes y posteriores, sino que además evita el desbordamiento del gasto.

Al no existir un intermediario entre la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y los prestadores de salud se regresaría a la lógica de pago por servicio lo cual no solucionaría los problemas actuales, sino que por el contrario podría agravarlos. Señala el doctor Ramón Abel Castaño tres (3) graves problemas que se presentan al regresar a esta lógica:

1. Cuando el prestador recibe pago por evento, se genera un incentivo perverso de inducción de la demanda.
2. No se generan los incentivos necesarios para evitar o curar la enfermedad a través de los servicios prestados ya que esto implicaría menos volumen de facturación.
3. De desincentiva la coordinación con otros aseguradores para abordar integralmente al paciente.

Afirma Gustavo Campillo:

“Una red debe ser un tejido o una estructura que permite al usuario del sistema el acceso a todos los niveles de complejidad, sin embargo, de acuerdo a lo planteado en el proyecto de ley sobre del modelo de pago por evento, seguramente el prestador va a querer capturar más pacientes para poder facturar el mayor número de eventos, independientemente que estos pudieran ser competencias de otro nivel de complejidad, poniendo en riesgo, además, el resultado terapéutico para los pacientes. Adicionalmente, la desarticulación y falta de claridad en términos de contratación al interior de la red en los diferentes niveles de complejidad, puede generar mayores dificultades administrativas, de continuidad y calidad en la atención para los usuarios”.¹⁰

El artículo 24 enlista las 26 funciones de las Gestoras de Salud y Vida las cuales resultan poco precisas a comparación de las funciones que las Empresas Promotoras de Salud realizan actualmente y se les reconocerá el cinco por ciento (5%) del valor de la Unidad de Pago por Capitación asignada para financiar la atención en salud de la población de la cual la Gestora participa en su atención integral. Dentro de estas funciones y como se mencionó anteriormente, se elimina la función de compra a través de las EPS y la compra selectiva o inteligente.

⁹ <https://www.ramonabel.com/blog/porqu-la-reforma-pone-en-riesgo-los-programas-especializados-y-qu-implica-esto-para-los-pacientes>.

¹⁰ Reforma a la salud: ¿Cuál es la estructura óptima de una red integrada de servicios? Webinar, junio 15 de 2023. ACEMI.

El numeral 25 del artículo 24 delega la función de establecer convenios de desempeño con los prestadores de servicios de salud de mediana y alta complejidad dentro de las Redes Integradas e Integrales de Salud RIITS, sin embargo, no es preciso si las Gestoras de Salud y Vida son las que contratan y si equivalen a un contrato o no.

Consecuentemente, el artículo 17 plantea que una vez los servicios de salud sean prestados por las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas, privadas y mixtas, así como los proveedores autorizados, presentarán las cuentas a la ADRES la cual pagará/girará mínimo el 85% de su valor dentro de los 30 días siguientes a su presentación y el 15 % restante sujeto a la auditoría por parte de la Gestora de Salud y Vida correspondiente. Sin duda desincentivara los controles concurrentes y posteriores llevaría a un desbordamiento del gasto inevitablemente como se ha explicado en secciones precedentes.

El artículo 48 “régimen de transición y evolución hacia el Sistema de Salud” no plantea con precisión las responsabilidades de todos los actores para garantizar la atención y protección de todos los usuarios. Dos años resultan insuficientes para la sustitución del sistema, teniendo además en cuenta la confianza que los colombianos tienen en el sistema actual.

“El régimen de transición planteado es muy corto para la sustitución del sistema actual por el nuevo modelo. No hay garantía en términos operativos y financieros para la adecuada prestación de los servicios de salud”¹¹.

Financiación del modelo de salud

El componente financiero de la presente reforma a la salud es fundamental para la adecuada implementación y ejecución de la propuesta. Se debe partir del hecho que los recursos actuales con los que cuenta el sistema de salud colombiano son limitados y a pesar de que se han logrado optimizar, aún existen fallas en el sistema que se podrían corregir y suplir de manera más idónea, sobre todo en las áreas rurales del país donde no ha sido posible suplir todas las necesidades de la población. Si bien cualquier sistema de salud se enfrenta a la constante necesidad de mayores recursos, resulta contra intuitivo asegurar que este proyecto no solo no necesitara mayores recursos, sino que tampoco se requieren nuevas fuentes de financiación para el mismo. En la discusión de la versión anterior del proyecto en la legislatura pasada, se evidenció que no son claras las fuentes de los recursos necesarios que garanticen la puesta en marcha de la iniciativa y como se dará un tránsito efectivo a lo que se propone desde la reforma.

En esta nueva versión del proyecto radicado por el Gobierno nacional se ha presentado un concepto de viabilidad fiscal que no varía de los presentados

anteriormente. Sigue causando gran preocupación que este aval está ceñido a las condiciones económicas de cierre financiero del sector salud al año 2024 con recursos propios:

“...el impacto fiscal estimado del proyecto de ley del asunto puede incorporarse de forma compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, manteniendo la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de las finanzas públicas en la medida en que las obligaciones corrientes del sector salud acumuladas al cierre de 2024 sean cubiertas según la priorización y definiciones que al respecto realice el Ministerio de Salud y Protección Social con cargo a los recursos de ese sector administrativo...”¹².

De no cumplirse estas condiciones no se alinearía con los presupuestos establecidos en el marco fiscal de mediano plazo y las estimaciones no responderían a lo que enfrentaría el sistema. Por otra parte, no se presenta por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ningún tipo de alternativa o escenarios para mitigar el riesgo de esta situación. Aunado a esto, no se realiza ningún tipo de análisis sobre las intervenciones ya realizadas por el gobierno en el sistema y el impacto que tendrían en las finanzas públicas.

El concepto de aval fiscal plantea que nos enfrentamos a un escenario fiscalmente retador, lo que va en línea con el menor recaudo evidenciado en el acumulado enero-agosto de 2024 que alcanza 177,8 billones, un 9,7% menos que lo evidenciado en 2023 y frente a unos gastos de salud crecientes son mayores las dudas que generan los datos presentados.

Frente a este contexto de menores recursos disponibles algunos servicios de salud quedarían sujetos a la disponibilidad presupuestal específicamente las licencias de maternidad para no cotizantes, el fortalecimiento de la red pública y los programas de saneamiento de los hospitales, el sistema interoperable de información e incluso los presupuestos máximos.

Por otra parte, el concepto de aval fiscal utiliza como información base la estimación de los costos aportados por el Ministerio de Salud y Protección Social, pero deja pasar por alto los costos crecientes que se generarán por las enfermedades crónicas y de alto costo, adicionado a las actividades de prevención y promoción que no se encuentran estimadas dentro de los costos presentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se desconoce de facto la insuficiencia de la prima de riesgo al asegurar que los recursos son suficientes con una siniestralidad técnica del 94,6% y un gasto por administración del 5,4%, dejando un espacio nulo a los gastos crecientes que evidentemente tiene el sistema especialmente en los recursos destinados al componente de mediana y alta complejidad.

¹¹ ANDI. Informe de coyuntura. Proyecto de reforma al sistema de salud V2.

¹² Concepto impacto fiscal Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Pagina 11.

Se debe tener claro que ningún sistema de salud en el mundo tiene gastos decrecientes y por esta razón partir de la falsa premisa de que los recursos actuales son suficientes y una redistribución de los mismos solucionará los problemas estructurales del sistema es una falacia. La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) plasma de manera muy clara esta situación cuando afirma que:

“(...) preocupa que, sin nuevas fuentes de financiación, la viabilidad fiscal de la reforma se sustenta en un cambio en la tendencia de crecimiento de los gastos de mediana y alta complejidad, lo que generaría el espacio fiscal para los gastos propuestos. La evidencia empírica sugiere que mejorar la atención primaria es deseable para una sociedad, pero no modifica los gastos de mediana y alta complejidad.

Sumado a eso, fragmenta la UPC por niveles de complejidad, ignorando tecnologías esenciales para enfermedades crónicas, lo cual es preocupante dada la transición epidemiológica que enfrenta el país”¹³.

Si bien ya es preocupante este panorama, dentro del aval fiscal se desconocen los recursos que serán necesarios para la financiación de los servicios socio sanitarios conexos al derecho a la salud que hoy día se financian con recursos de presupuestos máximos y el componente adicional de gasto administrativo a favor de las Gestoras de Salud y Vida (GSV).

Finalmente, no se garantizan los recursos del 3% para incentivos por resultados a gestores y prestadores y no se incorpora el desarrollo tecnológico necesario aduciendo que el mismo será asumido por el Ministerio de Salud y Protección Social en su rubro de inversión:

“Se destaca que el rubro de Sistema de Información no se incorpora en esta cuantificación, teniendo en cuenta que, según lo informado por el Ministerio de Salud y Protección Social, ello corresponde al rubro de inversión del Ministerio de Salud y Protección Social...”¹⁴.

Estos costos que no han sido estimados con certeza y de acuerdo a las características que debe tener la plataforma conlleva a una subestimación del valor de la misma, sumado al hecho que desconocemos el tiempo requerido para su puesta en marcha, no permitiría la implementación de la propuesta del gobierno.

Financieramente el sistema que se plantea no contempla límites al gasto en salud, lo que llevará inevitablemente a que los recursos disponibles sean rápidamente ejecutados sin existir ningún tipo de priorización para la asignación de los mismos, ya

que no existe ningún tipo de incentivo para el control del gasto. Esta situación llevará a que se colapse la atención, debido a que, si bien se elimina la barrera de acceso vía autorización, se crea una aún más grande entendida esta como una destinación no prioritaria de los recursos que tarde o temprano generará listas interminables de espera para el acceso a la atención que se verán limitadas por un presupuesto finito.

Estas condiciones llevarán al sistema a un desbordamiento del gasto y a un alto riesgo de politización. Esto se puede observar claramente si se analizan las disposiciones incorporadas en los artículos 17, 18 y 26 que en su agregado se refieren a la función de compra donde se evidencia que existe una ambigüedad en la forma de ejecución de esta, ya que la misma podría darse de forma abierta o a discrecionalidad de quien los alcaldes y gobernadores escojan como prestador, lo que no deja claro si se elimina de facto la compra selectiva ni tampoco se establecen unos criterios explícitos dentro del articulado para la selección de los mismos y por el contrario evidencia que allí se pueden generar grandes problemas de corrupción.

En referencia al alto riesgo de desbordamiento del gasto, este se puede generar ya que incluso si no existiera el proceso de función de compra de la forma descrita anteriormente, el proyecto de ley actual debilita los instrumentos a través de los cuales las gestoras podrían adelantar un correcto ejercicio de controles previos para un adecuado uso de los recursos, adicionalmente como se abordará más adelante, al fragmentar la UPC se elimina el control de esta como una restricción presupuestal que permite una mejor asignación de los recursos, dejando al sistema sin la posibilidad de ejercer un control al gasto.

Frente a este contexto son más las dudas que las certezas que se generan en términos de financiación de la reforma, aumentando la incertidumbre del costo real de la misma y las consecuencias fiscales que traerá consigo.

Fragmentación de recursos

En línea con el desarrollo del capítulo de financiación, es evidente que no existen los recursos necesarios para ejecutar los artículos desarrollados en el texto del proyecto de ley. Pero esta no es la única preocupación ya que dentro del articulado propuesto se fragmentan los recursos de la Unidad de Pago por Capitación lo que trae consigo aún más problemas, como se establece en el artículo 16:

- “1. *Asignará presupuestalmente un per cápita para el financiamiento del nivel primario, con criterios de ajuste por variables geográficas, de dispersión poblacional, patologías prevalentes en el territorio, costos de operación y demás variables que sean pertinentes. La financiación del nivel primario se hará vía oferta, según se define en la presente Ley.*
2. *Establecerá el valor del per cápita para financiar la atención en salud de mediana*

¹³ Comunicado de prensa - La ANDI expresa su preocupación después del trabajo realizado en las mesas técnicas para discutir el texto de la reforma a la salud y hace urgente llamado de atención sobre sus puntos más críticos – 18 de octubre de 2024.

¹⁴ Concepto impacto fiscal Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Pagina 6.

y alta complejidad de cada ciudadano, aplicando criterios de ajuste por riesgo ligados al sexo, grupo etario, zona geográfica, patologías priorizadas y otras variables que sean pertinentes.”

Esta fragmentación enfoca sustancialmente los recursos para la atención primaria, dejando relegada la mediana y alta complejidad ya que como lo plantean los artículos 13 y 14 del proyecto de ley, al definirse unas priorizaciones de asignación de recursos donde priman los recursos de las cuentas del Modelo de Salud Preventivo, Predictivo y Resolutivo basado en Atención Primaria en Salud y de fortalecimiento de la red pública se desfinanciará automáticamente la red de mediana y alta complejidad, donde se concentra una gran proporción de los gastos en la actualidad.

Frente a este direccionamiento de recursos es importante señalar como la propuesta del gobierno pasa de un subsidio a la demanda a un subsidio a la oferta, pago por evento, que evidentemente no responde a una lógica de control del riesgo financiero y riesgo de salud del sistema.

Por otra parte, en los artículos 12, 13 y 14 que hacen referencia respectivamente a el Fondo Único de Salud, Cuenta de Atención Primaria en Salud y la Cuenta de Fortalecimiento de la Red Hospitalaria se produce aún más fraccionamiento de los recursos, creando subcuentas cuya asignación de recursos queda bajo la decisión del Ministerio de Salud generando mayores ineficiencias en la administración de los recursos.

Otras consideraciones

- No existe claridad sobre la ruta de atención para los usuarios, especialmente para aquellos que tienen tratamientos crónicos o de alto costo. La ruta de atención es fragmentada y no evidencia una coordinación clara entre las instancias planteadas para el proceso de atención de los usuarios. La reforma no muestra un sistema coherente de atención al paciente que vaya desde la atención primaria hasta la mediana y alta complejidad. No es clara la ruta de atención y circulación del paciente a través del sistema de salud.
- Frente al contexto planteado en secciones precedentes no es claro si los privados van a ver atractiva la colocación de infraestructura en zonas de media y baja densidad poblacional lo que pondrá en riesgo la atención.
- La implementación del nuevo modelo de atención del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio a inicios de este año y que buscaba según el gobierno una cobertura ms amplia y mayor flexibilidad en la prestación de los servicios y que iba a ser un brochazo de lo que podría verse con la reforma de salud demostró las nefastas consecuencias que podría tener la implementación de la reforma a la salud si no se cuenta con

funciones claras y responsables directos en todo el proceso.

- El tiempo de dos años para el proceso de transición es muy reducido ya que no existe ningún tipo de garantía de que los servicios que se vienen operando a través de privados se mantengan después del proceso de implementación de la reforma. No existe una ruta de transición clara que no vaya en detrimento de los pacientes. Adicionalmente, no es claro que pasara con la atención de los pacientes si las EPS deciden no hacer el tránsito a Gestoras de Salud y Vida.
- El pago por servicio no representa ningún incentivo para que los prestadores gestionen el riesgo primario. Esto sumado a un manual tarifario podría implicar mayores inequidades y la inducción a la demanda en el territorio nacional. Las tarifas no necesariamente reflejan el costo marginal de la producción de servicios y esto podría dificultar la provisión efectiva de los servicios. Adicionalmente, la actualización técnica de tarifas podría verse afectada al no contar con un sistema de información robusto a nivel nacional.
- No es claro que alcance tendrá el modelo de los convenios de desempeño al interior de las Redes Integradas e Integrales de Salud. Es pertinente saber si estos convenios de desempeño aplicarán como contratos.
- Existe riesgo de burocratización a través de la selección de los convenios de desempeño y la organización de las redes en los departamentos y municipios. Esto podría ocasionar que no siempre se seleccionen al operador más eficiente en los servicios de mediana y alta complejidad.
- No se evidencia dentro del texto presentado ningún tipo de sistema de conciliación de cuentas.
- Se está derogando por la puerta de atrás el Plan de Beneficios de Salud ya que como se abordó en secciones precedentes va a ser imposible su financiación.
- Sin aprobarse la reforma ya se está observando un aumento de los costos de salud por un aumento considerable del número de pólizas de salud en el país, lo que inevitablemente se va a ver reflejado en el aumento del gasto de bolsillo.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

CONSTITUCIÓN POLÍTICA¹⁵:

Los artículos 49 y 50 de la Constitución política consagran el derecho a la salud. Apesar de encontrarse enmarcados en el capítulo de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, la jurisprudencia de la

¹⁵ http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html

Corte Constitucional ha sido clara en establecer su nexo directo con el derecho fundamental a la vida en condiciones dignas, la igualdad, así como con los principios rectores integrantes del bloque de constitucionalidad que vienen de los diferentes tratados internacionales suscritos por Colombia.

En efecto, el artículo 49 de la Constitución, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009 es del siguiente tenor:

“La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.”

Por su parte, el artículo 50 CP establece: *“Todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado. La ley reglamentará la materia.”* Este artículo, además debe leerse de manera integrada con el artículo 44 CP que de manera explícita

establece como derecho fundamental de los niños, entre muchos otros, la Salud.

DISPOSICIONES LEGALES

Desde el Decreto número 56 de 1975 en el cual se establece el sistema nacional de salud, el conjunto de organismos, instituciones, agencias y entidades que tengan como finalidad específica procurar la salud de la comunidad, en los aspectos de promoción, protección, recuperación y rehabilitación se dan las primeras bases para el desarrollo normativo del sistema de salud del país.

Siguiendo esta línea con la Ley 10 de 1990 se buscó la reorganización del sistema nacional de salud destacando que en su artículo 1. Se establece que:

“La prestación de los servicios de salud, en todos los niveles, es un servicio público a cargo de la Nación, gratuito en los servicios básicos para todos los habitantes del territorio nacional y administrado en asocio de las entidades territoriales, de sus entes descentralizados y de las personas privadas autorizadas, para el efecto, en los términos que establece la presente Ley.”¹⁶

Desde la Ley 100 de 1993, son muchas las disposiciones tendientes al mejoramiento y cualificación de la prestación de los servicios de salud.

Por su naturaleza, es de especial relevancia la Ley Estatutaria 1751 de 2015, mediante la cual se regula el derecho fundamental a la salud y en cuyo artículo primero, en su objeto se establece: *“La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho fundamental a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección.”* Y en la cual, además, se reconoce su prestación como un servicio público esencial obligatorio, que se presta bajo la dirección del Estado. Otros artículos de gran relevancia de la ley en mención son los artículos 10 y 20:

Artículo 10. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho fundamental a la salud, regular y establecer sus mecanismos de protección.

Artículo 20. Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud. El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado¹⁷

¹⁶ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3421>

¹⁷ http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1751_2015.html

Esta norma hace un esfuerzo importante por incorporar los elementos y principios del derecho fundamental a la salud, atendiendo los dictámenes de la Corte Constitucional, incluyendo los siguientes elementos: a) Disponibilidad, b) Aceptabilidad, c) Accesibilidad, d) Calidad e idoneidad profesional; y los siguientes principios: a) Universalidad, b) Pro homine, c) Equidad, d) Continuidad, e) Oportunidad, f) Prevalencia de derechos, g) Progresividad del derecho, h) Libre elección, i) Sostenibilidad, j) Solidaridad, k) Eficiencia, l) Interculturalidad, m) Protección a los pueblos indígenas, n) Protección pueblos y comunidades indígenas, ROM y negras.

Con la Ley 715 de 2001 se buscó definir las competencias de la nación y de las entidades territoriales en el sistema general de participaciones y la destinación de los recursos para la salud definiendo funciones específicas para los entes territoriales y estableciendo un régimen de transición al sistema general de participaciones en salud.

Posterior a esto el decreto 1011 de 2006 que estableció el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud buscando la mejora de los resultados de la atención en salud, centrados en el usuario, que van más allá de la verificación de la existencia de estructura o de la documentación de procesos los cuales solo constituyen prerrequisito para alcanzar los mencionados resultados. Se destaca el artículo 4 de componentes de este sistema que establece:

“1. El Sistema Único de Habilitación. 2. La Auditoria para el Mejoramiento de la Calidad de la Atención de Salud. 3. El Sistema Único de Acreditación. 4. El Sistema de Información para la Calidad.”¹⁸

Por su parte, la Ley 1164 de 2007 al encargarse de regular lo relacionado con los procesos de planeación, formación, vigilancia y control del ejercicio, desempeño y ética del Talento Humano del área de la salud logró establecer condiciones básicas esenciales para el desarrollo y promoción del sector, estableciendo también las condiciones para el servicio social obligatorio para los profesionales en salud.

También encontramos que se ha hecho a lo largo del tiempo un esfuerzo importante por promover la prevención como una de las formas más eficaces de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Un ejemplo de ello lo encontramos en la Ley 1384 de 2010, más conocida como la Ley Sandra Ceballos, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia, y en la cual se disponen los criterios para la atención de esta enfermedad en los lugares apartados del país.

Igualmente, desde el estado se ha propendido siempre por simplificar los trámites y eliminar aquellos que sean innecesarios. El sector salud no

ha sido ajeno al alcance de estas normas, por lo cual el Decreto Ley 2106 de 2019 además de avanzar en la simplificación de la expedición de licencias y trámites, y de la implementación de los canales virtuales para agilizar los diferentes trámites, estableció en su art. 93 un término para efectuar cobros diferentes de recobros y reclamaciones con cargo a recursos de la administradora de los recursos del sistema general de seguridad social en salud (ADRES).

Por último, en busca de garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema, durante el gobierno del expresidente Iván Duque Márquez se dictaron un paquete de medidas, comúnmente conocidas como el “Acuerdo de Punto Final”.

Es así como, en el Plan de Desarrollo (Ley 1955 de 2019) se establecieron varias medidas tendientes al mejoramiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Esta Ley en su artículo 240 de la Ley 1955 de 2019, estableció la figura de los Presupuestos Máximos como un mecanismo que permite la financiación de aspectos no previstos en la UPC. La norma es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 240. EFICIENCIA DEL GASTO ASOCIADO A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO Y TECNOLOGÍAS NO FINANCIADOS CON CARGO A LOS RECURSOS DE LA UPC. *Los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a los recursos de la UPC serán gestionados por las EPS quienes los financiarán con cargo al techo o presupuesto máximo que les transfiera para tal efecto la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). El techo o presupuesto máximo anual por EPS se establecerá de acuerdo a la metodología que defina el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual considerará incentivos al uso eficiente de los recursos. En ningún caso, el cumplimiento del techo por parte de las EPS deberá afectar la prestación del servicio. Lo anterior, sin perjuicio del mecanismo de negociación centralizada contemplado en el artículo 71 de la Ley 1753 de 2015.*

En todo caso, las Entidades Promotoras de Salud (EPS) considerarán la regulación de precios, aplicarán los valores máximos por tecnología o servicio que defina el Ministerio de Salud y Protección Social y remitirán la información que este requiera. La ADRES ajustará sus procesos administrativos, operativos, de verificación, control y auditoría para efectos de implementar lo previsto en este artículo.

PARÁGRAFO. *Las EPS podrán implementar mecanismos financieros y de seguros para mitigar el riesgo asociado a la gestión de los servicios y tecnologías no financiados con cargo a los recursos de la UPC”.*

Por su parte, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. artículo 237 de la Ley 1955 de 2019 sobre sostenibilidad del sistema y el Decreto número 521 de 2020, la ADRES debía adelantar el proceso de revisión, reconocimiento y giro de las cuentas que

¹⁸ https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/DECRETO%201011%20DE%202006.pdf

le presenten las entidades recobrantes en el marco del citado mecanismo por concepto de servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC del régimen contributivo.

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Sin lugar a duda, es mucho lo que se ha avanzado en materia de seguridad social en salud durante los últimos treinta años, y mucho lo que tenemos por mejorar. En un país como el nuestro, con una geografía que implica accesos complicados y una población dispersa en el territorio, los retos para lograr la universalidad de la cobertura siguen siendo uno de los temas en los que se deben concentrar los esfuerzos.

Para lograr que el sistema alcance los niveles esperados de calidad, eficiencia y oportunidad, tenemos que seguir trabajando para garantizar una red de prestadores que garantice la mayor cobertura, con presencia en el mayor número de municipios y que pueda contar con la tecnología y el equipo humano necesarios para atender las diferentes necesidades en el territorio. Pero todo esto debe ir de la mano de la sostenibilidad financiera del sistema, pues de lo contrario, el país se verá sumido en una crisis sin precedentes, que devolverá los niveles de atención a lo que teníamos antes de la expedición de la Ley 100 de 1993.

La Corte Constitucional en diferentes oportunidades se ha pronunciado sobre temas relevantes como la cobertura, el acceso, la inclusión, la integralidad, los trámites innecesarios que se convierten en dificultades de acceso, la falta de claridad sobre los tratamientos incluidos y no incluidos en el plan obligatorio, las diferencias entre el régimen contributivo y el subsidiado. Todos estos temas fueron recogidos en la T760 de 2008, en la cual se hizo una exhaustiva revisión de las condiciones del sistema acumulando para ello la revisión de diferentes fallos de tutela y en la que adquiere relevancia el tema de la sostenibilidad del sistema como eje fundamental de la garantía del derecho fundamental a la salud. En particular, sobre este último asunto se pronunció en los siguientes términos:

“2.2.5.1. Cuando una persona requiere un servicio de salud que no se encuentra incluido dentro del Plan Obligatorio de Servicios, y carece de recursos para cubrir el costo del mismo que le corresponda asumir, las entidades encargadas de asegurar la prestación del servicio (EPS) deben cumplir con su responsabilidad y, en consecuencia, asegurar el acceso a este. No obstante, es el Estado quien ha de asumir el costo del servicio, por cuanto le corresponde la obligación de garantizar el goce efectivo del derecho. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional y la regulación han reconocido a la entidad aseguradora el derecho de repetir contra el Estado (ver secciones 4.4. y 6.2.), a través del Fosyga. El adecuado financiamiento de los servicios de salud no contemplados en el POS

depende entonces, del correcto flujo de recursos por parte del Estado para cubrir el pago de los recobros que reglamentariamente sean presentados por las entidades que garantizan la prestación del servicio. En la medida en que tales costos no están presupuestados por el Sistema dentro del monto que recibe la entidad aseguradora de la prestación del servicio de salud por cuenta de cada uno de sus afiliados o beneficiarios (UPC, unidad de pago por capitación), su falta de pago atenta contra la sostenibilidad del sistema, y en tal medida, al acceso a la prestación de los servicios de salud que se requieran con necesidad. Al ser las entidades encargadas de garantizar la prestación del servicio (EPS), o incluso las instituciones prestadoras de salud (IPS), las que suelen asumir los costos de la demora de los pagos de los recobros, se genera, además, una presión sobre éstas para dejar de autorizar la prestación de servicios de servicios no contemplados en el POS. Así pues, en la medida que la capacidad del Sistema de Salud para garantizar el acceso a un servicio de salud depende de la posibilidad de financiarlo sin afectar la sostenibilidad del Sistema, el que no exista un flujo de recursos adecuado para garantizar el acceso a los servicios de salud que se requieran con necesidad, no incluidos dentro de los planes de servicio, obstaculiza el acceso a dichos servicios. Con relación al cumplimiento oportuno de los fallos de tutela y al derecho al recobro de servicios médicos no cubiertos por el plan de beneficios ante el Fosyga, se plantean, a su vez, tres conjuntos de órdenes.

En primer lugar, órdenes para no supeditar a la decisión sobre eventual revisión por parte de la Corte la fecha de ejecutoria de la sentencia que amparó el derecho a la salud. En este caso se ordenará al Ministerio de la Protección Social y al administrador fiduciario del Fosyga que adopten medidas para garantizar que el procedimiento de recobro por parte de las Entidades Promotoras de Salud ante el Fosyga sea ágil con miras a asegurar el flujo de recursos necesario para proteger efectivamente el derecho en el sistema. Dentro de estas medidas por lo menos se tendrán en cuenta las siguientes, cuando se trate de servicios de salud cuya práctica se autorizó en cumplimiento de una acción de tutela:

- (i) la entidad promotora de salud deberá cumplir inmediatamente la orden de protección del derecho a la salud y podrá iniciar el proceso de recobro una vez el fallo se encuentre en firme, bien sea porque la sentencia de instancia no fue impugnada, bien sea porque se trata de la sentencia de segunda instancia, sin que la autorización del servicio de salud y el procedimiento de recobro pueda ser obstaculizado con base en el pretexto del proceso de revisión que se surte ante la Corte Constitucional;*
- (ii) no se podrá establecer que en la parte resolutive del fallo de tutela se debe autorizar el recobro ante el Fosyga como condición para autorizar el servicio médico no cubierto por el POS ni para reconocer el derecho al recobro de los costos que la entidad no estaba legal ni reglamentariamente obligada a*

asumir. La EPS debe acatar oportunamente la orden de autorizar el servicio de salud no cubierto por el POS y bastará con que en efecto el administrador del Fosyga constate que la entidad no se encuentra legal ni reglamentariamente obligada a asumirlo de acuerdo con el ámbito del correspondiente plan de beneficios financiado por la UPC; (iii) en el reembolso se tendrá en cuenta la diferencia entre medicamentos de denominación genérica y medicamentos de denominación de marca, sin que pueda negarse el reembolso con base en la glosa 'Principio activo en POS' cuando el medicamento de marca sea formulado bajo las condiciones señaladas en el apartado 6.2.1 de esta providencia.

En segundo lugar, órdenes encaminadas a que se adopte un Plan de Contingencia que permita el pago de los recobros atrasados para asegurar el flujo de recursos en las EPS como una medida para garantizar la prestación de los servicios de salud a los usuarios de manera oportuna y el goce efectivo de su derecho a la salud. En este sentido se ordenará al Ministerio de la Protección Social y a Fidufosyga 2005, que, si aún no lo han hecho, diseñen un Plan de Contingencia para (i) adelantar el trámite de las solicitudes de recobro que están en mora y (ii) efectuar los pagos de las solicitudes de recobro en las que se verificó el cumplimiento de los requisitos de las resoluciones vigentes que están en mora. Este plan deberá señalar: (i) metas específicas para el cumplimiento de la presente orden, (ii) un cronograma para el cumplimiento de las órdenes y (iii) las acciones que se llevarán a cabo para el cumplimiento de las metas, individualizando en cada caso el responsable de su cumplimiento. El Plan deberá ser presentado antes de la fecha indicada en la parte resolutive de esta providencia ante el Comité de Verificación creado por el Consejo de Estado y ante la Corte Constitucional y deberá ser ejecutado en su totalidad antes de la fecha indicada en la parte resolutive de esta providencia. En caso de que no se efectúe el reembolso oportunamente de a lo menos el 50% de las solicitudes de recobro, operará un mecanismo de compensación general para dicho 50%. El resto del monto (50%) deberá haber sido cancelado en su totalidad antes de la fecha indicada en la parte resolutive de esta providencia. En caso de que posteriormente se verifique que el Fosyga no estaba obligado a realizar determinado reembolso, se deberán adoptar las medidas para compensar esos recursos a cargo de la respectiva EPS. Sobre el cumplimiento del Plan de Contingencia el Ministerio de Protección Social y el administrador del Fosyga, presentarán un informe cada dos meses al Comité mencionado de Verificación mencionado.

En tercer lugar, órdenes para corregir las fallas en el sistema de financiación de servicios médicos que se requieran con necesidad y no estén cubiertos por el POS. Con esta medida se busca estabilizar el flujo de recursos hacia el cubrimiento de los servicios de salud con miras a garantizar la satisfacción del derecho a la salud de los usuarios y la asignación oportuna de recursos para la

atención eficiente de las necesidades y prioridades de la salud. Se ordenará al Ministerio de Protección Social que tome las medidas necesarias para que el sistema de verificación, control y pago de las solicitudes de recobro funcione de manera eficiente, y que el Fosyga desembolse prontamente los dineros concernientes a las solicitudes de recobro. El Ministerio de Protección Social podrá definir el tipo de medidas necesarias. Éstas podrán consistir, por ejemplo, en cambios de tipo gerencial, tales como la contratación de personal que ayude a evacuar las solicitudes de acuerdo al sistema actual, o en el rediseño del sistema de recobro.”

Al acatamiento de las decisiones de esta importante sentencia, la Corte Constitucional le ha hecho seguimiento mediante diferentes autos, encaminados a evaluar el nivel de cumplimiento de cada una de las órdenes impartidas en diferentes ámbitos. En punto al cumplimiento de lo dispuesto en las órdenes vigésima primera y vigésima segunda de la tutela ha establecido un bajo nivel de cumplimiento en el Auto 2881 de 2023, en el cual concentró “su atención en determinar si los recursos asignados a las EPS por concepto de Presupuestos Máximos¹⁹, han sido suficientes para financiar el paquete de servicios conocido como PBS no UPC. Además, se analizará el mecanismo de reajuste de estos valores para identificar si el mismo está siendo efectivo y permite avanzar en el objetivo de alcanzar la suficiencia de los recursos destinados a financiar un grupo de servicios y tecnologías PBS. Esto, atendiendo a que el cumplimiento de las obligaciones financieras por parte del Estado con las EPS es un asunto de relevancia constitucional, en la medida en que ello contribuye a garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de salud y, de manera consecuente, la protección y prestación del derecho social fundamental a la salud.”

En este Auto, la Corte expidió nueve (9) órdenes a los diferentes actores del sistema, tendientes a establecer la suficiencia de los techos y el giro oportuno de los recursos a las EPS como forma de garantizar el flujo de caja que permita la adecuada prestación del servicio y la garantía del derecho fundamental a la salud. A la fecha, el nivel de cumplimiento de dichas órdenes sigue siendo bajo.

V. DECLARATORIA DE CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

¹⁹ [A2881-23 Corte Constitucional de Colombia.](#)

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)”

- i. *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- ii. *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- iii. *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) **Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e) (Literal INEXEQUIBLE)
- f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).” (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

VI. PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto anteriormente, solicitamos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR el Proyecto de Ley número 312 de 2024 Cámara, por medio del cual se transforma el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de Ley número 135 de 2024 Cámara, por medio de la cual se reorganiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud para establecer el Sistema de Salud de Colombia, a fin de garantizar el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.** y, en consecuencia, votar de manera positiva la presente ponencia.

Cordialmente,


Andrés Eduardo Forero Molina
Ponente
Representante a la Cámara
Bogotá Distrito Capital
Centro Democrático


Jairo Humberto Cristo Correa
Ponente
Representante a la Cámara
Norte de Santander
Cambio Radical

CONTENIDO

Gaceta número 1846 - jueves, 31 de octubre de 2024	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 231 de 2024 Cámara, por medio del cual se establece el cambio de nomenclatura, clasificación y código de empleo de los inspectores de tránsito, se modifica el Decreto Ley 785 de 2005 y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto en Cámara del 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.....	13
Informe ponencia negativa de archivo para primer debate al Proyecto de Ley número 312 de 2024 Cámara, por medio del cual se transforma el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones acumulado con el Proyecto de Ley número 135 de 2024 Cámara, por medio de la cual se reorganiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud para establecer el Sistema de Salud de Colombia, a fin de garantizar el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.....	30