



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 101

Bogotá, D. C., martes, 5 de marzo de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2018 SENADO

*por medio del cual se declara el Centro Geográfico de Colombia como Patrimonio Cultural de la Nación, y se dictan otras disposiciones.*

#### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 216 de 2018, “*por medio del cual se declara el Centro Geográfico de Colombia como Patrimonio Cultural de la Nación, y se dictan otras disposiciones*”, es de la autoría de Jonatan Tamayo Pérez en calidad de Senador de la República y fue presentado ante el Secretario General del Congreso de la República el 5 de diciembre del año en mención; posteriormente fue trasladado a Comisión Segunda para elaborar la correspondiente ponencia.

El 12 de diciembre fui designado ponente del proyecto de ley anteriormente mencionado y en cumplimiento a dicha designación, me permito presentar los siguientes argumentos:

#### II. MARCO NORMATIVO

La exposición de motivos del Proyecto de ley número 216 de 2018 presenta como marco normativo de soporte de la iniciativa legislativa las siguientes directrices:

En Colombia, tanto la legislación interna como la Constitución y el Bloque de Constitucionalidad, han procurado la protección del Patrimonio Cultural; en ese sentido, se han desarrollado y adoptado las siguientes normas:

- **Normas internacionales:**

Convención de la Unesco, París (Francia), del 17 de octubre de 2003, para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.

- **Normas constitucionales:**

En cuanto a la normatividad nacional, desde la Constitución Política de 1991 se reconoce en los artículos 70, 71, 72, y 95 numeral 8, en los cuales se hace referencia al deber del Estado de proteger el Patrimonio Cultural de la Nación.

- **Leyes, decretos y resoluciones:**

1. Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, y dentro de la que se prioriza el fomento a la cultura en estos territorios.
2. Ley 397 de 1997. Ley General de Cultura, define el patrimonio cultural de la Nación, constituido por bienes y valores culturales expresión de la nacionalidad colombiana, como las tradiciones, costumbres, hábitos, etc.
3. Ley 1185 de 2008, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, y se dictan otras disposiciones, y en la que el Ministerio de Cultura emite procedimientos únicos para la protección y salvaguardia del patrimonio.
4. Decreto número 2941 de 2009, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza inmaterial. El cual define el régimen especial de protección a la cultura nacional.
5. Resolución número 168 de 2005, por la cual se establecen los criterios, competencias, requisitos y procedimientos para evaluar y declarar un bien inmaterial como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional y se dictan otras disposiciones.

#### III. CONSIDERACIONES

Una vez revisada la exposición de motivos de la iniciativa en estudio, es evidente que la propuesta

carece de técnica legislativa y no tuvo en cuenta conceptos legales y fiscales que son necesarios en este tipo de propuestas legislativas; a continuación presentamos dichas consideraciones:

### 3.1 Consideraciones legales

Con base en la respuesta al radicado MC00612E2019 tramitado ante el Ministerio de Cultura, donde solicité concepto técnico sobre la pertinencia y viabilidad del Proyecto de ley número 216-18. El concepto indica que mediante la Ley 397 de 1997, modificada y adicionada por la Ley 1185 de 2008 y lo desarrollado en la Constitución Política de Colombia, se han consolidado los preceptos normativos relacionados con el patrimonio cultural. En tal sentido, es imperativo constatar que es el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural, bajo mecanismos y criterios técnicos previstos en la ley, quienes determinan el reconocimiento de algún territorio, objeto, predio, u otro como Patrimonio Cultural.

Luego entonces, el autor de la iniciativa no tiene en cuenta que con el proyecto de ley se está pasando por encima de las funciones de la Dirección de Patrimonio, la cual amparada bajo la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, creó el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural dando las siguientes directrices:

***“El manejo del patrimonio cultural de la Nación se encuentra en cabeza de diferentes entidades adscritas y dependencias de este Ministerio, como la Dirección de Patrimonio, Dirección de Cinematografía, Biblioteca Nacional, Museo Nacional, Instituto Colombianos de Antropología e Historia (INCANH), Archivo General de la Nación, Instituto Caro y Cuervo”. La negrilla es nuestra.***

Frente a la estructura y funciones del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural, la Ley 1185 de 2008 indica:

***“Artículo 5°. Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación. El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación está constituido por el conjunto de instancias públicas del nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre el patrimonio cultural de la Nación, por los bienes y manifestaciones del patrimonio cultural de la Nación, por los bienes de interés cultural y sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores, por las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, por el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, información, y por las competencias y obligaciones públicas y de los particulares, articulados entre sí, que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural de la Nación.***

*Son entidades públicas del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación, el Instituto Caro y Cuervo, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, los Consejos Departamentales y Distritales*

*de Patrimonio Cultural y, en general, las entidades estatales que a nivel nacional y territorial desarrollen, financien, fomenten o ejecuten actividades referentes al patrimonio cultural de la Nación.*

*El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural estará coordinado por el Ministerio de Cultura, para lo cual fijará las políticas generales y dictará normas técnicas y administrativas, a las que deberán sujetarse las entidades y personas que integran dicho sistema”.*

Frente a la metodología para la declaratoria de Bienes de Interés Cultural, la Ley 1185 de 2008 precisa:

***“Artículo 8°. Procedimiento para la declaratoria de bienes de interés cultural.***

- a) ***Al Ministerio de Cultura, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, le corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito nacional.***

*Son bienes de interés cultural del ámbito nacional los declarados como tales por la ley, el Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, en lo de su competencia, en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad en todo el territorio nacional;*

- b) *A las entidades territoriales, con base en los principios de descentralización, autonomía y participación, les corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, a través de las gobernaciones, alcaldías o autoridades respectivas, previo concepto favorable del correspondiente Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, o del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural en el caso de los distritos.*

*Son bienes de interés cultural del ámbito de la respectiva jurisdicción territorial los declarados como tales por las autoridades departamentales, distritales, municipales, de los territorios indígenas y de los de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, en el ámbito de sus competencias, en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad en una división territorial determinada.*

*Los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, pueden ser declarados como bienes de interés cultural del ámbito nacional por el Ministerio de Cultura en la forma prevista en el literal a) de este artículo, en coordinación con el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural sobre los valores del bien de que se trate.*

***Para la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural se aplicará el principio de coordinación entre los niveles nacional,***

**departamental, distrital y municipal, de los territorios indígenas y de los de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993.**

*Procedimiento*

*La declaratoria de los bienes de interés cultural atenderá el siguiente procedimiento, tanto en el orden nacional como territorial:*

1. *El bien de que se trate se incluirá en una Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural por la autoridad competente de efectuar la declaratoria.*
2. *Con base en la lista de que trata el numeral anterior, la autoridad competente para la declaratoria definirá si el bien requiere un Plan Especial de Manejo y Protección.*
3. *Una vez cumplido el procedimiento descrito en los dos numerales anteriores, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural respecto de los bienes del ámbito nacional, o el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, según el caso, emitirá su concepto sobre la declaratoria y el Plan Especial de Manejo y Protección si el bien lo requiriere.*
4. *Si el concepto del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural fuere favorable, la autoridad efectuará la declaratoria y en el mismo acto aprobará el Plan Especial de Manejo y Protección si este se requiriere.*

**Parágrafo 1°. En caso de que la declaratoria de que trata este artículo surgiere de iniciativa privada o particular se seguirá el mismo procedimiento, en cuyo caso el particular solicitante presentará el respectivo Plan Especial de Manejo y Protección si este se requiriese, y este será sometido a revisión del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural.**

*Parágrafo 2°. Revocatoria. La revocatoria del acto de declaratoria de bienes de interés cultural corresponderá a la autoridad que lo hubiera expedido, previo concepto favorable del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural, en el caso en que dichos bienes hayan perdido los valores que dieron lugar a la declaratoria. Tratándose de la revocatoria de declaratorias de monumentos nacionales o bienes de interés cultural efectuadas por el Ministerio de Educación, la revocatoria corresponderá al Ministerio de Cultura". **La negrilla es nuestra.***

Finalmente, en el Decreto número 1080 de 2015 se recogen todas las normas donde se detallan los procedimientos, características, valores que se deben tener en cuenta cuando se aborda el tema de Patrimonio Cultural, reiterando así que es dicho Sistema Nacional de Patrimonio Cultural, bajo criterios técnicos previstos en la ley, quienes determinan el reconocimiento de algún territorio, objeto, predio, u otro como Patrimonio Cultural.

### **3.2 Impacto fiscal del proyecto de ley**

De acuerdo al concepto solicitado mediante radicado 1-2019-00319 al Ministerio de Hacienda,

el proyecto de ley en estudio genera impacto fiscal porque ordena gasto y otorga beneficios tributarios que comprometen el fisco nacional. Al respecto el concepto indica que:

La financiación de la Nación frente a las propuestas del proyecto de ley dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) que al respecto establece:

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

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

En la Sentencia C-343 de 1995, el Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa señaló que: *“La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”.*

### **3.3. Consideraciones finales**

El proyecto de ley puesto a consideración del honorable Congreso de la República es sin duda un reconocimiento a la región llanera, para fortalecer el sentido de pertenencia hacia la cultura de esta y fomentar el turismo; sin embargo, al no considerar los fundamentos técnicos, normativos y fiscales que se mencionaron anteriormente, hacen inviable la iniciativa.

#### IV. ARTICULADO

El articulado propuesto por el autor del Proyecto de ley número 216 de 2018 Senado es el siguiente:

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2018  
SENADO**

*por medio del cual se declara el Centro Geográfico de Colombia como patrimonio cultural de la nación, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Declarar el Centro Geográfico de Colombia ubicado en el sector del Alto de Menegua, municipio de Puerto López, departamento del Meta, como Patrimonio Cultural de la Nación.

Artículo 2°. *Autorización presupuestal.* Autorícese y exhórtese al Gobierno nacional, departamental y municipal para destinar las apropiaciones presupuestales tendientes a:

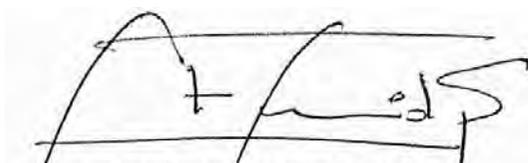
- a) Fortalecer las actividades Culturales en el Centro Geográfico de Colombia para fomentar el sentido de pertenencia de la cultura llanera;
- b) Promocionar el Centro Geográfico de Colombia como patrimonio Cultural de la Nación para garantizar su reconocimiento a nivel nacional y poder dinamizar el turismo en la región;
- c) Garantizar la integridad cultural, ambiental y arquitectónica del Centro Geográfico de Colombia;
- d) Las demás que se consideren necesarias para proteger y promover el Centro Geográfico de Colombia como Patrimonio Nacional de nuestro país.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

#### V. PROPOSICIÓN FINAL

Por los argumentos esbozados anteriormente, presento para primer debate ante la Comisión Segunda del Senado Ponencia Negativa y propongo el Archivo del Proyecto de ley número 216 de 2018 Senado, *por medio del cual se declara el Centro Geográfico de Colombia como Patrimonio Cultural de la Nación, y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
SENADOR  
ALIANZA VERDE

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2018 SENADO, 001 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Programa de Tamizaje Neonatal en Colombia.*

Bogotá, D. C., febrero de 2019

Presidente

HONORIO HENRÍQUEZ

Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate en Senado al Proyecto de ley número 220 de 2018 Senado, 001 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crea el Programa de Tamizaje Neonatal en Colombia.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento del encargo realizado por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate en Senado al **Proyecto de ley número 220 de 2018 Senado, 001 de 2017 Cámara**, “*por medio de la cual se crea el Programa de Tamizaje Neonatal en Colombia*”.

En este sentido, la presente ponencia se desarrolla de la siguiente manera:

1. Antecedentes y trámite previo de la iniciativa.
2. Objeto del proyecto de ley.
3. Justificación jurídica y fáctica del proyecto.
  - 3.1 Consideraciones sobre el tamizaje y sus beneficios.
  - 3.2 Marco jurídico que sustenta la iniciativa.
  - 3.3 Impacto fiscal.
4. Propositiones incorporadas en primer debate.
5. Proposición.
6. Texto Propuesto para Segundo Debate.

#### 1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE PREVIO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley fue presentado por la Honorable Representante Margarita María Restrepo Arango, el 20 de julio de 2017 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 588 de 2017. En cumplimiento de sus funciones, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó como ponentes de dicho proyecto a los Representantes Margarita María Restrepo Arango (Coordinador), Cristóbal Rodríguez y José Élver Hernández.

Su aprobación en primer debate se dio el 27 de septiembre de 2017 en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y se designaron como ponentes para segundo a los mismos honorables

Representantes que rindieron informe de ponencia para primer debate.

En la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del miércoles 11 de abril de 2018 se aprobó en segundo debate el Proyecto de Ley y fue remitido al Senado de la República para que continúe su trámite legislativo y se convierta en ley de la República.

Después de su aprobación en Plenaria de la Cámara de Representantes, el 20 de abril de 2018 el proyecto llegó a la Secretaria General del Senado de la República donde se le dio traslado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado, a donde llegó el proyecto el día 23 de abril. Allí, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima designó como ponentes a los honorables Senadores Antonio José Correa y Jorge Iván Ospina.

Los anteriores senadores radicaron la ponencia para primer debate el 7 de junio de 2018 la cual no alcanzó a ser sustentada en la Comisión y, por lo tanto, seguir su trámite legislativo. Tras los resultados electorales del 11 de marzo de 2018, los mencionados senadores ponentes no continuaron en el nuevo periodo legislativo 2018-2022, por lo que la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado procedió a reasignar al honorable Senador Fabián Castillo Suárez como ponente del presente proyecto.

El 11 de diciembre de 2018 en sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, el proyecto de ley fue discutido y aprobado, con dos modificaciones, por unanimidad de los honorables Senadores presentes, según consta en el Acta número 24 de la legislatura 2017-2018, contenida en la *Gaceta del Congreso* 06 de 2019. De acuerdo a la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, fue designado el honorable Senador Fabián Castillo Suárez como ponente único para el Segundo Debate en la Plenaria del honorable Senado de la República.

Es importante recalcar que este proyecto de ley ya había sido tramitado con anterioridad en el Congreso de la República con el número 19 de 2015 Cámara, 174 de 2016 Senado, siendo aprobado tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes en la legislatura pasada. Sin embargo, un error en la publicación del Informe de Conciliación vició su trámite, por lo que fue necesario volver a presentarlo, junto con todas las proposiciones aprobadas, teniendo en cuenta su importancia y su necesidad para los niños y el futuro de los colombianos. Por lo tanto, este proyecto cuenta con una importante legitimidad en el interior de la rama legislativa, pues esta ya le dio su aprobación previa a pesar del error externo que vició su trámite.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del proyecto de ley es establecer las normas para la práctica del tamizaje neonatal, mediante la utilización, almacenamiento y disposición de una muestra de sangre en el recién nacido, detectando y previniendo enfermedades

tempranamente, garantizado una atención oportuna e integral a lo largo de su vida.

El proyecto de ley consta de trece (13) artículos, incluida su vigencia, así:

El primer artículo establece el objeto de la iniciativa legislativa; el segundo realiza las definiciones propias para la correcta implementación del tema; el tercero define a los recién nacidos como los sujetos titulares del derecho al Tamizaje Neonatal; el cuarto crea el Programa de Tamizaje Neonatal a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social cuya coordinación nacional estará a cargo del Instituto Nacional de Salud; el quinto instaura las funciones del programa de Tamizaje Neonatal; el sexto define qué laboratorios clínicos son los habilitados para la realización de Tamizaje Neonatal; el séptimo dispone los deberes de los laboratorios acreditados para la realización del Tamizaje Neonatal; el octavo plantea el tratamiento que se le debe dar a la información proveniente de la realización del Tamizaje Neonatal; el noveno define las obligaciones especiales del Sistema de Seguridad Social en Salud y los actores que lo componen, sobre el funcionamiento del programa de Tamizaje Neonatal; el décimo señala la obligatoriedad del Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de disponer los recursos requeridos para la implementación del programa a nivel nacional como una estrategia de salud pública y la incorporación del Tamizaje dentro del plan de beneficios; el artículo once dispone que la vigilancia del Estado con relación a la implementación del Tamizaje neonatal a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud y su parágrafo le otorga al ICBF la responsabilidad de reportar los niños y niñas que estando bajo su protección no hayan sido tamizados; el artículo doce señala la obligatoriedad por parte del personal médico de contar con el consentimiento informado por parte del padre, madre o representante del recién nacido; por último, el artículo 13 incluye la vigencia de la ley y la derogación de las disposiciones que le sean contrarias.

## 3. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

### 3.1. Consideraciones sobre el tamizaje y sus beneficios

Los Programas de Tamizaje Neonatal se orientan a la detección temprana de sordera y ceguera congénita, y la identificación presintomática de Errores Innatos del Metabolismo (en adelante EIM), mediante la realización de pruebas de laboratorio que se adaptan a toda la población neonatal. Como consecuencia de estas, los neonatos pueden ser tratados tempranamente y así evitar que se estructure una discapacidad, tanto física como cognitiva, y aún la muerte.

El tamizaje neonatal es un programa que tiene el objetivo de detectar enfermedades metabólicas hereditarias, infecciosas y endocrinas potencialmente mortales que pueden dejar secuelas irreversibles, generar retardo mental o llevar a la muerte. Los programas de tamizaje buscan detectar enfermos antes que se manifiesten los síntomas, en este caso en

el recién nacido, para poder realizar una intervención temprana que evite el desarrollo de síntomas y complicaciones, así como posibles secuelas y muerte. El tamizaje no es solo una toma de muestra de sangre, incluye la entrega de resultados, seguimiento y atención integral a los menores con enfermedades valoradas, que son metabólicas, infecciosas, visuales, auditivas y cardiopatías. Algunas son enfermedades huérfanas, muchas otras son enfermedades frecuentes.

Una de las ventajas del proyecto es su impacto positivo sobre el gasto en salud. La prevalencia de enfermedades crónicas ha ido en aumento fundamentalmente por la mayor sobrevivencia de niños con afección congénita crónica, lo que resulta en una concentración creciente de morbilidad asociada a este grupo de niños, los cuales absorben un alto porcentaje del gasto en salud. La OMS estima que para el año 2020 el 60% del gasto en salud corresponderá a patología crónica, sin tener en cuenta el impacto social, que es un costo no evaluado (no se tiene en cuenta el costo en que incurre la familia para rehabilitar al enfermo). El Tamizaje, al enmarcarse dentro de la medicina que pretende pasar de un enfoque dirigido a diagnosticar y tratar a uno basado en prevenir las enfermedades, busca no solo mejorar la calidad de vida de las personas al detectar con tiempo las enfermedades sino también a ahorrarle al Sistema de Seguridad Social los costos que implican el manejo no oportuno de una enfermedad crónica.

A su vez garantiza acceso equitativo y universal de los recién nacidos. La participación informada de los padres y la protección de la confidencialidad. Para salvaguardar estos principios éticos es necesario que los programas de detección temprana garanticen el análisis de las muestras, localización del paciente, estudios confirmatorios y el tratamiento y seguimiento a largo plazo de los afectados.

Una vez sancionada como ley, el programa de Tamizaje debe promover la formulación de políticas públicas que integren aspectos desarrollados en otras leyes como son la Ley 1804 –por la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia De Cero a Siempre–, Ley 1392 de 2010 (Ley de Enfermedades Huérfanas), Ley 1751 de 2015 (Ley estatutaria en Salud) y Ley 1618 (Ley Estatutaria de Discapacidad), así como el Plan decenal de Salud Pública 2012-2021, la Política de Atención Integral en Salud, Modelos de Atención Integral en Salud y Rutas de Atención en Salud, además de cualquier otra política que favorezca la protección de quienes padecen estas enfermedades y sus familias como sujetos de especial protección.

En la práctica, se recomienda, con base en evidencia de la literatura médica mundial, que la muestra de sangre para el tamizaje se tome de talón del recién nacido posteriormente a las 24-48 horas de vida. De ningún modo se recomienda tomar muestras de cordón umbilical ni tampoco muestras tomadas antes de completar las 24 horas de vida.

La toma de muestra debe ser realizada por personal certificado en este procedimiento y la confirmación

del diagnóstico debe hacerse dentro de las 24 horas, luego de conocer el primer resultado alterado. Esto se realiza mediante una segunda toma de muestra, para lo cual se necesita la colaboración de los padres y de las instituciones encargadas de tomar la muestra. Para una entrega oportuna de los resultados al médico, se recomienda que los reportes sean generados en línea y enviados con alertas al correo del médico solicitante a no menos de 24 horas.

Es importante incluir dentro del Programa de Tamizaje Neonatal la evaluación auditiva, visual y de cardiopatías congénitas. Con respecto a las Cardiopatías congénitas, el Programa de Tamizaje con oximetría de pulso permite detectar niños con sospecha de cardiopatías congénitas que pueden ser susceptibles de tratamientos que hacen la diferencia entre vida o la muerte, por lo que son altamente recomendados.

Se debe garantizar resultados eficientes, oportunos y para la mayoría de los desórdenes detectados, la garantía de que los resultados deben ser entregados antes de las 48 horas siguientes a la toma. Un tamizaje positivo debe tener una intervención inmediata para confirmar la enfermedad e iniciar un tratamiento.

Para lograr lo anterior, debe haber un número adecuado de laboratorios de diagnóstico de acuerdo a la población por tamizar en Colombia, lo que permitiría dar continuidad en procesamiento de las muestras en caso de que algún o algunos equipos fallen. Sin embargo, tener una gran cantidad de laboratorios presentes conllevaría algunas dificultades en su coordinación y la fragmentación del servicio, además del seguimiento que requiere verificar la calidad de estos.

Por último debido a que hay enfermedades infecciosas emergentes o que aún no se han conocido en el mundo, se debe dejar la puerta abierta para su inclusión en el caso de que Colombia se vea afectada por estas enfermedades.

Además del diagnóstico el Tamizaje implica el seguimiento de los Pacientes y el Tratamiento después del Diagnóstico. En este sentido el programa de Tamizaje debe incluir tanto a niños a término como niños prematuros, teniendo en cuenta las condiciones especiales que el Tamizaje Neonatal requiere para estos últimos.

El seguimiento debe ser realizado por un grupo interdisciplinario ubicado en Redes y Centros de Referencia que estén conformados por genetistas, nutricionistas, bioquímicos, pediatras, psicólogos, psiquiatras y en general todo profesional o especialista del área médica, en salud o social que pueda apoyar el tratamiento integral, inter y transdisciplinario, además del apoyo social al paciente y la familia según los requerimientos de la enfermedad, ya que la complejidad de estas enfermedades así lo requiere.

Para tal fin se requiere que el Sistema de Salud garantice controles regulares tanto para el niño diagnosticado positivamente como para sus padres, haciendo de la consejería genética un servicio vital para el niño y la familia dentro del Modelo y las Rutas de Atención en Salud.

En este programa la educación adquiere un rol importantísimo. Por un lado se necesita implicar a la Academia en el proceso de educación en todos los niveles y a los profesionales en Ciencias de la salud. Por otro lado educar a la población en general con el objeto de enseñar en qué consiste el Tamizaje y su importancia, más aún deber ser obligatoria en los programas de prevención y controles prenatales de las mujeres embarazadas.

Acá también se incluye la educación al talento humano en salud en cuanto al proceso, la toma y calidad de la muestra, el proceso de reclutamiento para prueba confirmatorio, seguimiento, tratamiento y demás etapas del proceso, así como al personal del laboratorio que analiza las muestras propendiendo por la certificación del tamizaje neonatal por una autoridad competente.

Teniendo en cuenta la complicada geografía colombiana y las realidades de los territorios, las parteras deben tomar el curso de tamizaje neonatal, aplicarlo en sus prácticas y ser certificadas en toma de muestra.

Todo lo anterior solo se logrará cuando se dé la integración del Programa con otras Entidades toda vez que en el actual Sistema y de acuerdo a la Ley Estatutaria en Salud es corresponsabilidad tanto del Estado como de la Familia la preservación de la Salud. Si persiste la falta de compromiso de los padres, puede sugerirse la Integración en el proceso del ICBF, la policía u otras entidades, con el fin de implementar medidas de sanción que obliguen a los padres a continuar con el proceso.

### **Tamizaje en Colombia**

Las enfermedades relacionadas con los EIM se presentan con relativa frecuencia, no son aparentes al momento del nacimiento y el diagnóstico y su tratamiento oportuno mejora significativamente la calidad de vida del niño y su familia, ya que las secuelas pueden ser irreversibles. Por esto es necesario realizar esta evaluación dentro de las 72 horas siguientes al nacimiento.

Entre las principales anomalías se encuentran el Hipotiroidismo Congénito, que si no es detectado a tiempo causa retardo mental y una discapacidad cognitiva. Esta deficiencia de la hormona tiroidea en los recién nacidos puede ser permanente o transitoria.

De igual forma, la Hiperplasia Suprarrenal causa discapacidad intelectual y muerte precoz; la Fenilcetonuria causa discapacidad intelectual, una carga de años de vida impedida de 40 años con un 95% de incapacidad, que en total causan 31.8 años de vida útil potencial perdida; la Galactosemia causa discapacidad intelectual y muerte precoz.

En América Latina y el Caribe los países que tienen una mayor cobertura son Uruguay, Costa Rica, Chile y Cuba, alcanzando desde el 2008 una cobertura del 99.5% de los neonatos.

En Colombia se ha avanzado en lo que podríamos llamar una primera etapa del Tamizaje Neonatal, el cual se ha realizado únicamente para identificar

Hipotiroidismo Congénito con resultados de cobertura del 70% a nivel nacional y la prevención de retardo mental en los neonatos con hallazgos positivos.

No obstante el resultado obtenido en esta primera etapa, la realización de diagnósticos ampliados a otras enfermedades causados por las EIM se ha limitado como consecuencia de lo que se han llamado criterios de viabilidad, factibilidad y sostenibilidad económica, más cercanos a la falta de voluntad estatal en la toma de decisiones de Salud Pública y al compromiso de asumir seriamente la Promoción y Prevención en salud en el país. Esta falta de compromiso provoca consecuencias de grandes dimensiones, no solo sobre quien padece la enfermedad y sus familias sino sobre todo el sistema de seguridad social del país (subsidios que deben entregarse, altos costos de salud y medicamentos, requerimientos de dispositivos, inhabilidad de cuidadores para trabajar, discapacidad severa para las personas que desarrollan la enfermedad, educación especial, accesibilidad a la infraestructura, al transporte, sistema pensional afectado en dos generaciones, entre otros). Todos estos costos se deben estimar, al considerar el Tamizaje como un procedimiento costoso. Adicionalmente, la no identificación de este tipo de enfermedades genera complicaciones en la disponibilidad de medicamentos.

Con respecto al impacto de las enfermedades causadas por Errores Innatos del Metabolismo (EIM) (más de 500 enfermedades), según Couce, uno de cada 800 recién nacidos vivos nace con un EIM y el 50% de ellos desarrolla la enfermedad durante el período neonatal. En Colombia según estimaciones del Instituto Nacional de Salud (INS), debe haber unas 3.8 millones de personas afectadas con este tipo de enfermedades y la incidencia es de 1/3000 recién nacidos vivos. Según el mismo Instituto durante el 2015 se han presentado 3.360 casos de muertes perinatales y neonatales, esto es, 168 bebés a la semana.

La OPS-OMS, en su 58 Sesión del Comité Regional y 47 Consejo Directivo de Washington D.C. en 2006, instó a los Gobiernos de los Estados miembros a estudiar la situación de los recién nacidos y a establecer políticas y normas que den lugar a estrategias de Promoción y Prevención de la salud de este segmento de la población entre las cuales está el Tamizaje Neonatal. El Ministerio de Salud no ha implementado un programa de tamizaje neonatal ni contempla la necesidad en los programas De Cero a Siempre y en las acciones de promoción y prevención, dado a que limitó a recomendación en la guía de práctica clínica del recién nacido.

Es importante mencionar que, si bien los indicadores de mortalidad infantil han sido favorables en la mayoría de países de la región, aún faltan acciones en la salud neonatal causante del 70% de las muertes. Cada año en el mundo nacen cerca de 7,9 por mil niños con un defecto congénito grave. Por lo menos 3,3 por mil menores de 5 años mueren anualmente y 3,2 por mil sobreviven una discapacidad.

Entre 2005-2010 las malformaciones congénitas deformidades y anomalías cromosómicas ocasionaron el 21,5% de las muertes de menores de un año y el 16,3% en los menores de 5 años. En Bogotá han sido la primera causa de muerte infantil.

La transmisión genética de los EIM en su gran mayoría es autosómica recesiva. Esto quiere decir que ambos padres de los individuos afectados deben ser portadores del gen mutado. En cada embarazo hay una de cuatro posibilidades de que el hijo presente la enfermedad. En las estadísticas que se contemplaron para la fijación de los objetivos del Milenio en 2015 sobresale que 11.000.000 de niños mueren cada año y fallecen por causas evitables o tratables, entre ellas los EIM, ceguera y sordera.

Colombia apoyó presentar al Consejo Ejecutivo de la OMS el proyecto de resolución sobre defectos congénitos para la Asamblea General con la solicitud de considerar incluir la recomendación de que en los Institutos Nacionales de Salud de la región se implementen los laboratorios de referencia nacional para los problemas metabólicos congénitos.

Por otra parte, la 63 Asamblea Mundial de la Salud concluyó con varias resoluciones adoptadas, entre ellas, la relacionada con defectos congénitos, contribuir a corregir la escasa atención prestada hasta la fecha a la prevención y tratamiento de los defectos congénitos principalmente en países de ingresos bajos o medios.

En relación con América llevamos unos 50 años de retraso teniendo en cuenta que en esta región se dio inicio al programa en la década de los sesenta; y 20 de retraso en el uso de la tecnología de espectrometría de masas, revolucionarias en el mundo del Tamizaje.

**Patologías incluidas en programas de tamizaje en el contexto latinoamericano y Colombia**

País	Patologías incluidas
Bolivia	Hipotiroidismo, Hiperplasia suprarrenal congénita, fibrosis quística y fenilcetonuria.
Paraguay	Hipotiroidismo congénito, Fenilcetonuria, Fibrosis Quística
Cuba	Hiperfenilalaninemias, Galactosemia, Deficiencia de Biotinidasa, Hiperplasia Adrenal Congénita, Hipotiroidismo Congénito.
Colombia	Hipotiroidismo.
Costa Rica	29 condiciones y diagnóstico diferencial con 22 condiciones más. Además, malformaciones congénitas, auditivo, cardiopatías congénitas. Proyectos piloto SCID y LS
Argentina	Hiperfenilalaninemias, Galactosemia, Deficiencia de Biotinidasa, Hiperplasia Adrenal Congénita, Hipotiroidismo Congénito, Fibrosis quística.
República Dominicana	Hemoglobinopatías, Deficiencia de Glucosa 6P Deshidrogenasa, Hiperfenilalaninemias, Galactosemia, Hipotiroidismo Congénito.

Los datos de cobertura en los diferentes países van desde 12% como en el caso de Guatemala, hasta 99% en Cuba, 95% en México, 83 % en Brasil y 80% en Colombia. Sin embargo, al comparar la cobertura con las patologías incluidas, el rezago de Colombia

puede ser mayor, dadas las grandes diferencias entre los países con una cobertura de 80% con una sola enfermedad a una cobertura de 80% con panel ampliado.

**3.2. Marco jurídico que sustenta la iniciativa**

El Sistema de Seguridad Social en Salud en Colombia es integral y se fundamenta en los derechos constitucionales. Con relación al tamizaje neonatal, ocurre que este consiste en una estrategia para la prevención, pero la normatividad actual la maneja como si fuera una actividad más dentro del complejo proceso de atención en salud, y se especifica solamente en la Resolución 412 del Ministerio de Salud del año 2000 para Hipotiroidismo Congénito, y vuelve a contemplarse como una recomendación en la Guía de Atención Integral del recién Nacido y en la Guía de Práctica Clínica para Anomalías Congénitas, promulgadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en 2013. El carácter de recomendación le resta fuerza para su cumplimiento porque no es de carácter obligatorio.

Sin embargo hay leyes, decretos, resoluciones y sentencias que, de manera directa aunque no específica, determinan el derecho del niño al Tamizaje Neonatal, el cual en la práctica no se cumple. En conjunto forman un paquete normativo suficientemente sólido para decir que en Colombia el Tamizaje Neonatal es una obligación para con el Recién Nacido, y que deberá implementarse sin restricciones, puesto que es un derecho. Sin embargo, también es necesario establecer la Política de Tamizaje, que garantice el desarrollo de ese derecho. Los principales documentos son:

- Constitución Política de Colombia 1991: El Estado tiene la función de ser garante de derechos, con mención especial a la garantía de derechos de las gestantes, niñas y niños.
- Ley 100 de 1993: Norma el Sistema de seguridad social integral que obliga a las Administradoras de recursos EPS del régimen contributivo y subsidiado a la garantía de servicios, medicamentos y laboratorios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud y a la garantía de una red de prestación de servicios suficiente y asequible a sus usuarios.
- Acuerdo número 117 de 1998: Determina los eventos de interés en salud pública.
- Resolución número 00412 de 2000: La guía de atención del parto especifica, como una actividad de obligatorio cumplimiento, la toma de muestra de sangre del cordón umbilical para la cuantificación de la hormona estimulante de la tiroides (TSH), con el fin de tamizar al recién nacido para el Hipotiroidismo Congénito; y también contiene la norma técnica para la detección temprana de las alteraciones de crecimiento y desarrollo en el menor de 10 años, que define el conjunto de actividades, procedimientos e intervenciones dirigidas a esta población, mediante las cuales se garantizan su atención

periódica y sistemática, con el propósito de detectar oportunamente la enfermedad, facilitar su diagnóstico y tratamiento, reducir la duración de la enfermedad, evitar secuelas, disminuir la incapacidad y prevenir la muerte.

- Resolución número 3384 de 2000: Define las actividades mínimas que las entidades aseguradoras, Empresas Promotoras de Salud (EPS) y Administradora de Régimen Subsidiado (ARS) deben garantizar a sus afiliados a partir del 1° de abril de 2001.
- Ley 715 de 2002: Define responsabilidades en cuanto a salud pública.
- Ley 1098 de 2006: “Ley de Infancia y la Adolescencia”. Garantiza los derechos de niños, niñas y adolescentes, en un contexto de protección en todos los ámbitos del ser humano. Se refiere específicamente al derecho de los niños y niñas, a que se les brinde el acceso a los exámenes de diagnóstico, prevención, seguimiento y tratamiento de los problemas congénitos, y lo mismo aplica para la prevención de la discapacidad.
- Decreto número 3518 de 2006: “Por el cual se crea y reglamenta el Sistema de Vigilancia en Salud Pública y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto número 4747 de 2007: Obliga a la atención integral sin barreras y garantía de servicios de salud, donde los trámites administrativos se hacen directamente entre las Instituciones prestadoras de servicios de salud y las Entidades responsables del Pago de servicios de salud (EPS subsidiado y contributivo, Fondos locales y departamentales de salud, otros regímenes).
- Sentencia T-760 de 2008 Corte Constitucional: Obliga a la garantía al derecho a la salud a cualquier colombiano, tanto POS como No POS.
- Ley 1392 de 2010: Por medio de la cual se reconocen las enfermedades huérfanas como de especial interés y se adoptan normas tendientes a garantizar la protección social por parte del Estado colombiano a la población que padece de enfermedades huérfanas y sus cuidadores.
- Acuerdo número 29 de 2011: Por el cual se sustituye el Acuerdo 028 de 2011 que define, aclara y actualiza integralmente el Plan Obligatorio de Salud. Contempla los medicamentos para el tratamiento del Hipotiroidismo Congénito dentro del Plan Obligatorio de Salud POS, tanto del régimen contributivo como del régimen subsidiado.
- Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021: PDSP: es una expresión concreta de una política pública de Estado, que reconoce la salud como un derecho humano interdependiente con otros y como dimensión central del desarrollo humano.

- Guía de atención integral del recién nacido sano de 2012. Se considera deseable que haya una persona entrenada para hacer acompañamiento en el proceso de lactancia, tamizaje del recién nacido y cuidado de la madre y el niño, y que pueda hacer visitas domiciliarias el tercer día posparto. Al alta hospitalaria posparto se debe incluir información sobre pruebas de tamizaje auditivo y metabólico.
- Guía de práctica clínica. Detección de anomalías congénitas en el recién nacido de 2013: Sistema General de Seguridad Social en Salud - Colombia. Para uso de profesionales de salud 2013 - Guía número 03. Establece recomendaciones para el tamizaje de un par de EIM en neonatos.

Teniendo en cuenta este marco legal, se aprecia que después de la norma que implementó el tamizaje simple de Hipotiroidismo Congénito, en el año 2000, mediante la toma de una muestra de sangre de cordón umbilical, han ocurrido algunos cambios importantes, tanto en la normatividad y legislación como en el desarrollo tecnológico para el diagnóstico y en el desarrollo clínico para el manejo de otras enfermedades metabólicas para las cuales ya hay tratamientos disponibles. Con la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, la realización de los exámenes para prevenir las consecuencias de las enfermedades congénitas son un derecho de los niños y deberían considerarse como obligados, si se tiene en cuenta que ningún clínico puede sospechar la mayoría de ellas hasta que comienzan a evidenciarse por alteraciones en el neurodesarrollo.

Por lo tanto, el Tamizaje masivo neonatal de facto es necesario para todo recién nacido, si se pretende reducir la discapacidad y mejorar los indicadores de morbilidad y mortalidad perinatal. Por su lado la Ley 1392 de 2010, ley de enfermedades huérfanas, se enfoca en el reconocimiento de estas, y en las normas de protección para las personas que las padecen, para facilitar su manejo clínico y tratamiento. Bajo este contexto, para los niños con un diagnóstico de alguna de las enfermedades metabólicas congénitas, el tratamiento estaría asegurado por ley.

En resumen, la normatividad en Colombia establece el tamizaje neonatal de hipotiroidismo congénito como una obligación, mientras que, para las demás enfermedades metabólicas (EIM) y enfermedades sensoriales, no hay una política definida. En la reciente Guía de práctica clínica sobre detección de anomalías congénitas en el recién nacido, de 2013, solo se hace referencia a una puntual recomendación de tamizar dos enfermedades metabólicas por la prevalencia que presentan en otros países del mundo. Teniendo en cuenta el elevado número de enfermedades metabólicas, se tardarían siglos en implementar un programa completo en Colombia. Sin embargo, este marco normativo da muestras de los avances regulatorios en la materia, que aunque no son específicos sobre tamizaje, sientan un precedente pues son elementos que facilitarían la

implementación del programa de tamizaje neonatal en Colombia. La existencia de un Programa de hipotiroidismo congénito implementado y operando da muestra de la importante experiencia que tiene Colombia en lo que a una técnica de tamizaje se refiere y se puede aprovechar la capacidad instalada ya existente de Tamizaje para Hipotiroidismo para el programa de Tamizaje básico y ampliado.

A su vez la tasa de mortalidad en menores de cinco [5] años por diez primeras causas en Colombia 2010 donde la primera causa son las Anomalías congénitas = 52.97 TM\* 100000 < 5 es argumento suficiente para brindar mayor atención a las enfermedades huérfanas y EIM.

A su vez el Estado tiene la capacidad para ejercer la vigilancia sobre el programa a través del (SIVIGILA) y para de control de calidad para tamizaje por parte del EEDDTSH y tiene la capacidad para la Conformación y estructuración de redes de laboratorios de diagnóstico y redes de prestadores para la atención de niños con EIM, dando cumplimiento a la ley 1392 de 2006 Y Resolución 651 de 2018.

**3.3. Impacto Fiscal**

En un análisis de costos de la tamización neonatal universal mediante espectrometría de masas en tándem para errores innatos del metabolismo realizado por Diego Rossellia, Juan David Rueda y Alejandro Ruiz-Patiño de la Universidad Javeriana, se estimaron los costos y el empleo de recursos involucrados en un programa de tamización universal y, así, estimar el costo por caso detectado en Colombia.

En este sentido los resultados arrojaron: los costos de los equipos de espectrometría tienen un valor entre \$700 y \$1.100 millones y pueden realizar hasta 4.000 pruebas por mes con una vida útil de 8 años. Los insumos y el transporte de las muestras totalizaron en \$21.600 por prueba.

Si se asumen 12 máquinas con una productividad inicial del 50% en el primer año, 80% en el segundo y 90% desde el tercer año, a un precio por prueba de \$33.459 (incluyendo pruebas confirmatorias), y con una cobertura del 75% de los neonatos, las utilidades sería visibles desde el segundo año y el valor de la inversión sería recuperado en el cuarto año.

Si se tamiza por año a unos 518.400 neonatos, se podrían detectar unos 50 casos a un costo aproximado de \$330 millones por caso correctamente detectado.

Otra estimación puede ser realizada con base en costos ya contemplados en el Sistema de Seguridad Social. En este sentido, como desde el año 2000 con la Resolución 412 se definió la obligatoriedad de establecer el tamizaje neonatal de hipotiroidismo congénito, el país ha construido y desarrollado la red de laboratorios de tamizaje neonatal, y además ha propiciado la capacidad para la toma de muestras en todas las IPS donde nacen niños, complementada con la capacidad para el transporte de las muestras desde las regiones remotas hasta los centros de diagnóstico, lo que permite evidenciar que, en los costos de implementación del tamizaje como política del país para la prevención, ya no hay que incurrir en costos generales pues ya hay una capacidad instalada en lo que concierne a tomar muestras para tamizaje.

Sobre el impacto fiscal el Ministerio ha dicho que los costos de un Tamizaje Básico se encuentran entre los 220.000 y 260.000 pesos con base en la información de laboratorios privados. El costo se duplica para el Tamizaje Ampliado que ronda entre los 450.000 y 455.000. Ahora, si se tiene en cuenta el número de nacimientos al año según el DANE, que en promedio de los últimos 7 años es de 661 mil niños nacidos, los costos para el tamizaje básico aplicado al universo de los recién nacidos podrían llegar a \$172 mil millones al año, mientras que el tamizaje ampliado podría costar \$301 mil millones anuales de 2017.

Sin embargo, se debe considerar que el costo del tamizaje en los laboratorios privados en la actualidad es elevado, pues obedece a criterios de demanda en los que se asumen la existencia de padres que tienen recursos y quieren practicarle este procedimiento a su recién nacido.

En este sentido, con base en la información de los procedimientos y tarifarios de laboratorios públicos y teniendo en cuenta la organización del programa con base en la obligatoriedad establecida en la ley (Resolución 412 y aprobación de este proyecto), llevaría a economía de escala con abaratamiento del tamizaje neonatal, como se verá más adelante.

**Tabla. Pruebas de tamizaje neonatal según patología con costos**

EIM incluidos en el tamiz universal según Guía*	Prueba (Metabolito)	CUPS	Técnica	Costo proyectado INS
Hipotiroidismo congénito	TSH neonatal	904903	Inmunofluorescencia	\$5.903,47
Hiperplasia adrenal congénita	17- $\alpha$ -Hidroxiprogesterona	904509	Inmunofluorescencia	\$9.403,47
Galactosemia	Galactosa	903301	Inmunofluorescencia	\$4.407,47
Deficiencia de Biotinidasa	Biotina	-	Colorimetría	\$3.999,24
Fenilcetonuria	Fenilalanina - Tirosina	908109 - 908113	Espectrometría masas tándem	\$37.043,93
Deficiencia de acylCoA deshidrogenasa de cadena media (MCAD)	Perfil de Acilcarnitinas (C8 Acilcarnitina)	-		
Acidemia propiónica	Propionil-CoA	-		
Acidemia metil malónica	Metil-malonil CoA	-		
				\$60.757,57

EIM incluidos en el tamiz universal según Guía*	Prueba (Metabolito)	CUPS	Técnica	Costo proyectado INS
No incluidas en la Guía 2013 N° 03				
Fibrosis quística	IRT		Inmunofluorescencia	\$9.403,47
Deficiencia de la G6PD	G6PD	9142	Inmunofluorescencia	\$3.999,24
Hemoglobinopatías	Electroforesis hemoglobinas		HPLC, Electroforesis capilar,	
			Isoelectroenfoque	\$10.000,00
				\$23.402,71
Costo del Tamizaje en PREGEN (Privado)		\$445.000.00		
Costo en economía de escala		\$100.000.00 aproximado (\$60.757,57+ \$23.402,71)		
Diferencia privado/público		\$345.000.00 por cada caso		

Con base en estos cálculos, tamizar cada niño tendría un costo cercano a los \$85.000 pesos, más alto que los \$33.459 que se dice costaría el procedimiento mediante espectrometría de masas, pero mucho menos que los \$450.000 que afirma el Ministerio de Hacienda con base en la información de un laboratorio privado (PREGEN) .

#### 4. PROPOSICIONES INCORPORADAS EN PRIMER DEBATE

En la discusión y aprobación dada en la Comisión Séptima del Senado, como consta en el Acta 24 de la Legislatura 2018-2022 contenida en la *Gaceta del Congreso* número 06 de 2019, el honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar presentó dos proposiciones: una frente al parágrafo del artículo 4° y otra frente al artículo 6°, así:

Para el artículo 4° parágrafo 1° se añadió una frase señalando que prestadores de servicios públicos que practiquen estas pruebas podrán ser *“Estos laboratorios podrán ser dependencias del Instituto Nacional de Salud y/o de hospitales públicos de segundo y tercer nivel.”*

Dicha proposición fue aprobada en bloque, quedando aprobado el parágrafo con la modificación, y el resto del artículo 4° tal como fue presentado en el texto propuesto de la Ponencia por Primer Debate Senado.

Por su parte, la proposición presentada frente al artículo 6°, que define a los laboratorios de tamizaje, añade que *“También podrán ser dependencias del Instituto Nacional de Salud y/o dependencias de hospitales de segundo y tercer nivel” la cual también.* Esta proposición también fue aprobada en bloque, quedando el resto del artículo 6° tal como fue presentado en el texto propuesto de la Ponencia para Primer Debate Senado.

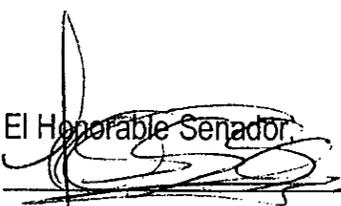
Estas proposiciones fueron avaladas e incorporadas en el articulado propuesto para Segundo Debate en Senado, puesto que acompañan el espíritu del Proyecto de Ley en la medida de fortalecer la red pública de hospitales y laboratorios.

#### 5. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a la honorable Plenaria del Senado de la República debatir y aprobar en Segundo Debate el

**Proyecto de ley número 220 de 2018 Senado, 001 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crea el Programa de Tamizaje Neonatal en Colombia.**

El honorable Senador,

El Honorable Senador  
  
**Fabián Castillo Suárez**

#### 6. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2018 SENADO, 001 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Programa de Tamizaje Neonatal en Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular y ampliar la práctica del tamizaje neonatal en Colombia mediante la utilización, almacenamiento y disposición de la muestra de sangre del recién nacido para detectar tempranamente los errores congénitos del metabolismo y enfermedades que puedan deteriorar la calidad de vida de las personas y otras alteraciones congénitas objeto de tamizaje que generan enfermedades cuyo diagnóstico temprano permite su curación o evitar su progresión, secuelas y discapacidad o modificar la calidad o expectativa de vida.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para los efectos de esta ley, se entenderá por

1. Tamizaje neonatal: El conjunto de acciones involucradas para la detección temprana de Errores Innatos del Metabolismo (EIM) y enfermedades que puedan deteriorar la calidad de vida y otras alteraciones congénitas del metabolismo, como lo son la toma de muestra de sangre del cordón umbilical y del talón en el recién nacido, destinada a realizarle pruebas específicas para detectar tempranamente, tratar y hacer seguimiento a lo largo de la vida a alteraciones metabólicas, endocrinas, visuales o auditivas para las

cuales exista tratamiento que, de no ser detectadas, aumentan la morbilidad, generan discapacidad física o cognitiva y aumentan la mortalidad infantil.

2. Tamizaje prenatal: Estrategia clínica para determinar la presencia de genes relacionados con enfermedades del embrión o feto en desarrollo.
3. Tamizaje neonatal básico: Incluye pruebas de hipotiroidismo congénito, fenilcetonuria y galactosemia, fibrosis quística, hiperplasia suprarrenal congénita, déficit de biotinidasa y defectos de la hemoglobina.
4. Tamizaje ampliado: Incluye las anteriores pruebas más las pruebas diagnóstico de enfermedades de los aminoácidos, enfermedades de los ácidos orgánicos y desórdenes de la betaoxidación de los ácidos grasos (en total son 33 enfermedades que se detectan con esta prueba).
5. Ácidos nucleicos: Son el ácido desoxirribonucleico (ADN), y el ácido ribonucleico (ARN), que se encuentran en el núcleo de cada célula humana.
6. Error innato del metabolismo: Es una enfermedad presente desde el nacimiento, causada por el funcionamiento anormal de algún componente de las rutas bioquímicas de los alimentos para su utilización adecuada por el organismo.
7. DBS: Muestra de sangre seca para tamizaje neonatal, obtenida del cordón umbilical o del talón.
8. Genoma humano: Es el ADN completo del ser humano más el conjunto total de material genético que se encuentra en las células.
9. Enfermedades raras: Son aquellas crónicamente debilitantes, graves, que amenazan la vida y con una prevalencia menor de 1 por cada 5.000 personas.
10. Genes: Es la unidad funcional del ADN que contiene la información para producir una proteína o juego de proteínas específicas. En el ser humano los genes se localizan en los 23 pares de cromosomas del núcleo de las células.
11. Biobanco: Sitio para el manejo controlado de recolección, depósito y distribución de materiales biológicos y la información asociada con estándares técnicos y éticos.
12. Prueba genética: Método de laboratorio en el que se evalúa la presencia o ausencia de algún factor genético determinante o centinela de alguna característica del individuo.
13. Material genético: Sustancia a partir de la cual se obtiene el ADN o el ARN.
14. Vigilancia en salud pública: Proceso sistemático y constante de recolección, análisis, interpretación y divulgación de

información relacionada con la salud, para su utilización en la planificación, ejecución y evaluación de la práctica en salud pública, bajo la responsabilidad del Estado y de los ciudadanos de protección de la salud.

15. Vigilancia y control sanitario: Función esencial asociada a la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud consistente en el proceso sistemático y constante de regulación, inspección, vigilancia y control del cumplimiento de normas y procesos para asegurar una adecuada situación sanitaria y de seguridad de todas las actividades que tienen relación con la salud humana.

Artículo 3°. *Derecho al tamizaje neonatal.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Salud y Protección Social, a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud, garantizará, de manera progresiva, obligatoria y gratuita, la realización de un tamizaje neonatal ampliado, auditivo y visual para todo recién nacido vivo dentro del territorio nacional.

El Gobierno nacional a través de sus ministerios reglamentará la materia.

Artículo 4°. *Programa de Tamizaje Neonatal.* Créese el Programa de Tamizaje Neonatal, a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, para garantizar la organización y mantenimiento de la operatividad del tamizaje neonatal en el territorio nacional, así como su seguimiento, apoyo y orientación en el sistema de salud, acorde con las recomendaciones y lineamientos de los organismos internacionales sobre la materia. El Instituto Nacional de Salud (INS) o quien haga sus veces actuará como Centro Nacional Coordinador del Tamizaje Neonatal a través de la Dirección de Redes o de quien haga sus veces, dando los lineamientos técnicos para la toma de la muestra, transporte, almacenamiento, procesamiento, entrega de información y disposición de la misma.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y sus entidades competentes, propenderá a la adecuación y habilitación de prestadores de servicios públicos que practiquen pruebas de tamizaje. Estos laboratorios podrán ser dependencias del Instituto Nacional de Salud y/o de hospitales públicos de segundo y tercer nivel.

Artículo 5°. *Funciones del Programa de Tamizaje Neonatal.*

1. Generar los lineamientos por seguir por los actores del Sistema de Salud involucrados en el tamizaje neonatal.
2. Reglamentar y elaborar normas técnicas relacionadas con los procesos de diagnóstico y manejo clínico, así como las rutas integrales para ello.
3. Incluir en el plan de beneficios la tecnología diagnóstica y de manejo clínico, así como lo definido en las rutas de atención.
4. Mantener la viabilidad del funcionamiento del programa mediante lineamientos para

la estructura de la red de tamizaje y la conformación de comités de expertos de apoyo para tamizaje neonatal.

5. Reglamentar las actividades de tamizaje neonatal, de enfermedades hereditarias.
6. Tomar decisiones con base en la información generada por los programas de tamizaje neonatal.

Artículo 6°. *De los laboratorios de tamizaje neonatal.* Son los laboratorios inscritos ante el Instituto Nacional de Salud (INS) en el Registro Único de Laboratorios (RUL) y acreditados por el Organismo Nacional de Acreditación para realizar pruebas de tamizaje neonatal. También podrán ser dependencias del Instituto Nacional de Salud y/o dependencias de hospitales de segundo y tercer nivel.

Artículo 7°. *Deberes de los laboratorios de tamizaje neonatal.*

1. Estar habilitado y acreditar ante el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC) los ensayos para realizar tamizaje neonatal
2. Atender los lineamientos dados por la Coordinación Nacional de Laboratorios, incluidos los programas de evaluación del desempeño organizados por autoridades nacionales para la realización de pruebas de tamizaje neonatal.
3. Notificar los nuevos casos directamente al Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica y proveer la información de interés en salud pública solicitada por las autoridades de salud.
4. Organizar y custodiar un archivo de muestras y resultados de tamizaje por el periodo establecido en la normatividad para servir de contramuestra.
5. Disponer de los mecanismos necesarios para que los usuarios del tamizaje y el público en general se puedan informar sobre los exámenes de tamizaje neonatal.
6. Contar con un sistema de referencia y contrarreferencia de muestras que incluya un transporte eficiente y oportuno.

Parágrafo. Los laboratorios que realicen en Colombia pruebas de tamizaje neonatal, pruebas diagnósticas con ADN y pruebas diagnósticas para las enfermedades raras, publicadas en el listado oficial del Ministerio de Salud y Protección Social, deberán cumplir dos requisitos como condición para poderse inscribir en el Registro Único de Laboratorios (RUL). Primero: someterse anualmente a los programas de evaluación externa de desempeño, realizados por el Instituto Nacional de Salud (INS). Segundo: acreditar ante la ONAC los ensayos de laboratorio relacionados. Con el cumplimiento de estos dos requisitos podrán inscribirse en el RUL, de conformidad con las disposiciones que para ello establezca el Ministerio de Salud, de manera especial y separada de los laboratorios clínicos convencionales.

A partir del segundo año, deberán renovar anualmente la inscripción con el cumplimiento de los requisitos establecidos para ello.

Artículo 8°. *Del tratamiento de la información del tamizaje neonatal.* La información del tamizaje neonatal será protegida de acuerdo con las normas vigentes, integrada en el Sistema Integral de Información de la Protección Social (Sispro) y administrada por el Ministerio de Salud. Esta entidad definirá los procesos de reporte de resultados desde las Entidades Aseguradoras de Planes de Beneficios (EAPB) y en coordinación con el Instituto Nacional de Salud definirá los indicadores que se establecerán de acuerdo con los intereses de salud pública nacionales, los cuales serán de acceso público.

Artículo 9°. *Obligaciones especiales del Sistema General de Seguridad Social en Salud.* El Sistema General de Seguridad Social en Salud deberá

1. Garantizar el desarrollo de las acciones pertinentes con los actores del sistema involucrados en la implementación del programa de tamizaje neonatal, EPS e IPS públicas y privadas.
2. Las Secretarías de Salud, las EPS e IPS públicas y privadas deberán proveer las condiciones para la realización del tamizaje neonatal, toma de muestra, transporte y entrega de resultados a los usuarios, así como su seguimiento a lo largo de la vida para los casos con diagnósticos positivos, como parte integral de la atención.

Es responsabilidad conjunta de las aseguradoras y de las IPS la toma de muestra para la realización del tamizaje neonatal a todo recién nacido en todo el territorio nacional.

3. Trabajar articuladamente con otros sectores para el establecimiento, mantenimiento y administración de las bases de datos del tamizaje neonatal con la definición de cohortes de seguimiento.
4. Establecer los mecanismos para garantizar la accesibilidad a medicamentos vitales no disponibles para las enfermedades objeto de tamizaje neonatal.

Artículo 10. *Presupuesto y financiación.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispondrán los recursos requeridos para la implementación del programa a nivel nacional como una estrategia de salud pública, para lo cual el plan de beneficios incluirá el tamizaje neonatal.

Parágrafo 1°. Progresivamente y de acuerdo con la disponibilidad de recursos, el Gobierno nacional definirá las pruebas por incluirse en el Programa de Tamizaje Neonatal, el cual, como mínimo, garantizará como punto de partida las correspondientes al Tamizaje Neonatal Básico hasta lograr el tamizaje ampliado.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional apropiará los recursos para garantizar la gratuidad del programa y para que el INS pueda adelantar sus funciones de coordinador nacional de la red de laboratorios de tamizaje neonatal, incluyendo la evaluación del desempeño de estos laboratorios.

Artículo 11. *Vigilancia del Estado*. Las actividades relacionadas con el Programa de Tamizaje Neonatal en cualquiera de sus etapas, sean estas de recolección de muestras, procesamiento, tratamiento y seguimiento, de acuerdo con las normas nacionales e internacionales vigentes que regulan la vigilancia en salud pública y la atención en salud, están sujetas a la vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud.

Parágrafo 1°. El ICBF tendrá la responsabilidad de reportar los niños y niñas que estando bajo su protección o que participen en sus programas de atención no hayan sido tamizados y se encuentren dentro de los rangos de edad requeridos para la prueba y se asegurará de coordinar el examen con la secretaría de salud correspondiente.

Artículo 12. *Consentimiento informado*. El personal médico autorizado encargado de llevar a cabo el tamizaje neonatal informará de manera previa al padre, madre o representante del recién nacido la finalidad de este procedimiento y las posibles consecuencias en los menores que se deriven de su práctica.

Parágrafo 1°. Para los fines pertinentes, el consentimiento informado sobre el tamizaje neonatal constará por escrito y deberá cumplir lo previsto en el inciso anterior.

Parágrafo 2°. El personal médico que omita en todo o en parte el cumplimiento de la obligación a que se refiere este artículo incurrirá en culpa grave, de conformidad con lo dispuesto en las normas vigentes

en materia disciplinaria. Ante eventos de caso fortuito y fuerza mayor, no habrá lugar a responsabilidad.

Artículo 13. *Vigencia*. La presente ley entra en vigencia a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Senador



Fabián Castillo Suarez  
Ponente

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintisiete (27) días del mes de febrero del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, la siguiente modificación Informe de Ponencia para Segundo Debate y Texto Propuesto para Segundo Debate.

Número del proyecto de ley: Número 220 de 2018 Senado y 001 de 2017 Cámara

Título del proyecto: *por medio de la cual se crea el Programa de Tamizaje Neonatal en Colombia*.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
Secretario Comisión Séptima

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### **CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se modifica y se adiciona la Ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

Comisión Séptima Constitucional Permanente

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

**Asunto:** Comentarios al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 06

de 2018 Senado, *por medio de la cual se modifica y se adiciona la Ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia presentada para Segundo Debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos.

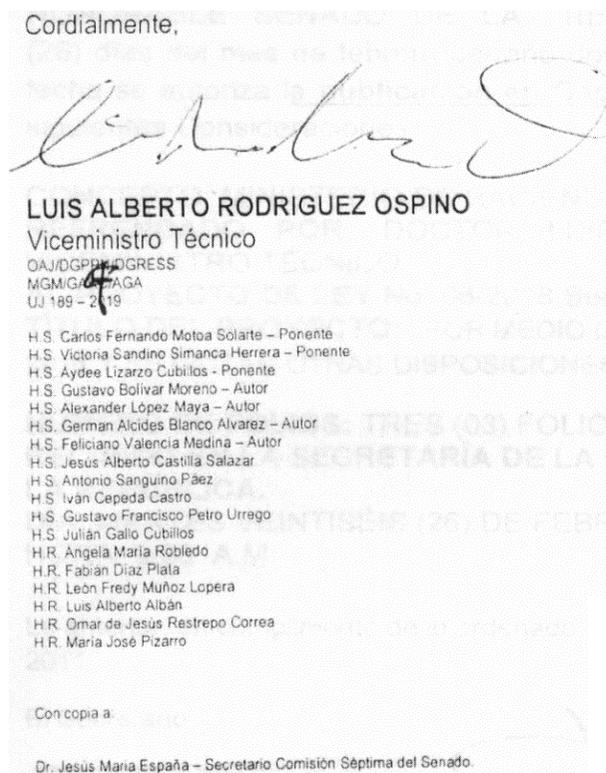
El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto fortalecer la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. Para el efecto, se pretende modificar la Ley 1804 de 2016<sup>1</sup>, señalando que los esquemas específicos para la atención integral de los niños

<sup>1</sup> Por la cual se establece la política de Estado para el desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones.

y niñas en primera infancia deberán contemplar medidas de protección inmediata en coordinación con los entes territoriales, frente a situaciones de emergencia que afecten o tengan la potencialidad de afectar a los niños y niñas en primera infancia. Así mismo, dichas medidas deberán cubrir, por lo menos: atención prioritaria en salud, educación inicial prioritaria y la habilitación de ambientes sanos y adecuados.

Al respecto, este Ministerio no tiene objeciones desde el punto de vista presupuestal, siempre y cuando las modificaciones de la Política de Estado actual sean atendidas con los recursos programados para tal fin<sup>2</sup>.

Cordialmente,



LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de febrero del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes Consideraciones.

**CONCEPTO:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**REFRENDADO POR:** Doctor Luis Alberto Rodríguez Ospino, Viceministro Técnico.

**AL PROYECTO DE LEY No. 06/2018 Senado**

<sup>2</sup> Ley 1804 de 2016, artículo 25. *Financiación*. “El Gobierno nacional proyectará y garantizará los recursos para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. En todo caso los recursos presupuestados anualmente no podrán ser menores a los invertidos en la vigencia inmediatamente anterior (...).” (Negrilla fuera de texto).

**TÍTULO DEL PROYECTO:** *por medio de la cual se modifica la Ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones.*

**NÚMERO DE FOLIOS:** tres (3) folios.

**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.**

**DÍA:** martes veintiséis (26) de febrero 2019

**HORA:** 9:30 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
Secretario Comisión Séptima

\*\*\*

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 221 DE 2018 SENADO, 97 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar las oportunidades de empleo para quienes ejercen la actuación, y se dictan otras disposiciones.*

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

**Asunto:** Comentarios al texto de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 221 de 2018 Senado, 97 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar las oportunidades de empleo para quienes ejercen la actuación, y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley tiene como finalidad establecer un conjunto de medidas para la promoción, estímulo y protección del trabajo de los actores y actrices, así

como garantizar sus derechos laborales y culturales, y dignificar la profesión. Entre las propuestas contenidas en el proyecto se incluyen el fomento de programas de profesionalización y formación de actores la ejecución de programas de alta calidad en artes escénicas la creación del Registro Nacional de Actores y Actrices, entre otras.

En primer lugar, el artículo 3° del proyecto establece que las producciones dramáticas en cine, televisión, teatro y otras formas de lenguaje se considerarán como expresiones del Patrimonio Cultural de la Nación. Al respecto, resulta pertinente señalar que el artículo 1° de la Ley 1185 de 2008<sup>1</sup>, que modificó el artículo 4° de la Ley 397 de 1997<sup>2</sup>, determina que:

*“El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro musical audiovisual, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico”* (subraya fuera del texto).

Adicionalmente de acuerdo con el artículo 5° de la Ley 1185 de 2008, que modificó el artículo 8° de la Ley 397 de 1997 el Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura con previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, será el responsable de realizar la declaración de interés cultural. Teniendo en cuenta lo anterior, en caso de que todas las producciones dramáticas sean consideradas *per se* como parte del Patrimonio Cultural de la Nación y sean objeto del régimen especial de protección de los bienes de interés cultural se estaría omitiendo la legislación vigente aplicable a todo bien que busque la declaratoria de Patrimonio Cultural.

De otro lado, el artículo 7° del proyecto crea el Registro Nacional de Actores y Actrices (en adelante “Registro”), a cargo del Ministerio de Cultura como herramienta para almacenar la información de los actores y actrices y así facilitar el diseño de políticas públicas que promuevan y protejan el trabajo de este grupo poblacional.

Frente al Registro, este Ministerio encuentra que su implementación podría representar costos para la Nación de hasta \$15 mil millones en el primer año y de \$8.800 millones anuales a partir del segundo año. Se resalta que para determinar dichos valores se acudió a la información suministrada por el Ministerio del Interior<sup>3</sup> y la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia<sup>4</sup>. Según el Ministerio del Interior, la estructuración y puesta en marcha de un registro de cobertura nacional asciende a la suma de \$15.000 millones, dado que incluye la compra de equipos diagnósticos, arquitectura, integración con otras fuentes de información, minería de datos y producción. Desde la perspectiva de la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia, a partir del segundo año los gastos recurrentes de una plataforma tecnológica representan costos de \$8.800 millones anuales. Este valor incorpora la disponibilidad de servicios de conectividad, servicios de licenciamiento y el mantenimiento de la plataforma tecnológica.

Con fundamento en lo anterior y con el propósito de no generar costos adicionales para la Nación, los recursos asociados a la implementación y funcionamiento del Registro deberán ser priorizados en la programación del presupuesto del Ministerio de Cultura y ajustarse a las proyecciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector, lo cual debe quedar expreso en el proyecto.

Por su parte el artículo 5° del proyecto de ley consagra la obligación del Estado de fomentar programas de profesionalización y formación de los actores en los diferentes niveles de educación formal y de educación para el trabajo y el desarrollo humano (en artes escénicas o afines a la actuación). A su vez, el artículo 13 del proyecto propone la creación de una mesa de trabajo, liderada por el Ministerio del Trabajo, para construir de manera concertada entre las partes interesadas las políticas públicas que incentiven la contratación de los actores inscritos en el registro y que fomenten discusiones sobre las condiciones laborales del gremio.

En relación con estos artículos, esta Cartera pone de presente que las propuestas enunciadas anteriormente pueden ser asumidas sin costo adicional por el Ministerio de Trabajo, toda vez que, según el Decreto número 4108 de 2011<sup>5</sup> dicho Ministerio tiene como función generar empleos de calidad, con derechos a la protección social, construir acuerdos con el propósito de consolidar el desarrollo social y económico, y capacitar y formar el talento humano.

<sup>1</sup> COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 1185 (12, marzo, 2008), por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones, Bogotá, D. C., 2008.

<sup>2</sup> COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 397 (7, agosto, 1997), por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de Cultura y se trasladan algunas dependencias, Bogotá, D. C., 1997.

<sup>3</sup> Oficio enviado el 3 de febrero de 2017, por el Viceministerio para la participación e igualdad de Derechos (Dirección de Consulta Previa) del Ministerio del Interior.

<sup>4</sup> Oficio número S-2016-294519/DIPON-OFPLA-40.1 enviado el 27 de octubre de 2016.

<sup>5</sup> COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1185/12 (2. noviembre, 2011). Por la cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra al Sector Administrativo del Trabajo. Bogotá, D. C. 2011.

Por lo expuesto, esta Cartera solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

*Paula Acosta*

**PAULA ACOSTA**  
Viceministra General  
DGPPN  
AYCG/GA/DC/APPC  
UJ-2743/17

Con Copia a:

H.R. Angela María Robledo Gómez – Autor/Ponente  
H.R. Oscar Ospina Quintero – Autor  
H.R. José Elver Hernández Casas – Autor  
H.R. Wilson Córdoba Mena – Autor  
H.R. Oscar De Jesús Hurtado Pérez – Autor/Ponente  
H.R. Ana Cristina Paz Cardona – Autora  
H.R. Rafael Eduardo Palau Salazar – Autor  
H.R. Guillermina Bravo Montaño – Autor  
H.R. Alirio Uribe Muñoz – Autor  
H.R. Margarita María Restrepo Arango – Autora  
H.R. Víctor Javier Correa Vélez – Autor  
H.R. Carlos Eduardo Guevara Villabón – Autor  
H.R. Antonio Restrepo Salazar – Autor  
H.R. Angélica Lisbeth Lozano Correa – Autora  
H.R. Elbert Díaz Lozano – Autor  
H.R. Carlos Abraham Jiménez López – Autor  
H.R. Germán Bernardo Carlosama López – Autor  
H.R. Inti Raúl Asprilla Reyes – Autor  
H.S. Jorge Iván Ospina Gómez – Autor  
H.S. Iván Cepeda Castro – Autor  
H.R. Jorge Enrique Robledo Castillo – Autor  
H.S. Honorio Miguel Henríquez Pinedo – Autor  
H.S. Luis Fernando Velasco Chaves – Autor  
H.S. Nidia Marcela Osorio Salgado – Autora  
H.S. Jesús Alberto Castilla Salazar – Autor

Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la cámara de Representantes

**LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de febrero del año dos mil diecinueve (2019),

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes Consideraciones.

**CONCEPTO:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**REFRENDADO POR:** Doctora Paula Acosta-Viceministra General.

**AL PROYECTO DE LEY No. 221 de 2018** Senado, 097 de 2017 Cámara.

**TÍTULO DEL PROYECTO:** *por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar oportunidades de empleo para quienes ejercen la actuación y se dictan otras disposiciones.*

**NÚMERO DE FOLIOS:** cuatro (4) folios.

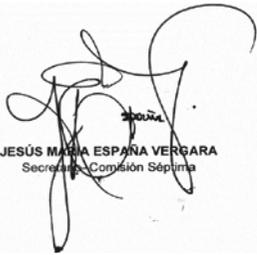
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.**

**DÍA:** martes siete (7) de noviembre de 2017.

**HORA:** 9:50 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
Secretario General Comisión Séptima

\*\*\*

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO  
DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2018  
SENADO**

*por medio de la cual se fomentan programas de vivienda por autoconstrucción y construcción progresiva.*

Bogotá, D. C.,

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario General

Comisión Séptima del Senado de la República

Carrera 7 N° 8-68, Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

**Asunto:** Observaciones al Proyecto de ley número 136 de 2018 Senado, *por medio de la cual se fomentan programas de vivienda por autoconstrucción y construcción progresiva.*

En el marco de las competencias otorgadas a este Ministerio por el Decreto-ley 3571 de 2011, a continuación se presentan algunas consideraciones de constitucionalidad y conveniencia al proyecto de ley del asunto.

Es importante resaltar que las Organizaciones Populares de Vivienda se rigen, entre otras, por las siguientes normas:

- Ley 66 de 1968; Decreto-ley 2610 de 1979;
- Decreto-ley 78 de 1987, modificado por el artículo 71 de la Ley 962 de 2005, modificada por el artículo 185 del Decreto-ley 019 de 2012. Norma regulada en el artículo 2.2.5.3.1 y siguientes del Decreto número 1077 de 2017;
- Artículo 62 de la Ley 9ª de 1989;
- Parágrafo 2° del artículo 8° de la Ley 1537 de 2012, modificado por el artículo 230 de la Ley 1753 de 2015;
- Artículo 2.1.6.1.1, y siguientes del Decreto número 1077 de 2015.

De otra parte, se tiene que en el Congreso de la República se está tramitando el Proyecto de Ley 158 de 2018 Senado, *por medio del cual se establecen las Organizaciones Comunitarias de Vivienda*, a iniciativa del Senador Carlos Andrés Trujillo González, el cual busca la regulación integral de las

Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), de que trata el artículo 62 de la Ley 9ª de 1989. En virtud de lo cual, se sugiere invitar a los Senadores que presentaron los Proyectos de ley números 136 de 2018 Senado y 158 de 2018 Senado, para que trabajen en la unificación de dichas iniciativas toda vez que propenden por el mismo fin y contienen aspectos que pueden ser complementarios para la presentación de un proyecto de ley ajustado a las necesidades de las OPV.

Con base en las anteriores precisiones, se hace un análisis del articulado propuesto.

**Frente a lo dispuesto por el artículo 1° de la iniciativa**, donde se establece que el objeto de la iniciativa es contribuir al desarrollo de los programas de vivienda por autoconstrucción y de construcción progresiva de vivienda de estratos 1 y 2, orientados a las Organizaciones de Vivienda Popular (OVP) (definidas como tales en el artículo 62 de la Ley 9ª de 1989). Lo que indica que tanto legalmente como dentro del imaginario colectivo se habla de **Organizaciones Populares de Vivienda (OPV)**, lo que sugiere que el proyecto de ley hable de OPV, como tradicionalmente se ha denominado a estas organizaciones, y no de OVP.

**Frente a lo dispuesto por los artículos 6°, 7°, 8° y 18**, donde se contemplan una serie de impactos en el gasto del presupuesto general de la Nación, al generar el Plan Indicativo Nacional para Vivienda por Autoconstrucción o Vivienda Progresiva, los cuales deben contemplar un plan anual de inversión.

Igualmente, debe existir una apropiación en las rentas nacionales para lograr el objetivo de la iniciativa en mención, lo que requiere iniciativa gubernamental al tenor del artículo 154 de la Constitución Política<sup>1</sup>.

Así mismo, no se da cumplimiento al análisis de impacto fiscal de que trata el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Constitución Política, “Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22, y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, (...)” (Subrayado extratexto).

<sup>2</sup> “ARTÍCULO 7°. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

Cuando en el artículo 6° del proyecto de ley se establece que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio diseñará un Plan Indicativo Nacional de Vivienda por Autoconstrucción o Vivienda progresiva, el cual será formulado a más tardar en un año, contado a partir de la promulgación de la presente ley, se está sujetando a un plazo la facultad de reglamentación por parte del Gobierno, frente a lo cual la Corte ha realizado el siguiente pronunciamiento:

*“Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria”<sup>3</sup>.*

Es así como, al imponerle un plazo no mayor a un año al Gobierno nacional para reglamentar el Plan Indicativo Nacional de Vivienda por Autoconstrucción o Vivienda Progresiva, se desconoce lo establecido por la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional.

**Frente a lo dispuesto por los artículos 11, 12 y 13**, donde se establecen algunas exenciones tributarias, dichas disposiciones requieren iniciativa gubernamental al tenor de lo dispuesto por el artículo 154 de la Constitución Política<sup>4</sup>.

Por otra parte, como complemento a lo que se dispone en el artículo 12 ha de indicarse que ni de acuerdo con el propósito para lo cual fueron creados los Ministerios, ni frente a la competencia funcional del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, este podría certificar

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

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 2008.

<sup>4</sup> Constitución Política, “ARTÍCULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, (...)” (Subrayado extratexto).

sobre la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda. De igual manera, es importante tener en cuenta que los Ministerios no pueden intervenir en la política tributaria de los municipios, en virtud al principio de autonomía para la gestión de los intereses de las entidades territoriales, en especial, en lo que atañe a la autonomía presupuestal y tributaria, en virtud a lo contemplado por el artículo 287<sup>5</sup> de la Constitución Política.

En relación con el impulso a los bancos de materiales de construcción, de que trata el artículo 13, estos no deberían impulsarse únicamente con empresas de economía solidaria, sino que se debería tener un espectro más amplio, como el sector privado, ONG, Fundaciones, etc.

**Frente a lo dispuesto por el artículo 17,** que establece que se deben tener en cuenta los requerimientos técnicos que se emitan por el Ministerio de Vivienda, las Alcaldías y las Curadurías para adelantar los programas de vivienda de autoconstrucción y vivienda progresiva, es de indicar que existen otras entidades técnicas en la materia que emiten requerimientos constructivos como lo son el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Minas y Energía, entre otros.

**Frente a lo dispuesto por el artículo 18,** se está utilizando como sigla del Fondo Nacional de Vivienda (Fonam), siendo correcta la sigla Fonvivienda.

**Frente a lo dispuesto por el artículo 20,** donde se establece que en caso de ser necesaria la transferencia del bien antes de los 10 años, se debe contar con la autorización del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Al respecto, se debe tener en cuenta que la presente ley no es únicamente de aplicación para el Ministerio, también intervienen las entidades territoriales que pueden financiar o cofinanciar proyectos de autoconstrucción o de vivienda progresiva. Por lo tanto, se sugiere que dicha autorización sea otorgada por la entidad pública que haya financiado o cofinanciado el proyecto de autoconstrucción o vivienda progresiva.

La restricción de los 10 años constituye un obstáculo en términos de movilidad geográfica y social para los hogares. En efecto, autores como Gilbert (2011) y Ward (2009), han demostrado que la movilidad social está asociada a la movilidad geográfica de los hogares, que para el caso de la presente ley, se ve restringida por la imposibilidad de enajenar la vivienda durante este periodo de tiempo<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> “ARTÍCULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:  
(...) 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (...)”.

<sup>6</sup> Gilbert, A (2001). ¿Una casa es para siempre? Movilidad residencial y propiedad de la vivienda en Asentamientos Autoproducidos. Revista *Territorios*, julio, 006, pp.

Una restricción de 10 años afecta la posibilidad de progreso de los hogares y puede sumirlos en una trampa de pobreza. Por lo anterior, la restricción solo debería ser por 5 años para evitar los problemas de movilidad social mencionados anteriormente.

Cabe señalar que el proyecto de ley no contempla un régimen de transición para las organizaciones populares de vivienda, que actualmente están constituidas, y que pasarían a ser objeto de la aplicación de las disposiciones que se contemplan en este proyecto legislativo.

Finalmente, en el proyecto de ley se evidencia la omisión de la calidad específica de los materiales utilizados en la construcción, los procesos constructivos empleados y la responsabilidad de quienes adelantan la construcción de la vivienda, tal como lo exige la Ley 400 de 1997 y el Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente NSR-10.

En este sentido, según la Ley 400 de 1997, por edificación debe entenderse una construcción cuyo uso primordial es la habitación u ocupación por seres humanos y cuyo objetivo es el cumplimiento del deber constitucional de preservar la vida y la salubridad de los colombianos ante la ocurrencia de un sismo u otro desastre natural que requiera la correcta operación de estas construcciones para preservarlas. Por tal razón, se observa en el proyecto de ley una ausencia de criterio técnico para los materiales utilizados, procesos constructivos empleados y los responsables de la construcción de las viviendas.

Finalmente, preocupa la alta proporción de hogares informales en déficit que habitan en zonas urbanas, lo cual se explica por los procesos de urbanización y migración que se han venido dando en las últimas décadas. De acuerdo con estimaciones del MVCT, con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE de 2017, de los hogares urbanos en déficit habitacional, el 63% (1,03 millones de hogares), presentan ingresos de origen informal. De estos, 574 mil hogares (55%) pertenecen a los deciles 1 y 2, lo que implica que su nivel de ingresos se encuentra por debajo de 1 salario mínimo. El rápido ritmo de la urbanización en el país conlleva el aumento de los asentamientos informales.

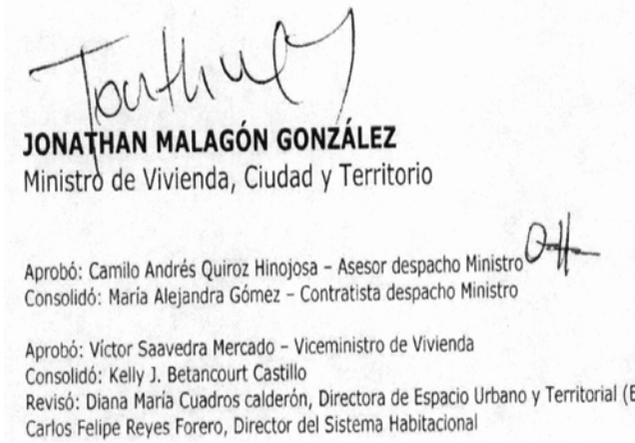
Así mismo, con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2016, se estima que 1,2 millones de hogares urbanos habitan una vivienda sin un título de propiedad, y, según cálculos de la ONU, el número de personas en asentamientos informales podría llegar a 8,7 millones en 2020, lo que correspondería al 20% de la población urbana (Vergel, 2010). Teniendo en cuenta lo anterior, es preocupante que en el texto del proyecto

235-291. Ward, P (2009). Hacia una segunda etapa de la regularización de los títulos de propiedad de México y Colombia. Papeles de Coyuntura N° 27. Universidad Piloto de Colombia.

de ley no se deje claro que el desarrollo de los programas de vivienda por autoconstrucción y de construcción progresiva de vivienda de estratos 1 y 2, orientados a las organizaciones populares de vivienda deba ser orientado a vivienda formal de origen legal.

Por las anteriores razones, este Ministerio da un concepto negativo frente al proyecto de ley.

Cordialmente,



**LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA.**

Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de febrero del año dos mil diecinueve (2019).

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes Consideraciones.

**CONCEPTO:** Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

**REFRENDADO POR:** Doctor Jonathan Malagón González, Ministro

**AL PROYECTO DE LEY No. 136 de 2018 Senado.**

**TÍTULO DEL PROYECTO:** *por medio de la cual se fomentan programas de vivienda por autoconstrucción y construcción progresiva.*

**NÚMERO DE FOLIOS:** seis (6) folios.

**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.**

**DÍA:** martes veintiséis (26) de febrero de 2019.

**HORA:** 9:00 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
Secretario Comisión Séptima

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2018 SENADO**

*por medio del cual se establecen las Organizaciones Comunitarias de Vivienda.*

Bogotá, D. C.

Doctor:

**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**

Secretario General

Comisión Séptima del Senado de la República

Carrera 7 N° 8-68, Edificio Nuevo del Congreso Ciudad.

**Asunto:** Observaciones al **Proyecto de ley número 158 de 2018 Senado**, *por medio del cual se establecen las Organizaciones Comunitarias de Vivienda.*

Respetado Secretario España:

En el marco de las competencias asignadas a este Ministerio a continuación, se presenta nuestro concepto sobre el proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

Es importante resaltar que las Organizaciones Populares de Vivienda se rigen, entre otras, por las siguientes normas:

- Ley 66 de 1968;
- Decreto Ley 2610 de 1979;
- Decreto Ley 78 de 1987, modificado por el artículo 71 de la Ley 962 de 2005, modificada por el artículo 185 del Decreto Ley 019 de 2012. Norma regulada en el artículo 2.2.5.3.1 y siguientes del Decreto número 1077 de 2017;
- Artículo 62 de la Ley 9ª de 1989;
- Parágrafo 2° del artículo 8° de la Ley 1537 de 2012, modificado por el artículo 230 de la Ley 1753 de 2015;
- Artículo 2.1.6.1.1 y siguientes del Decreto número 1077 de 2015.

De otra parte, se tiene que en el Congreso de la República se está tramitando el Proyecto de Ley 136 de 2018, Senado, *“por medio de la cual se fomenta programas de vivienda por autoconstrucción y construcción progresiva”* a iniciativa del Senador Béner Zambrano Erazo, el cual busca regular algunas temáticas de las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) de que trata el artículo 62 de la Ley 9ª de 1989. En virtud de lo cual, se sugiere invitar a los Senadores que presentaron los proyectos de ley número 136 de 2018 Senado y el 158 de 2018 Senado, para que trabajen en la unificación de dichas iniciativas toda vez que propenden por el mismo fin y contienen aspectos que pueden ser complementarios para la presentación de un proyecto de ley ajustado a las necesidades de las OPV.

Con base en las anteriores precisiones, se hace un análisis del articulado propuesto.

**Frente a lo dispuesto por el artículo 1 de la iniciativa**, donde se define lo que se entiende por Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCV), es similar a la definición contenida por el artículo 62 de la Ley 9ª de 1989 para las Organizaciones Populares de Vivienda. Lo que indica que tanto legalmente como dentro del imaginario colectivo se habla de **Organizaciones Populares de Vivienda (OPV)**, lo que sugiere que el proyecto de ley hable de OPV, como tradicionalmente se ha denominado a estas organizaciones, y no de Organizaciones Comunitarias de Vivienda.

Adicionalmente, en la redacción de la definición de Organizaciones Comunitarias de Vivienda cuando se indica que “(...) *tienen por objeto el desarrollo de programas de vivienda o mixtos en todas sus modalidades (...)*” se considera que debe aclararse y definir cuáles son los programas mixtos en todas sus modalidades.

**Frente a lo dispuesto por el artículo 5º, literales a) y b) sobre “AUTOCONSTRUCCIÓN” y “POR CONTRATO DE CONSTRUCCIÓN DE EDIFICIOS POR PRECIO ÚNICO”**, se recomienda no establecer un tipo de contrato en específico, teniendo en cuenta que generalmente los procesos constructivos de proyectos de vivienda realizados por organizaciones de vivienda son ejecutados por etapas o contemplan desarrollos progresivos.

**Frente al párrafo 3º** donde se cita la Ley 1797 de 2016, “*por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones*”, se considera que dicha norma no tiene relación alguna con la temática que se está regulando. Se sugiere revisar la pertinencia de su inclusión en el mencionado párrafo.

**Frente a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 6º** que versa sobre la forma de administración, los órganos de dirección y la representación legal, se considera que se hace necesario establecer cuál sería la forma de administración y los órganos de dirección y representación legal para evitar que estas disposiciones se regulen de manera diferente de acuerdo con cada organización comunitaria que se constituya.

**Frente a lo dispuesto en el artículo 7º**, teniendo en cuenta que se da la posibilidad de constituir la organización comunitaria de vivienda sin contar con el predio para el proyecto de vivienda, se considera que debe aclararse este artículo pues al inicio de su constitución, no existirían para estos casos ni para los casos en que no se cuente con las respectivas licencias urbanísticas, un número determinado de unidades inmobiliarias licenciadas.

**Frente a lo dispuesto en el artículo 19**, se considera necesario incluir el procedimiento para el nombramiento del Gerente en caso de que así se decida. De igual manera, se recomienda incluir las funciones del representante legal o Gerente.

**Frente a lo dispuesto en el artículo 22**, se sugiere que el número de integrantes de la Junta de Administración sea impar, con el fin de poder tomar

las decisiones respectivas sin dar la posibilidad de igualdad de votos.

**Frente a lo dispuesto por los artículos 34 al 40, Capítulo VII Fiscalización**, donde se incluye la fiscalización (vigilancia) de las actuaciones que adelantan las OCV, lo primero es aclarar que las competencias de vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, las fija la Constitución Política cuando en el artículo 313 numeral 7 dispone que corresponde a los concejos municipales reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Adicionalmente, la Ley 388 de 1997 en su artículo 109 dispone lo siguiente:

*“VIGILANCIA Y CONTROL DE LAS ACTIVIDADES DE CONSTRUCCIÓN Y ENAJENACIÓN DE VIVIENDAS. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley y en desarrollo de lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, el concejo municipal o distrital definirá la instancia de la administración municipal encargada de ejercer la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”.*

El marco normativo regulatorio de la inspección, vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda está contemplado en la Ley 66 de 1968, el Decreto Ley 2610 de 1979, el Decreto Ley 78 de 1987, el artículo 71 de la Ley 962 de 2005 (modificado por el artículo 185 del Decreto Ley 019 de 2012), y el Decreto número 2180 de 2006 (incorporado en el artículo 2.2.5.3.1 y siguientes del Decreto número 1077 de 2017).

De otra parte, es dable indicar que la función de intervención en los asuntos de la construcción y enajenación de vivienda ha venido siendo ejercida por el Distrito de Bogotá y todos los municipios del país desde 1987, de acuerdo con lo establecido por el artículo 1º del Decreto Ley 78 de 1987<sup>1</sup>.

De manera tal que el artículo 2º de la Ley 66 de 1968, modificado por el artículo 2º del Decreto Ley 2610 de 1979, determina las actividades de enajenación de inmuebles, así:

<sup>1</sup> “Distrito Especial de Bogotá y a todos los municipios del país beneficiarios de la cesión del Impuesto al Valor Agregado de que trata la Ley 12 de 1986, las funciones de intervención que actualmente ejerce el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Superintendencia Bancaria, relacionadas con el otorgamiento de permisos para desarrollar las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda y con el otorgamiento de permisos para el desarrollo de los planes y programas de vivienda realizados por el sistema de autoconstrucción y de las actividades de enajenación de las soluciones de vivienda resultantes de los mismos, en los términos de la Ley 66 de 1968, el Decreto Ley 2610 de 1979 y sus disposiciones reglamentarias. (Subrayado extratexto)”.

- “1. *La transferencia del dominio a título oneroso de las unidades resultantes de toda la división material de predios.*
2. *La transferencia del dominio a título oneroso de las unidades resultantes de la adecuación de terrenos para la construcción de viviendas.*
3. *La transferencia del dominio a título oneroso de las unidades resultantes de la edificación o construcción de viviendas en unidades independientes o por el sistema de propiedad horizontal.*
4. *La transferencia del dominio a título oneroso de viviendas en unidades independientes o sometidas al régimen de propiedad horizontal.*
5. *La celebración de promesas de venta, el recibo de anticipos de dinero o cualquier otro sistema que implique recepción de los mismos, con la finalidad de transferir el dominio de inmuebles destinados a vivienda”.* (Subrayado extra texto).

Es así como se concluye que la inspección, vigilancia y control de la actividad de enajenación de inmuebles destinados a vivienda –transferencia del dominio y recepción de dineros– está en cabeza del concejo municipal o la instancia de la administración distrital o municipal que este haya determinado; bien sea que la actividad sea ejercida por una persona natural o jurídica como una Organización Popular de Vivienda, a futuro las Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCV).

Se considera que este Capítulo VII de Fiscalización, iría en contra de lo dispuesto por el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política y el actual régimen legal de vigilancia y control a las actividades de construcción y enajenación de vivienda.

Por último, consideramos que al dejar este capítulo dentro de la iniciativa legislativa no se articula con lo dispuesto por el artículo 45 *ibídem*.

**Frente a lo dispuesto por los artículos 42 y 47,** hace una transcripción del artículo 2° del Decreto Ley 78 de 1987, sin tener en cuenta que existen algunos términos, entidades y montos que deben ser actualizados, a manera de ejemplo se tiene: que se habla de la Superintendencia Bancaria la cual ya no existe, se habla de Distrito Especial de Bogotá el cual es el Distrito Capital, se hace alusión a la expresión “en el presente decreto” cuando es un proyecto de ley, etc.

Situación que se repite en lo que contempla el artículo 47 del proyecto de ley, que habla de “Alcaldía Mayor del Distrito Especial de Bogotá” y “la Intendencia de San Andrés y Providencia”.

**Frente a lo dispuesto por el artículo 46,** en el cual se establecen una serie de informes o reportes a la Superintendencia Solidaria, este Ministerio no observa con claridad la finalidad perseguida por dicha disposición, puesto que la entidad de vigilancia y control de la actividad de construcción y enajenación de vivienda de las Organizaciones Populares de Vivienda, que de acuerdo con la iniciativa pasarían a

llamarse Organizaciones Comunitarias de Vivienda, son las entidades territoriales (distritos y municipios), como ya se dejó analizado en el comentario al Capítulo VII de Fiscalización.

**Frente a lo dispuesto por el artículo 46 y 53,** donde se contempla la exención de renta y complementarios y ordenación de gasto, respectivamente, se trata de disposiciones que requieren de iniciativa gubernamental al tenor de lo dispuesto por el artículo 154 de la Constitución Política<sup>2</sup>.

Además, que no se da cumplimiento al análisis de impacto fiscal de que trata el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>3</sup>.

**Frente a lo dispuesto por el artículo 48,** se sugeriría incluir en la certificación lo siguiente:

- Si el predio se encuentra localizado en zona de riesgo e indicar el tipo de riesgo.
- Si el predio se encuentra localizado en un barrio legalizado o no legalizado.
- Si el predio cuenta con disponibilidad real y efectiva de los servicios públicos básicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas.

**Frente a lo dispuesto por el artículo 55,** donde se deroga expresamente el Decreto Ley 78 de 1987, es oportuno recordar que como se analizó frente al Capítulo VII de Fiscalización, dicha norma regula aspectos de inspección y vigilancia de la actividad de construcción y enajenación, que no atañen únicamente a las Organizaciones Populares de Vivienda, que

<sup>2</sup> Constitución Política, “Artículo 154. *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (...)*”. (Subrayado extratexto).

<sup>3</sup> “Artículo 7°. *Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

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

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

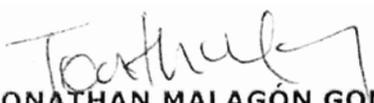
pasarían a llamarse Organizaciones Comunitarias de Vivienda. Por lo cual, se considera que no sería procedente derogar el mencionado decreto ley, sin perjuicio a que se esté transcribiendo en este proyecto de ley para regular lo referente a la inspección y vigilancia de la actividad de las OCV (artículo 42), puesto que generaría inseguridad jurídica frente al régimen al cual se someterían las personas naturales y jurídicas dedicadas a la construcción y enajenación de vivienda.

Finalmente, preocupa la alta proporción de hogares informales en déficit que habitan en zonas urbanas, lo cual se explica por los procesos de urbanización y migración que se han venido dando en las últimas décadas. De acuerdo con estimaciones del MVCT con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE de 2017, de los hogares urbanos en déficit habitacional, el 63% (1,03 millones de hogares) presentan ingresos de origen informal. De estos, 574 mil hogares (55%) pertenecen a los deciles 1 y 2, lo que implica que su nivel de ingresos se encuentra por debajo de 1 salario mínimo. El rápido ritmo de la urbanización en el país conlleva el aumento de los asentamientos informales.

Así mismo, con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2016, se estima que 1,2 millones de hogares urbanos habitan una vivienda sin un título de propiedad, y, según cálculos de la ONU, el número de personas en asentamientos informales podría llegar a 8,7 millones en 2020, lo que correspondería al 20% de la población urbana (Vergel, 2010). Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la población objeto de las Organizaciones Populares de Vivienda es preocupante que en el texto del proyecto de ley no se deje claro que el desarrollo de los programas de vivienda deba ser orientado a vivienda formal de origen legal.

Por las anteriores razones, este Ministerio da un concepto negativo frente al proyecto de ley.

Cordialmente,

  
**JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ**  
 Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
 PERMANENTE DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de febrero del año dos mil diecinueve (2019).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República de las siguientes consideraciones.

**Concepto:** Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

**Refrendado por:** doctor, Jonathan Malagón González - Ministro.

**Al Proyecto de ley número 158 de 2018 Senado.**

**Título del proyecto:** “por medio del cual se establecen las Organizaciones Comunitarias de Vivienda”.

**Número de folios:** siete (7) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado de la República**

**Día:** martes veintiséis (26) de febrero 2019.

**Hora:** 9:30 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
 Secretario Comisión Séptima  
 \* \* \*

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO  
 DE CULTURA SOBRE EL PROYECTO DE  
 LEY NÚMERO 221 DE 2018 SENADO, 097 DE  
 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar oportunidades de empleo para quienes ejercen la actuación, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., septiembre 18 de 2017.

Doctor:

**VÍCTOR RAÚL YEPES FLÓREZ**

Secretario

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Ciudad.

**Referencia:** Concepto sobre el **Proyecto de ley número 097 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar oportunidades de empleo para quienes ejercen la actuación, y se dictan otras disposiciones.

Para que obre en el expediente, de la manera más atenta y una vez realizado el estudio respectivo, me permito rendir concepto sobre el proyecto de ley mencionado, en los siguientes términos:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas para la promoción, estímulo y protección del trabajo de los actores y actrices; dignificar el ejercicio de la actuación; fomentar la formación profesional; garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en sus interpretaciones, su realización y su difusión.

Igualmente fomentar y promover la realización de productos audiovisuales dramatizados, obras cinematográficas de ficción y obras teatrales, en Colombia.

Lo anterior con el fin de afianzar la cultura e identidad colectiva de nuestro país.

**Observación:** Los derechos culturales son una rama de los derechos humanos, que no necesariamente tienen que ver directamente con las personas que trabajan en la cultura. Lo que esta ley busca garantizar son los derechos laborales de los trabajadores de la cultura –actores– no los derechos culturales de los actores que son los mismos de todo colombiano y de sentido mucho más profundo a lo que esta ley trata.

El segundo inciso del artículo carece de precisión: el cine, el teatro y en general las obras audiovisuales tienen otros regímenes como la Ley 814 de 2003 y otras que buscan desarrollar la producción y circulación de obras, esta ley se circunscribe a la negociación de los actores con esta clase de obras.

Sobre el tercer inciso, cabe decir que la expresión “cultura e identidad colectiva de nuestro país” no es un concepto válido en Colombia, dado que en nuestro territorio no existe una identidad colectiva, precisamente lo que defiende la Constitución es la diversidad cultural. Este texto contradice parámetros conceptuales de la Constitución, de la Ley 397 de 1997 y no corresponde a la realidad, porque esta ley se circunscribe únicamente a regular las relaciones laborales de los actores.

**Artículo 4°.** De las producciones cinematográficas. Las producciones cinematográficas de cualquier género o formato se rigen en cuanto a cuotas de participación artística, técnica y económica por las disposiciones de las leyes 397 de 1997, 814 de 2003 y 1556 de 2012, sus reglamentaciones, y normas que las modifiquen o sustituyan, así como por los tratados internacionales aprobados por el país en la materia.

Sin perjuicio ni alteración de estas disposiciones mencionadas, las entidades responsables del cumplimiento de estas normas, buscarán promover, facilitar, y estimular la contratación de actores colombianos en las producciones colombianas o las realizadas en Colombia.

**Observación:** Sobre este último inciso cabe decir, que el régimen de cine está establecido de una forma que ha desarrollado la industria y aunque se basa mayoritariamente en el trabajo artístico y técnico colombiano, incluir este texto afectaría parámetros de la propia Ley 814 y de la Ley 1556 que se basan en la libertad de gestión para el desarrollo de la cinematografía. Esto ya ha sido tratado a lo largo del proyecto y el sector cinematográfico, sus instancias públicas, y la gestión misma del cine no está de acuerdo con este tipo de restricciones.

#### **Requisitos de Profesionalización y el Registro Nacional de Actores**

El artículo 7° del proyecto, mediante el cual se crea el Registro Nacional de Actores, establece:

*“Artículo 7°. Registro Nacional de Actores y Actrices. Créase el Registro Nacional de Actores y Actrices como instrumento para inscribir, conservar y actualizar la información de los actores y actrices, como fundamento para la creación de políticas públicas que desarrollen el objeto de esta ley. El Registro será público estará a cargo del Ministerio de Cultura quien garantizará su efectivo funcionamiento y financiación. El actor o actriz debe contar con uno de los siguientes requisitos para ser inscrito en el Registro de que trata este artículo:*

- i) Título profesional de maestro en artes escénicas o títulos afines al teatro, las artes dramáticas, escénicas o audiovisuales.*
- ii) Experiencia demostrable como actor en cine, teatro, televisión, radio, series web o en otros escenarios donde se pueda ejercer la actuación.*
- iii) Combinación entre educación formal y no formal en la que se acredite educación técnica o tecnológica y experiencia en la actuación”.*

Por su parte, los artículos 13 y 14 del proyecto establecen disposiciones dirigidas a favorecer únicamente a los actores que se encuentren o hagan parte del Registro Nacional de Actores y Actrices.

En primer lugar, el Ministerio de Cultura quiere reiterar su compromiso con la profesionalización de la actividad artística, partiendo de las disposiciones constitucionales sobre el derecho a la educación.

Así, el artículo 67 de la Constitución Política dispone que *“La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”.*

En este mismo sentido, el artículo 70 de la Constitución Política dispone que el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, **por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.** También establece, que el Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación; y da libertad de investigación y expresión a las artes cuando afirma, al inicio del artículo 71, que *“la búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres”.*

Este Ministerio, en los términos del artículo 5° de la Ley 397 de 1997 y del artículo 2° numeral 1 del Decreto número 1746 de 2003, es la entidad encargada en el orden nacional de organizar y promover la difusión y promoción nacional de las expresiones culturales de los colombianos, así como de proteger los valores culturales de la nación.

Del mismo modo, la Ley de Cultura en su artículo 29 dispone: “*Formación artística y cultural. El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, fomentará la formación y capacitación técnica y cultural, del gestor y el administrador cultural, para garantizar la coordinación administrativa y cultural con carácter especializado. Así mismo, establecerá convenios con universidades y centros culturales para la misma finalidad. El Ministerio de Cultura establecerá convenios con universidades públicas y privadas para la formación y especialización de los creadores en todas las expresiones a que se hace referencia en el artículo 16 de la presente ley. El Ministerio de Cultura, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, promoverá en las universidades estatales, en los términos de la Ley 30 de 1992, la creación de programas académicos de nivel superior en el campo de las artes, incluyendo la danza- ballet y las demás artes escénicas*”.

Adicionalmente, el artículo 64 de la ley citada dispone que “*Corresponde al Ministerio de Cultura, la responsabilidad de orientar, coordinar y fomentar el desarrollo de la educación artística y cultural no formal como factor social, así como determinar las políticas, planes y estrategias para su desarrollo (...)*”.

Dentro de este marco jurídico, el Ministerio ha incorporado tanto desde sus programas transversales como desde las direcciones técnicas, proyectos en formación artística destacándose el componente de Profesionalización “*Colombia Creativa*”, mediante el cual se celebran convenios con instituciones de educación superior, ofreciendo a artistas con experiencia en los diferentes campos artísticos, la oportunidad de alcanzar un título profesional en su disciplina respectiva, fomentando así el acceso democrático a la educación superior en artes, mediante la flexibilización curricular y puesta en marcha de programas académicos que atienden la demanda de profesionalización de artistas en diferentes áreas creativas.

Dicho lo anterior, el Ministerio estima que la búsqueda de la profesionalización no puede convertirse en instrumento para discriminar o establecer diferencias entre las diversas formas de acercamiento a la práctica artística, pues tal situación se traduciría en vulneraciones a derechos garantizados en la Constitución.

El Ministerio de Cultura no encuentra razón que justifique la creación de un registro de actores profesionales, al cual no puedan inscribirse aquellos que no cumplen con los perfiles que se incorporan en el artículo 7° del proyecto, pues se considera que el acercamiento a la práctica artística y la posibilidad de derivar el sustento de la misma, no puede ser restringido a clasificaciones taxativas, que desconozcan las innumerables fuentes que encierran el proceso creativo.

No se pretende discutir que un artista que ha estudiado o con gran experiencia se vaya a encontrar en iguales condiciones que alguien que se acerca por

primera vez al ejercicio creativo; pero tampoco se considera que, a este último, por vía de ley, se le deba negar el derecho a ser considerado como tal

Así las cosas, según el texto propuesto, no podrían ser registrados como actores quienes no cumplan con los criterios del artículo 7° (y por ende ser beneficiarios de políticas que incentiven la contratación según los artículos 13 y 14), estableciéndose así categorías discriminatorias en la práctica artística.

Así, se hace claro que el proyecto de ley restringe de manera arbitraria el concepto de “actor” partiendo de la equivocada premisa según la cual, los criterios del artículo 7° son en sí mismos superiores a otras formas de acercamiento al trabajo actoral, lo cual puede ser calificado de subjetivo y no se compadece del vastísimo rango de procesos existentes en el campo de la creación, lo que hace de la diferenciación propuesta, una falacia por autoridad, juicio inadmisibles desde la óptica constitucional.

Adicional a lo anterior, tanto las condiciones establecidas en el artículo 7° del proyecto, como la creación del Registro Nacional de Actores Profesionales, son disposiciones que vulneran diversos derechos fundamentales, como pasa a explicarse:

a) El derecho a la igualdad:

El proyecto, como está concebido es discriminatorio y transita en abierta oposición al artículo 13 de nuestra Constitución Nacional.

En efecto, el alcance del derecho a la igualdad y la prohibición constitucional a cualquier forma de discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, ha sido desarrollado en copiosa jurisprudencia por la Corte Constitucional.

Este proceso ha permitido concluir que el derecho a la igualdad “*carece de un contenido material específico, es decir, a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana, sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado. De la ausencia de un contenido material específico se desprende la característica más importante de la igualdad: su carácter relacional*” (Sentencia C-818 de 2010).

Que, tratándose del análisis de la inconstitucionalidad de una norma, dicho carácter implica la necesidad de comparar dos regímenes jurídicos desde los aspectos relevantes que permitan analizar el trato diferente y su justificación, a través de un juicio que involucre el examen del precepto demandado, la revisión del precepto respecto del cual se alega el trato diferenciado injustificado y la consideración del propio principio de igualdad (Sentencia C-015 de 2014).

Desde esta óptica, el articulado del proyecto de ley incorpora disposiciones que desarrollan un régimen jurídico especial para actores, en contraposición a la normatividad aplicable a otras formas de expresión artística, y a las normas laborales y de seguridad

social generales, sin que se establezca o pueda evidenciarse una justificación que permita concluir la necesidad o fundamento de dicha diferenciación, como abundantemente lo ha requerido nuestra Corte Constitucional.

El proyecto de ley tiene como punto de partida clasificaciones excluyentes, dirigidas a beneficiar un grupo específico de actores (los que cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 7° del proyecto), comprimiendo de esta forma la práctica actoral, a través de definiciones que desestiman valiosas manifestaciones artísticas que quedan fuera de su ámbito.

Por ello, si se analiza desde el contenido del artículo 71 de la Constitución, podría justificarse la propuesta del proyecto, pues si en gracia de discusión se pensara que el trato diferencial incorporado en el proyecto de ley se ampara en el deber estatal de crear incentivos y ofrecer estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan actividades culturales, los criterios diferenciadores son a su vez discriminatorios respecto de otras manifestaciones o profesiones en el marco de la cultural y las artes, e incluso (como se expuso), presenta subclasificaciones que son excluyentes dentro de la misma disciplina; hasta el punto de llegar a incorporar **formas de discriminación expresamente prohibidas por el artículo 13 de la Constitución** (en razón de la nacionalidad).

Como lo ha establecido la Corte Constitucional, “la igualdad es una norma que establece un deber ser específico, aunque su contenido puede aplicarse a múltiples ámbitos del quehacer humano, y no sólo a uno o a algunos de ellos. Este deber ser específico, en su acepción de igualdad de trato, (...) comporta dos mandatos: (i) el de dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato diferente; y (ii) el de dar un trato desigual a supuestos de hecho diferentes” (C-015 de 2014).

De lo anterior se encuentra que el proyecto incorpora un desarrollo desdibujado del concepto de trato desigual a supuestos de hecho diferentes, sustentado en valores completamente opuestos a los fines y principios del Estado Social de Derecho, pues, según los proponentes, el hecho diferenciador (los criterios establecidos en el artículo 7°), debería otorgar una serie de prerrogativas que excluyen a actores o artistas que no se ajustan a tal definición (las políticas y medidas de que tratan los artículos 13 y 14).

Además, el proyecto no se detiene en la creación de privilegios para actores en detrimento del derecho a la igualdad los demás trabajadores en otras áreas artísticas, sino que busca establecer prerrogativas que los pondrían en condición superiores respecto de la población en general, como los artículos relativos a máximos en jornadas de trabajo y descansos obligatorios en contratos de prestación de servicios.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la igualdad en el acceso de oportunidades

se ha venido estableciendo desde la creación del tribunal, como se encuentra en la sentencia T-590 de 1996, y en donde se señaló:

*“En repetidas oportunidades, esta corporación se ha pronunciado frente al derecho fundamental a la igualdad diciendo que, todos los ciudadanos están en igualdad de condiciones frente a la ley, el cual se traduce en igualdad de trato e igualdad de oportunidades para todos. Del respeto al derecho a la igualdad depende la dignidad y la realización de la persona humana, por eso las normas que otorgan beneficios, imponen cargas u ocasionan perjuicios a las personas en forma injustificada, contrarían el sentido de la justicia y del respeto que toda persona merece.*

*La discriminación, en su doble acepción de acto o resultado, implica la violación del derecho a la igualdad. Su prohibición constitucional va dirigida a impedir que se coarte, restrinja o excluya el ejercicio de los derechos y libertades de una o varias personas, se le niegue el acceso a un beneficio o se otorgue un privilegio sólo a algunas, sin que para ello exista justificación objetiva y razonable”* (negrilla fuera de texto).

No se encuentra sustento alguno que permita o justifique la discriminación incorporada en el articulado del proyecto de ley, de conformidad con los criterios establecidos por el test de igualdad de la Corte Constitucional:

*“El juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: (i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o tertium comparationis, valga decir; precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza: (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales: y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución. El test de igualdad, que se aplica en el juicio integrado de igualdad, en su metodología busca analizar tres objetos: (i) el fin buscado por la medida, (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre el medio y el fin. Según su grado de intensidad, este test puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cuál es el grado de intensidad adecuado a un caso sub júdice, este tribunal ha fijado una regla y varios criterios, como se da cuenta enseguida. La regla es la de que al ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un test leve, que es el ordinario. Este test se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, valga decir, a verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero. Esta regla se formula a partir de dos importantes consideraciones: el principio democrático, en el que se funda el ejercicio de las competencias del legislador, y la “presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas”. El*

*test leve busca evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, es decir, decisiones que no tengan un mínimo de racionalidad. El test leve ha sido aplicado por este tribunal en casos en que se estudian materias económicas, tributarias o de política internacional, o en aquellos en que está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional, o en los cuales se trata de analizar una normatividad anterior a la vigencia de la Carta de 1991 derogada pero que surte efectos en el presente, o cuando, a partir del contexto normativo del precepto demandado, no se aprecie prima facie una amenaza para el derecho en cuestión. Para aplicar un test estricto, que es la primera y más significativa excepción a la regla, este tribunal ha considerado que es menester que esté de por medio una clasificación sospechosa, como las previstas de manera no taxativa a modo de prohibiciones de discriminación en el artículo 13 de la Constitución; **o que la medida recaiga en personas que estén en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenezcan a grupos marginados o discriminados o a sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; o que la diferenciación afecte de manera grave, prima facie, el goce de un derecho constitucional fundamental; o que se constituya un privilegio.** El test estricto es el más exigente, pues busca establecer que, si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo. Este test incluye un cuarto objeto de análisis: si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales. Entre los extremos del test leve y del test estricto está el test intermedio, que se aplica por este tribunal cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental o cuando hay un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia. Este test busca establecer que el fin sea legítimo e importante, sea porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver, y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin” (Negrilla fuera de texto).*

Resulta a todas luces evidente que la disposición según la cual se restringe el derecho al registro en virtud del grado profesional del aspirante o a encontrarse registrado, constituye una diferenciación que afecta de manera grave el goce del derecho fundamental al trabajo de actores “no profesionales”, y lo torna en un privilegio de los impulsores del proyecto de ley.

#### **b) El derecho a la Libertad de profesión:**

Resulta abiertamente inconstitucional supeditar el derecho de una persona a ser beneficiaria de políticas que incentiven el trabajo actoral (artículos 13 y 14), a encontrarse registrado como actor profesional según los criterios establecidos en el artículo 7° del proyecto.

El artículo 26 de nuestra Constitución, que trata sobre la libertad de escoger profesión u oficio,

establece que el legislador se encuentra facultado para establecer títulos de idoneidad, señalando que las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

La Corte Constitucional, ya hace rato, definió el alcance de esta disposición, estableciendo de forma clara que la facultad legislativa en relación este derecho se limita a la necesidad de proteger a la sociedad de un posible riesgo en el ejercicio de determinada profesión u oficio:

*“Parece claro que no se trata de una potestad arbitraria conferida al legislador, sino de una competencia que debe ser ejercida razonablemente en vista de una finalidad que el Constituyente juzga plausible (y aun inaplazable): impedir que el ejercicio torpe de un oficio (arte o profesión), produzca efectos nocivos en la comunidad. Y el motivo se hace explícito en el aparte 2, al aludir de modo inequívoco al riesgo social. Se desprende entonces, sin dificultad alguna, que el ejercicio de un arte, oficio o profesión, no está condicionado por la posesión de un título académico sino cuando lo exige la ley, y que ésta sólo puede exigirlo para precaver un riesgo social. Inevitable pensar, a modo de ejemplos que ilustran casos en que la restricción parece pertinente, en prácticas profesionales como la ingeniería y la medicina. Es claro que un puente mal construido o un edificio torpemente calculado constituyen un riesgo social. Y ni qué decir del tratamiento clínico o quirúrgico de un paciente, por quien carece de conocimientos médicos. **El legislador, entonces, no sólo puede sino debe exigir títulos de idoneidad académica a quienes vayan a dedicarse al ejercicio de esas profesiones**” (Sentencia C-087/98).*

En este orden de ideas, el establecimiento de requisitos (art. 7) para resultar beneficiarios de políticas que incentiven el empleo (art. 14), es completamente inconstitucional, vulnerando el derecho a la libertad de profesión plasmado en el artículo 26 superior.

#### c) El derecho al trabajo:

Los artículos 13 y 14 supeditan el derecho a ser beneficiario de políticas sobre fomento al empleo, a encontrarse en el Registro Nacional de Actores Profesionales, circunstancia que de entrada incorpora una vulneración al derecho al trabajo de los actores “no profesionales”.

Según lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-398 de 2011 que “La Constitución de 1991 otorgó especial protección al trabajo y le reconoció su existencia como valor (Preámbulo y artículo 1°) y como derecho cuya protección la confió directamente al Estado (artículo 25). En ese orden consagró los derechos mínimos y las garantías de los trabajadores (artículo 53) y dispuso que el legislador debe asegurar que tales derechos y garantías no sean disminuidos ni afectados. Así mismo, **que la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores**”.

Así las cosas, no le es dable al legislador promulgar leyes que, de manera arbitraria y sin ningún sustento o fin constitucionalmente viable o pertinente, impidan o restrinjan, total o parcialmente, el derecho de actores y actrices a acceder a un trabajo, vulnerándose a través de la disposición bajo estudio, no solo lo dispuesto en el artículo 25 superior, sino los principios básicos del Estado Social de Derecho.

d) El derecho a la intimidad personal:

El “Registro Nacional de Actores” implica una vulneración a la intimidad personal, exigiendo a los ciudadanos inscribirse en una base de datos **de público acceso** e incorporar datos relativos a su esfera personal, sin un propósito constitucionalmente válido.

Sobre el particular, ha señalado la Corte Constitucional en sentencia C-640 de 2010, con ponencia de Mauricio González Cuervo:

**“El derecho a la intimidad, junto con otros derechos como el del libre desarrollo de la personalidad y la libertad de conciencia, están concebidos para permitir a las personas fortalecer y desarrollar su condición de seres libres y autónomos, que es el presupuesto esencial del Estado democrático. La individualidad del individuo, su posibilidad no siempre fácil de separarse del influjo de los otros o de la masa, de realizar las actividades que les son afines y no las que le sean impuestas, de reflexionar solitariamente, de optar por sus propias preferencias, y de llegar a sus propias conclusiones frente a los dilemas de la cotidianidad y de la política, en fin, la posibilidad de aislarse con frecuencia u ocasionalmente del mundo, es de lo que depende el que pueda convertirse en un sujeto de derechos y obligaciones, el que pueda ejercer las responsabilidades democráticas y participar en los procesos que forjan un Estado social de derecho como lo es el colombiano.** Sólo reconociendo la autonomía e individualidad de las personas, puede hablarse del “respeto a la dignidad humana” que sirve de fundamento al Estado colombiano, según el artículo 1° de la Constitución. La protección de esa esfera inmune a la injerencia de los otros –del Estado o de otros particulares–, como prerrequisito para la construcción de la autonomía individual que a su vez constituye el rasgo esencial del sujeto democráticamente activo, tiene que ser jurídicamente relevante, y lo es, a través de los mecanismos constitucionales de protección al derecho a la intimidad, los cuales no circunscriben su alcance a cierta clase social económica o ilustrada, sino que se extienden, como no podía ser de otra forma, a todas las personas amparadas por la Constitución.

(...)

Por esta razón, ese espacio personal y ontológico, sólo **“puede ser objeto de limitaciones” o de interferencias “en guarda de un verdadero interés general que responda a los presupuestos establecidos por el artículo 1° de la Constitución”.**

(...)

Son cinco los principios que sustentan la protección del derecho a la intimidad, y sin los cuales, se perdería

la correspondiente intangibilidad del contenido garantista de la inmunidad del individuo frente a la innecesaria injerencia de los demás. Ellos se clasifican y explican en los siguientes términos: El principio de libertad, según el cual, los datos personales de un individuo, sólo pueden ser registrados o divulgados con el consentimiento libre, previo, expreso o tácito del titular; **a menos que el ordenamiento jurídico le imponga la obligación de relevar dicha información, en aras de cumplir un objetivo constitucionalmente legítimo.** En este contexto, la obtención y divulgación de datos personales, sin la previa autorización del titular o en ausencia de un claro y preciso mandato legal, se consideran ilícitas. El principio de finalidad, el cual se expresa en la exigencia de someter la recopilación y divulgación de datos, a la realización de una finalidad constitucionalmente legítima, lo que impide obligar a los ciudadanos a relevar datos íntimos su vida personal, sin un soporte en el Texto Constitucional que, por ejemplo, legitime la cesión de parte de su interioridad en beneficio de la comunidad. De conformidad con el principio de necesidad, la información personal que deba ser objeto de divulgación, se limita estrechamente a aquella que guarda relación de conexidad con la finalidad pretendida mediante su revelación. Así, queda prohibido el registro y la divulgación de datos que excedan el fin constitucionalmente legítimo. Adicionalmente, el principio de veracidad exige que los datos personales que se puedan divulgar correspondan a situaciones reales y, por lo mismo, se encuentra prohibida la divulgación de datos falsos o erróneos. Por último, el principio de integridad, según el cual, la información que sea objeto de divulgación debe suministrarse de manera completa, impidiendo que se registre y divulgue datos parciales, incompletos o fraccionados. El conjunto integrado de los citados principios permite no solo garantizar el acceso legítimo a la información personal, sino también la neutralidad en su divulgación y, por ende, asegurar un debido proceso de comunicación” (Negrilla fuera de texto).

No se encuentra cómo puede pensarse que existe un objetivo constitucionalmente legítimo en la creación del denominado registro nacional de actores profesionales, cuyo único fin es excluir a actores o artistas que no sean considerados “profesionales”, de beneficios relativos al fomento al empleo.

Además de vulnerar derechos fundamentales, la creación del Registro Nacional de Actores está viciado constitucionalmente desde lo procedimental. Así, el artículo 7° del proyecto de ley propone la creación del “Registro Nacional de Actores profesionales”, a cargo del Ministerio de Cultura, adicionando competencias que el legislador no ha previsto para esta cartera, encontrándose en el marco del numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Nacional.

Sobre el ejercicio de la función legislativa, en cuanto a la creación o adición de funciones a entidades públicas, ha sostenido la Corte Constitucional:

**“La competencia a que se refiere el numeral 7 del artículo 150 Superior no supone un ejercicio**

*totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón de que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior”.*

Esto quiere decir que el Congreso no cuenta con plena autonomía para promulgar normas que modifiquen la estructura de una entidad pública, pues para tal efecto la Constitución exige que el proyecto de ley sea presentado por iniciativa del Gobierno nacional, encontrándose, así, viciado el proyecto en lo que tiene que ver con la creación del Comité de Acreditación.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-856 de 006, sobre la competencia del legislador de modificar la estructura de la administración nacional, señaló:

*La función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, “sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control”, así como “regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras”. Igualmente, en desarrollo de esta misma función, el Congreso se encuentra habilitado para fijar las características de los órganos creados, esto es, para establecer “la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agencias estatales, con o sin personería jurídica, para modificar sus características y aun para suprimirlas;*

(...)

*Como se observa, la facultad parlamentaria de creación de organismos del orden nacional posee naturaleza compleja, pues no sólo prevé la simple potestad de constitución, sino que también incorpora la definición de la naturaleza jurídica de la entidad correspondiente, su estructura orgánica, la ubicación del ente en la estructura administrativa del Estado, al igual que sus objetivos y funciones, entre los aspectos más sobresalientes. Estas condiciones, además, se explican a partir de la necesidad que la definición de la estructura de la administración nacional y de los organismos que la conforman esté precedida de un debate democrático suficiente, premisa que sustenta el hecho que la creación de organismos del orden nacional sea materia de reserva de ley. En ese orden de ideas, como lo reafirma la providencia sujeta a análisis, “la determinación de la estructura de la administración nacional, (...) así como la creación y autorización de la existencia específica de los diferentes organismos y entidades llamados a conformar dicha estructura compete con exclusividad a la ley; estas atribuciones al igual que las demás contenidas en el numeral 7 del*

*artículo 150 constitucional pueden transferirse, en los precisos términos de dicho artículo al Presidente de la República” (negrilla fuera de texto).*

Así las cosas, resulta claro que el proyecto de ley no incorpora los elementos básicos necesarios para determinar la estructura orgánica del registro (si contaría con personería jurídica, disposiciones presupuestales y de planta de personal), y demás componentes básicos relativos al creación de este tipo de figuras.

Además, resulta evidente que el alcance global del proyecto se enfoca en procurar condiciones laborales y profesionales especiales para los actores, función que guarda relación con el quehacer del Ministerio de Trabajo, por lo que debería ser esta cartera la llamada a implementar y llevar dicho registro. Adicionalmente, si en el artículo 13 se establece que la mesa de trabajo será liderada por el Ministerio de Trabajo, y esta se encuentra ligada al registro, se reafirma aún más su pertenencia a dicha entidad.

#### Disposiciones sobre Relaciones Laborales y Contratos de Prestación de Servicios.

El Capítulo III del proyecto establece un régimen especial de jornadas de trabajo y descansos para actores y actrices, sin establecerse los fundamentos constitucionales, y las condiciones jurisprudencialmente establecidas para la implementación de dicho trato diferenciado.

Se entiende que el origen de esta disposición obedece a las largas jornadas de grabación a las que las productoras de televisión someten a sus actores, que en muchos casos son excesivos, en detrimento del bienestar del actor, circunstancia que nace en una serie de causas propias de los modelos de producción capitalista y la búsqueda de la maximización en el aprovechamiento de los recursos (incluidos los humanos), por el menor costo.

Este modelo es sufrido por un gran número de colombianos no solo en el campo artístico, sino en todas las áreas, profesiones y oficios, circunstancia que ha dado origen, entre otros, al desarrollo del concepto “contrato realidad” cuando por prestación de servicios se imponen cargas propias del vínculo laboral.

Dicho lo anterior, no se encuentra justificación alguna desde el punto de vista constitucional para crear condiciones especiales en términos de jornadas de trabajo y descansos obligatorios, dirigidas en forma exclusiva a actores o actrices, produciéndose de esta forma un trato desigual, ya no únicamente hacia otras profesiones en el campo de lo artístico, sino respecto de todas las demás ocupaciones que se desarrollan a través de contratos de prestación de servicios.

El Congreso, desde su competencia legislativa, cuenta sin duda con la facultad de acabar con el modelo preestablecido del contrato civil de prestación de servicios, o de introducir a este componentes propios del contrato de trabajo, pero no puede hacerlo para beneficiar a un único segmento de la población colombiana, en detrimento del artículo 13 de la Constitución.

Contradicción con Instrumentos Internacionales Suscritos por Colombia.

Colombia ha suscrito diversos instrumentos internacionales, incluyendo tratados de libre comercio y acuerdos en materia de coproducción cinematográfica, cuyo desarrollo se ve afectado por las disposiciones incorporadas en el proyecto de ley, especialmente lo relativo a cuotas de actores profesionales.

A continuación se hace una exposición, no taxativa, de algunas de las disposiciones incorporadas en dichos acuerdos internacionales, a las cuales se opone lo pretendido en el proyecto de Ley:

- Tratados de Libre Comercio

Es claro que establecer imponer condiciones y restricciones a la actividad audiovisual y artística, como las cuotas de actores registrados (artículo 11) o impedimentos para actores extranjeros (art. 18), pagos por ventas y repeticiones (artículo 21) constituyen medidas en franca oposición con los acuerdos establecidos en tratados de libre comercio en el siguiente sentido, en cuanto a los fines que estos persiguen y las disposiciones en ellos incorporados. Así, el proyecto:

- Afectaría la creación de nuevas oportunidades de empleo y mejora de las condiciones laborales y los niveles de vida en los territorios firmantes.
- Se opondría a los compromisos sobre reglas claras y de beneficio entre países relativas al intercambio comercial.
- Generaría desconfianza sobre un marco jurídico y comercial previsible para los negocios y las inversiones.
- Produciría distorsiones en su comercio recíproco.
- Desestimularía la creatividad e innovación dirigida a promover el comercio en los sectores innovadores de las economías de los países firmantes
- Representaría obstáculos técnicos al comercio.
- Desincentivaría la inversión.
- Afecta el comercio transfronterizo de servicios.

Acuerdo de Coproducción Audiovisual entre Colombia y Canadá, aprobado por el Congreso de la República mediante Ley 897 de 2004

El artículo 4° del acuerdo establece que

1. Los productores, escritores y directores de las coproducciones, así como los técnicos, actores y demás miembros del personal que participen en la coproducción, deberán ser ciudadanos o residentes permanentes de Colombia o Canadá.
2. En caso de que la coproducción así lo requiera, se podrá permitir la participación de actores distintos de los indicados en el párrafo 1, con sujeción a la aprobación de las Autoridades Competentes de ambos países.

De acuerdo a lo anterior, no le es viable a Colombia establecer requisitos adicionales o ir en contravía de lo acordado para realizar producciones en el marco del acuerdo suscrito con el gobierno canadiense, siendo así incompatibles las cuotas exigidas en el proyecto de ley bajo estudio.

**Artículo 12. Contrato sobre derechos patrimoniales del actor.** Sobre derechos patrimoniales: derechos de reproducción, derecho de distribución, derecho de alquiler, derecho a poner en disposición interpretaciones y ejecuciones fijadas, los actores y actrices otorgarán las autorizaciones requeridas para las producciones audiovisuales en las que participan, mediante el pacto de una remuneración determinada entre las partes.

El monto de esta remuneración pactada entre, por una parte, el actor, la actriz, o las organizaciones sindicales que los representen y, por otra parte, las productoras u organizaciones de productoras se discriminará en forma independiente a la remuneración por el trabajo o servicio de actuación.

Este texto es confuso, dado que si el Gobierno va a fijar unas tarifas de remuneración por la actuación, que es el trabajo mismo del actor y el derecho de imagen que cede a una obra audiovisual, no es posible hacer una negociación diferente por ese mismo derecho, dado que los dos hechos que se remuneran son el mismo.

**Artículo 14. Estímulos para la contratación.** El Ministerio de Cultura adoptará todas las medidas conducentes a incentivar, promover y crear estímulos para la contratación de los actores inscritos en el Registro Nacional de Actores y Actrices.

Esto contradice lo establecido en el artículo 7° en el sentido de que el registro no es una condición para la contratación de los actores. Básicamente, lo que dice el 7 es que el registro no es condición para trabajar como actor, pero este artículo lleva a que el Estado se circunscriba a políticas y programas en donde los únicos que puedan trabajar sean los actores inscritos.

Con fundamento en lo expuesto, se solicita se hagan los ajustes pertinentes, y se exhorta a los honorables congresistas, evalúen la importancia de crear disposiciones que beneficien a todos los artistas y creadores, en el marco de los principios del Estado social de derecho.

Cordialmente,

  
MARIANA GARCÉS CÓRDOBA  
Ministra de Cultura

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de febrero del año dos mil diecinueve (2019) En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones:

**Concepto:** Ministerio de Cultura

**Refrendado por** doctora Mariana Garcés Córdoba - Ministra.

**Al Proyecto de ley número** 221 de 2018 Senado y 097 de 2017 Cámara

**Título del proyecto:** *por medio de la cual se expide la ley del actor para garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar oportunidades de empleo para quienes ejercen la actuación y se dictan otras disposiciones.*

**Número de folios:** dieciséis (16) folios

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.**

**Día:** miércoles veinte (20) de septiembre de 2017

**Hora:** 3:05 p. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
Secretario Comisión Séptima

\* \* \*

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 89 DE 2018 SENADO,**

*mediante el cual se establece el retiro parcial de cesantías para la financiación de proyectos de emprendimiento familiar.*

050000

Honorable Senadora

**NADIA BLEL SCAFF**

Carrera 7 N° 8-68 Oficina 414B

Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

**Referencia:** 2018125604-002

114 Solicitud de Información Congreso

39 Respuesta final

Sin anexos

Estimada Senadora:

De manera atenta nos permitimos poner a su consideración los comentarios de la Superintendencia Financiera de Colombia (en adelante “SFC”) frente al Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 89 de 2018 Senado, *mediante el cual se establece el retiro parcial de cesantías para la financiación de proyectos de emprendimiento familiar.*

El proyecto de Ley referenciado tiene por objeto “establecer medidas para el fomento y financiación de iniciativas de autoempleo y emprendimiento de los trabajadores del sector público y privado mediante el retiro parcial del auxilio de cesantías”<sup>1</sup>.

Al respecto, es necesario recordar que el papel del ahorro a través de la figura de las cesantías es brindar una protección a las personas que pierdan su empleo con el fin de que puedan contar con recursos para atender necesidades prioritarias mientras se está cesante. En tal sentido, las disposiciones en materia de retiro parcial de cesantías buscan garantizar el uso adecuado de los recursos y en virtud de ello, define las causales para su retiro tales como compra de vivienda, mejoras, abonos o liberación de créditos hipotecarios y el pago de matrículas para educación del trabajador y su núcleo familiar.

La Corte Constitucional en la sentencia T-008 de 2015 estableció que

*“El auxilio de cesantía se erige en una de las prestaciones más importantes para los trabajadores y su núcleo familiar, como también en uno de los fundamentos más relevantes del bienestar de los mismos, en cuanto se considera el respaldo económico de sus titulares para el acceso a bienes y servicios indispensables para el mejoramiento de la calidad de vida de la población asalariada”.*

De igual forma, en sentencia T-410 de 2016, se resalta:

*“El auxilio de cesantías es una prestación que no solo beneficia al trabajador, sino a todo el núcleo familiar, en cuanto comporta una ayuda económica que procura, en lo que concierne a educación superior y vivienda, que el trabajador tenga un respaldo que no comprometa los recursos que requiere para su mínimo vital”.*

Así las cosas, esta prestación social bajo las disposiciones normativas actuales cumple con dos finalidades, mientras se encuentra vigente el vínculo laboral y cuando se está cesante. Bajo estos dos lineamientos establecer la posibilidad de retirar los recursos de las cesantías para inversión en proyectos de emprendimiento de pequeñas y medianas empresas: financiación de negocios familiares, ya sea del empleador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años, partiría del supuesto de permitir al trabajador poder generar recursos para el mejoramiento de la calidad de vida a través del acceso a bienes y servicios indispensables. Y en el caso de llegar a encontrarse cesante se podría prever y/o obtener los recursos necesarios para reactivar su actividad económica en el mediano plazo.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante resaltar que las cesantías como prestación social no tienen como vocación servir como instrumento de financiación de proyectos ni convertirse en una inversión de capital de riesgo, pues lo anterior imprime al mecanismo la probabilidad de pérdida de los recursos al tratarse de

<sup>1</sup> Nota aclaratoria de la Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 89 de 2018 Senado, *Gaceta del Congreso* número 805 de 2018.

recursos destinados a proyectos de emprendimiento sobre los cuales nadie puede garantizar su éxito. Dicho lo anterior y considerando que los escenarios establecidos actualmente para su retiro tienen un uso efectivo y cierto que implica que el individuo emplea los recursos para mitigar el impacto que tendría su situación laboral sobre gastos estructurales como lo son vivienda y educación, consideramos que el uso alternativo que se plantea puede desnaturalizar el objetivo trazado desde un inicio en el mecanismo.

Sin perjuicio del comentario anterior, un segundo elemento en el cual encontramos una importante complejidad es la facultad dada en el artículo 4° de la iniciativa, de definir el procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente Fondo Administrador para el retiro parcial de las cesantías con ocasión al desarrollo de proyectos de emprendimiento empresarial particular y familiar, en primer lugar esta facultad debería corresponder al Gobierno Nacional quien por intermedio de por ejemplo el Ministerio de Trabajo podría establecer tal reglamentación en concordancia con las políticas que en materia laboral y de protección al cesante se hayan dispuesto.

En segundo lugar, llamamos la atención sobre la complejidad de estos procesos de acreditación, pues requiere diseñar paralelamente los mecanismos que permitan a los empleadores o a quien corresponda la verificación y validación de la veracidad de la información suministrada a efectos de evitar que por este medio se descapitalice un mecanismo que hoy por hoy constituye una salvaguarda para aquellos quienes han perdido su empleo.

En virtud de lo anterior, esperamos haber atendido su solicitud y quedamos atentos a cualquier inquietud o aclaración.

Cordialmente,



**JULIANA LAGOS CAMARGO**  
Directora de Investigación y Desarrollo

c. c. Jesús María España, Secretario General Comisión Séptima de Senado, para que obre dentro del expediente.

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de febrero del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes Consideraciones:

**Concepto:** Superintendencia Financiera de Colombia

**Refrendado por** doctora Juliana Lagos Camargo - Directora de Investigación y Desarrollo

**Al Proyecto de ley número 89 de 2018 Senado**

**Título del proyecto:** *mediante el cual se establece el retiro parcial de cesantías para la financiación de proyectos de emprendimiento familiar.*

**Número de folios:** tres (03) folios

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado de la República.**

**Día:** martes veintiséis (26) de febrero de 2019

**Hora:** 16:30 p. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
Secretario Comisión Séptima

**CONTENIDO**

Gaceta número 101 - Martes, 5 de marzo de 2019  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 173 de 2018 Senado, por medio del cual se declara el Centro Geográfico de Colombia como Patrimonio Cultural de la Nación, y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para segundo debate en Senado y texto propuesto al Proyecto de ley número 220 de 2018 Senado, 001 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crea el Programa de Tamizaje Neonatal en Colombia .....	4
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica y se adiciona la Ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones .....	14
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 221 de 2018 Senado, 97 de 2017 Cámara, por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar las oportunidades de empleo para quienes ejercen la actuación, y se dictan otras disposiciones .....	15
Concepto jurídico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de ley número 136 de 2018 Senado, por medio de la cual se fomentan programas de vivienda por autoconstrucción y construcción progresiva .....	17
Concepto jurídico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de ley número 158 de 2018 Senado, por medio del cual se establecen las Organizaciones Comunitarias de Vivienda.....	20
Concepto Jurídico del Ministerio de Cultura sobre el Proyecto de ley número 221 de 2018 Senado, 097 de 2017 Cámara, por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar oportunidades de empleo para quienes ejercen la actuación, y se dictan otras disposiciones .....	23
Concepto jurídico de la Superintendencia Financiera de Colombia al Proyecto de ley número 89 de 2018 Senado,, mediante el cual se establece el retiro parcial de cesantías para la financiación de proyectos de emprendimiento familiar .....	31