



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 872

Bogotá, D. C., martes, 3 de noviembre de 2015

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2015 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., quince (15) de octubre de 2015

Doctor

VÍCTOR RAÚL YEPES

Secretario Comisión Séptima

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad.

En cumplimiento del honroso encargo que nos impartió la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, como ponentes nos permitimos presentar informe favorable de ponencia, con modificaciones, para primer debate al **Proyecto de ley número 019 de 2015 Cámara**, *por medio de la cual se crea el programa de Tamizaje Neonatal en Colombia.*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. Trámite.
- II. Objetivo y contenido del proyecto de ley.
- III. Justificación de la iniciativa.
- IV. Marco Normativo.
- V. Modificaciones.
- VI. Pliego de modificaciones.

I. TRÁMITE

El proyecto de ley objeto de estudio fue presentado por los honorables Representantes *Tatiana Cabello Flórez, Carlos Alberto Cuero Valencia, Pierre Eugenio García Jacquier, Hugo Hernán González Medina, Esperanza María de los Ángeles Pinzón de Jiménez, Al-*

varo Hernán Prada Artunduaga, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Margarita María Restrepo Arango, Édward David Rodríguez Rodríguez, el pasado 21 de julio de 2015 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 511 de 2015. Posteriormente los honorables Representantes *Margarita María Restrepo Arango, Rafael Romero Piñeros y Óscar Ospina Quintero* (Coordinador Ponente) fuimos designados ponentes para primer debate al presente proyecto de ley.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del **Proyecto de ley número 511 de 2015 Cámara**, *por medio de la cual se regula la comercialización, distribución, publicidad y promoción de sistemas electrónicos de administración de nicotina y cigarrillos electrónicos* es el de proteger especialmente a los niños y jóvenes, de los peligros reales y potenciales para la salud toda vez que pretende establecer las normas para la práctica del tamizaje neonatal mediante la utilización, almacenamiento y disposición, de una muestra de sangre en el recién nacido y garantizar que se respeten sus derechos, acorde con la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos y la Constitución Política de Colombia.

El proyecto de ley consta de doce (12) 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 los sujetos titulares de derecho, por su parte el cuarto crea la Jefatura de Tamizaje Neonatal dentro de la estructura del Instituto Nacional de Salud, el quinto instaura las funciones específicas para la Jefatura de Tamizaje Neonatal, el sexto autoriza la creación de laboratorios clínicos habilitados para la realización de Tamizaje Neonatal, el artículo séptimo dispone los deberes de los laboratorios de Tamizaje Neonatal, el artículo octavo habla sobre el tratamiento que se le debe dar a la información proveniente de la realización del Tamizaje Neonatal, el artículo noveno define las obli-

gaciones especiales del sistema de seguridad social en salud, el décimo habla sobre la financiación y presupuesto para la implementación del programa a nivel nacional como estrategia de Salud Pública, el once plantea la vigilancia del Estado con relación a la implementación del Tamizaje neonatal, finalmente el artículo doce plantea que el presente proyecto de ley regirá a partir de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Los Programas de Tamizaje Neonatal se orientan a 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.

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 lo más pronto posible.

Entre las principales anomalías se encuentran el Hipotiroidismo Congénito el cual 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, alcanzándose 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 en donde este 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. En Bogotá la cobertura es del 95%. (La Resolución 412 de 2000, estableció la obligatoriedad de realizar el examen a todos los recién nacidos, es la única que se realiza a la fecha).

Ahora bien, no obstante el resultado obtenido en esta primera etapa, la realización de diagnósticos ampliados a otras enfermedades consecuencia de 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 política en la toma de decisiones de Salud Pública y al compromiso de asumir seriamente la Promoción y Prevención en el país. Esta falta de compromiso genera consecuencias de grandes dimensiones no solo sobre quien padece la enfermedad y sus familias sino sobre todo el sistema 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.

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 sesentas y 20 de retraso en el uso de la tecnología de espectrometría de masas revolucionarias en el mundo del Tamizaje.

La OPS-OMS en su 58 Sesión del Comité Regional y 47 Consejo Directivo de Washington D.C. USA en 2006 instó a los gobiernos de los estados miembros a estudiar la situación de los recién nacidos y 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.

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 mil niños con un defecto congénito grave, por lo menos 3,3 mil menores de 5 años mueren anualmente y 3,2 mil sobreviven una discapacidad.

Entre 2005-2010 las malformaciones congénitas de formidades 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.

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. Esta resolución tiene por objeto 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.

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.

Para cumplir con el propósito del tamizaje los programas de búsqueda masiva deben garantizar el acceso equitativo y universal de los recién nacidos al tratamiento y seguimiento de la enfermedad, 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.

Concepto Técnico del Instituto Nacional de Salud (INS)

En comunicación emitida el 25 de septiembre de 2015, el INS, plantea que “El sistema de Salud el Plan Obligatorio de Salud colombiano no tiene exclusiones de ninguna patología, sin embargo, por obvias razones no cubre todas las tecnologías que existen en el mundo”. A su vez menciona la pertinencia de esta iniciativa legislativa en cuanto a la protección de los menores y el derecho a la salud, finalmente propone unas modificaciones en cuanto a la creación de la Jefatura de Tamizaje neo natal y el desarrollo de los laboratorios.

IV. MARCO NORMATIVO

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, 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 117 de 1998: Determina los eventos de interés en salud pública.

Resolución 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 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 3518 de 2006: “Por el cual se crea y reglamenta el Sistema de Vigilancia en Salud Pública y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 4747 del 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 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 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.

V. MODIFICACIONES

Las modificaciones propuestas tienen como fin establecer un sistema sancionatorio coherente para la violación de las prohibiciones establecidas en el proyecto de ley.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

De acuerdo a lo anterior, sugerimos realizar las siguientes modificaciones, en forma que se detalla a continuación. El aparte que se subraya con negrilla, es la propuesta de modificación para primer debate.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA DE LA CÁMARA	ARGUMENTACIÓN
Artículo 3°. <i>Sujetos titulares de derechos.</i> A partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Ministerio de Salud a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud y del Instituto Nacional de Salud, garantizará que de manera centralizada, gratuita y obligatoria a todo recién nacido vivo en Colombia se le realice un tamizaje neonatal ampliado, auditivo y visual enmarcado dentro de los lineamientos de salud pública. El gobierno reglamentará la materia.	Artículo 3°. <i>Sujetos titulares de derechos.</i> A partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Ministerio de Salud a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud y del Instituto Nacional de Salud, garantizará que de manera progresiva , centralizada, gratuita y obligatoria a todo recién nacido vivo en Colombia se le realice un tamizaje neonatal expandido , auditivo y visual enmarcado dentro de los lineamientos de salud pública. El gobierno reglamentará la materia.	Justificación: El Tamizaje ampliado incluye el Tamizaje de 6 errores innatos del Metabolismo el expandido incluye 33. El cambio al expandido obedece a que no vale la pena suscribir la norma únicamente a 6 errores sino dejar abierta la posibilidad de que progresivamente se pueda ir ampliando de acuerdo con la incidencia de cada uno de ellos.
Artículo 4°. <i>Dirección de Tamizaje Neonatal.</i> Créese la Dirección de Tamizaje Neonatal en la estructura del Instituto Nacional de Salud que actuará como Centro Nacional Coordinador del Tamizaje Neonatal, para garantizar la organización y mantenimiento de la operatividad del Tamizaje Neonatal en el territorio nacional, desde la toma de la muestra, transporte, almacenamiento, procesamiento, entrega de información y disposición de la misma, así como su seguimiento, para brindar apoyo y orientación al Sistema de Salud, acorde con las recomendaciones y lineamientos de los organismos internacionales sobre la materia.	Artículo 4°. <i>Jefatura de Tamizaje Neonatal.</i> Créese la jefatura de Tamizaje Neonatal, dentro de la Dirección de Redes del Instituto Nacional de Salud que actuará como Centro Nacional Coordinador del Tamizaje Neonatal, para garantizar la organización y mantenimiento de la operatividad del Tamizaje Neonatal en el territorio nacional, desde la toma de la muestra, transporte, almacenamiento, procesamiento, entrega de información y disposición de la misma, así como su seguimiento, para brindar apoyo y orientación al Sistema de Salud, acorde con las recomendaciones y lineamientos de los organismos internacionales sobre la materia.	Según el concepto enviado por el INS, "la propuesta de crear una Dirección en la estructura del INS no es conveniente, dado que el INS ya cuenta con una Dirección de Redes dentro de la que está el laboratorio que perfectamente podría asumir las funciones de tamizaje necesarias para centralizar y organizar en red este diagnóstico".


VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 019 de 2014 Cámara, por medio de la cual se crea el programa de Tamizaje Neonatal en Colombia.** Con el pliego de modificaciones que se propone.

Cordialmente,



H.R. MARGARITA MARIA RESTREPO ARANGO
Ponente



H.R. RAFAEL ROMERO PIÑERO
Ponente



H.R. OSCAR OSPINA QUINTERO
Coordinador



Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2015 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 en el recién nacido para detectar tempranamente y fines de curación en los casos que sea posible, discapacidades derivadas de los errores congénitos del metabolismo.

Artículo 2°. *Definiciones:*

1. **Tamizaje neonatal:** Para los efectos de esta ley, se entiende por tamizaje neonatal el conjunto de acciones involucradas para la detección temprana de Errores Innatos del Metabolismo (EIM), 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. Entre otras que considere.

2. **Tamizaje prenatal:** Estrategia clínica para determinar la presencia de genes relacionados con enfermedades del embrión o feto en desarrollo.

3. **Tamizaje básico:** Incluye pruebas de hipotiroidismo congénito, fenilcetonuria y galactosemia.

4. **Tamizaje ampliado:** Incluye las anteriores más fibrosis quística, hiperplasia suprarrenal congénita y déficit de biotinidasa.

5. **Tamizaje expandido:** Incluye todas las anteriores más enfermedades de los aminoácidos, enfermedades de los ácidos orgánicos y desórdenes de la beta oxidación de los ácidos grasos (en total son 33 enfermedades que se detectan con esta prueba).

6. **Ácidos nucleicos:** Son el Ácido Desoxirribonucleico (ADN), y el Ácido Ribonucleico (ARN) que se encuentran en el núcleo de cada célula humana.

7. **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.

8. **DBS:** Muestra de sangre seca para tamizaje neonatal obtenida del cordón umbilical o del talón.

9. **Genoma humano:** Es el ADN completo del ser humano más el conjunto total de material genético que se encuentra en las células.

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°. *Sujetos titulares de derechos.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Ministerio de Salud a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud y del Instituto Nacional de Salud, garantizará que de manera progresiva, centralizada, gratuita y obligatoria a todo recién nacido vivo en Colombia se le realice un tamizaje neonatal expandido, auditivo y visual enmarcado dentro de los lineamientos de salud pública. El gobierno reglamentará la materia.

Artículo 4°. *Jefatura de Tamizaje Neonatal.* Créese la jefatura de Tamizaje Neonatal, dentro de la Dirección de Redes del Instituto Nacional de Salud que actuará como Centro Nacional Coordinador del Tamizaje Neonatal, para garantizar la organización y mantenimiento de la operatividad del Tamizaje Neonatal en el territorio nacional, desde la toma de la muestra, transporte, almacenamiento, procesamiento, entrega de información y disposición de la misma, así como su seguimiento, para brindar apoyo y orientación al Sistema

de Salud, acorde con las recomendaciones y lineamientos de los organismos internacionales sobre la materia.

Artículo 5°. *Funciones de la Jefatura de Tamizaje Neonatal:*

1. Asesorar y apoyar permanentemente al Ministerio de Salud, al Instituto Nacional de Salud (INS), al Instituto de Vigilancia de Medicamentos (Invima), y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en la definición de lineamientos para los actores involucrados del Sistema de Salud en el Tamizaje Neonatal (EPS e IPS).

2. Dar apoyo técnico para la reglamentación y la elaboración de normas técnicas relacionadas con los procesos inherentes a la recolección, transporte, almacenamiento, procesamiento y disposición de muestras para Tamizaje Neonatal y uso de la información vinculada a las mismas.

3. Estudiar y aprobar los proyectos relativos al tamizaje neonatal de enfermedades o condiciones que cumplan las características de las enfermedades susceptibles de Tamizaje Neonatal.

4. Recomendar las actividades de Tamizaje Neonatal, de enfermedades hereditarias, por medio del análisis directo del Genoma Humano y del análisis de la sangre, para específicamente prevenir la discapacidad en niños y niñas.

5. Estudiar y aprobar los proyectos relativos al uso de las muestras de tamizaje neonatal, para otros fines como estudios poblacionales relacionados con el genoma humano.

6. Organizar y mantener el registro de casos confirmados con Errores Congénitos del Metabolismo y otras enfermedades objeto de tamizaje, para estructurar cohortes para seguimiento.

7. Orientar la toma de decisiones con base en la información generada por los programas de Tamizaje Neonatal.

8. Coordinar la logística de transporte de muestras con la agencia de correos del Estado.

Artículo 6°. *De los laboratorios de tamizaje neonatal.* Son los laboratorios clínicos habilitados por la Jefatura de Tamizaje Neonatal del Instituto Nacional de Salud, para realizar las pruebas de tamizaje Neonatal de Sangre Seca DBS de Cordón Umbilical y de Talón.

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

1. Estar habilitado y participar en los ensayos para la evaluación del desempeño organizados por el Instituto Nacional de Salud (INS).

2. Seguir los lineamientos dados por las autoridades Nacionales para la realización de pruebas de Tamizaje Neonatal.

3. Tener en cuenta los estándares internacionales para la práctica de pruebas de Tamizaje Neonatal.

4. Disponer de pruebas confirmatorias en suero para las enfermedades objeto de Tamizaje Neonatal o tener previsto el laboratorio de referencia en caso de que no se disponga de las mismas en su área.

5. Proveer la información de interés en Salud Pública solicitada por las autoridades de salud.

6. Organizar y custodiar un archivo de muestras de Tamizaje por el período de tiempo establecido en la normatividad para servir de contramuestra.

7. 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.

Artículo 8°. *Del tratamiento de la información del tamizaje neonatal.* La información del Tamizaje Neonatal a cargo de la Jefatura de Tamizaje Neonatal será protegida por dicha entidad de acuerdo con las normas vigentes, no obstante, el Ministerio de Salud en coordinación con esta entidad definirán 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 al recién nacido.

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.

Parágrafo 1°. Progresivamente y de acuerdo con la disponibilidad de recursos el Gobierno nacional definirá las pruebas a incluirse en el programa de Tamizaje Neonatal, el cual como mínimo garantizará las correspondientes al Tamizaje Neonatal Ampliado.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional apropiará los recursos para garantizar la gratuidad del programa y fortalecerá la red de laboratorios existentes del Instituto Nacional de Salud para que puedan prestar este servicio inicialmente, así mismo definirá el plan de ampliación de la red de laboratorios a nivel nacional para dar cobertura adecuada al programa.

Artículo 11. *Vigilancia del Estado.* Las actividades relacionadas con el 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 están sujetas a la vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud.

Parágrafo. El ICBF tendrá la responsabilidad de reportar bebés no tamizados que 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. *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.

De los honorables Congresistas,



H.R. MARGARITA MARIA RESTREPO ARANGO
Ponente



H.R. RAFAEL ROMERO PIÑERO
Ponente

H.R. OSCAR OSPINA QUINTERO
Coordinador Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 041 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 5° del Decreto-ley 4184 de 2011.

Bogotá, D. C., 14 de octubre de 2015

I. ANTECEDENTES

El día 29 de julio de 2015 ha sido presentado a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 041 de 2015, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 553 de 2015 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes, Ana Paola Agudelo, Carlos Guevara, Guillermina Bravo y Alirio Uribe.

El día 13 de agosto de 2015, se notificó a los honorables Representantes a la Cámara, Sara Helena Piedrahita, Lina María Barrera y Carlos Julio Bonilla, de la honrosa designación como ponentes del presente proyecto de ley.

Mediante comunicación calendada el día 27 de agosto de 2015, se solicitó prórroga para rendir ponencia para primer debate, esperando concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A fin de que a la fecha cumplida de la prórroga no se había recibido concepto alguno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitamos el 10 de septiembre de 2015 una segunda prórroga hasta que dicho concepto fuese emitido.

El día 22 de septiembre llegó a nuestros despachos comentarios al proyecto de ley suscritos por el doctor Andrés Escobar Uribe, Gerente de la Agencia Virgilio Barco Vargas.

Posteriormente el día 5 de octubre de 2015 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante oficio emitió concepto al proyecto de ley en mención, sustentando que no tiene objeciones de tipo fiscal.

De igual manera el día 5 de octubre de 2015 recibimos comentarios al proyecto de ley por parte de la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol).

Adicionalmente el día 13 de octubre de 2015, allegaron los comentarios del proyecto de ley en mención

por parte de la doctora Gina Chape Chape, Secretaria Distrital de hábitat (e).

A su vez el día 18 de septiembre de 2015, les solicitamos la identificación y delimitación de las áreas y predios descritos en la iniciativa legislativa ante el despacho del doctor Germán Darío Álvarez Lucero, Director General (e), del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el cual el día 25 de septiembre del año en curso, presentó oficio de traslado por competencias al doctor Gustavo Adolfo Marulanda Morales, Director del Departamento Administrativo de Catastro de Bogotá.

II. OBJETO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley busca excluir el área del proyecto de Renovación Urbana del Centro Administrativo Nacional (CAN), los predios del Hospital Universitario (Campus Santa Rosa), los edificios Uriel Gutiérrez, la Unidad Camilo Torres, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Nacional de Salud (INS), el Instituto Nacional de Metrología de Colombia, así como el predio denominado Humedal Salitre El Greco, también denominado Centro Bolivariano, componente número 14 del Parque Metropolitano Simón Bolívar de Bogotá, D. C. igualmente, se establece que serán excluidos del Proyecto de Renovación Urbana CAN, los Barrios Salitre el Greco, La Esmeralda y el predio Centro Bolivariano del Parque Simón Bolívar.

Se determina que las actuaciones de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas, se desarrollarán respetando la autonomía territorial.

III. CONTENIDO

El texto que se pone en estudio del Congreso de la República es una modificación al Decreto-ley número 4184 de 2011, por la cual se crea la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas, hoy Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco.

El proyecto de ley cuenta con dos (2) artículos, incluida la vigencia.

Artículo 1°. *Modificación del artículo 5° del Decreto-ley 4184 de 2011.*

Artículo 2°. *Vigencia.*

Con el fin de otorgar mayor claridad al mismo, se realizó el siguiente cuadro comparativo:

DECRETO-LEY NÚMERO 4184 DE 2011	ARTICULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 041 DE 2015 CÁMARA
Artículo 5°. <i>Objeto social.</i> El objeto de la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco Vargas –SAS– será:	Artículo 1°. El artículo 5° del Decreto ley 4184 de 2011 quedará así: Artículo 5°. <i>Objeto social.</i> El objeto de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas, será:
a) Elaborar y ejecutar un proyecto de desarrollo y renovación urbana en el área alínderada abajo, con sujeción a las normas aplicables para el efecto, en función de la materia dentro del respeto a las competencias de la Nación y de cada nivel territorial con el fin de:	a) Elaborar y ejecutar el proyecto de desarrollo y renovación urbana del Centro Administrativo Nacional (CAN) en el área alínderada abajo, con sujeción a las normas aplicables para el efecto, dentro del respeto a las competencias de la nación y de cada nivel territorial con el fin de:

DECRETO-LEY NÚMERO 4184 DE 2011	ARTICULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 041 DE 2015 CÁMARA	DECRETO-LEY NÚMERO 4184 DE 2011	ARTICULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 041 DE 2015 CÁMARA
a1. Contribuir a la mejor prestación de los servicios públicos a cargo de las entidades nacionales establecidas en el área alinderada o de las que se establezcan allí;	a1. Contribuir a la mejor prestación de los servicios públicos a cargo de las entidades nacionales establecidas en el área alinderada o de las que se establezcan allí;	b) Garantizar que haya nuevos edificios, para que las entidades estatales ubicadas hoy en las áreas del proyecto de desarrollo y renovación urbana puedan entregar los que ocupan y operar, sin embargo, en forma preferentemente continua, mediante la construcción aislada inicial de los primeros edificios en el área del proyecto.	b) Garantizar que haya nuevos edificios, para que las entidades estatales ubicadas hoy en las áreas del proyecto de desarrollo y renovación urbana puedan entregar los que ocupan y operar, sin embargo, en forma preferentemente continua, mediante la construcción aislada inicial de los primeros edificios en el área del proyecto.
a2. Para mayor realce y dignidad de las edificaciones que se construyan para prestar servicios públicos nacionales, dar a Bogotá un espacio de desarrollo urbanístico y arquitectónico a la altura de los mejores del mundo, y ejemplar en su respeto a las consideraciones ecológicas;	a2. Para mayor realce y dignidad de las edificaciones que se construyan para prestar servicios públicos nacionales, dar a Bogotá un espacio de desarrollo urbanístico y arquitectónico a la altura de los mejores del mundo, y ejemplar en su respeto a las consideraciones ecológicas;	c) Llegar a acuerdos con la Beneficencia de Cundinamarca para incorporar al proyecto de desarrollo y renovación descrito arriba, por cualquier título adecuado a la ejecución del proyecto, o por su aporte a la sociedad, los lotes de su propiedad localizados dentro del área del proyecto alinderado arriba;	N/A
a3. Para que la prestación de los servicios públicos nacionales que hayan de prestarse en el área tenga lugar en un ambiente digno y amable, dar a Bogotá espacios culturales y recreativos adecuados a su crecimiento demográfico y económico; y	a3. Para que la prestación de los servicios públicos nacionales que hayan de prestarse en el área tenga lugar en un ambiente digno y amable, dar a Bogotá espacios culturales y recreativos adecuados a su crecimiento demográfico y económico; y	d) Llegar a acuerdos con el Distrito Capital para asegurar la integración urbanística entre este proyecto de desarrollo y renovación urbana y el proyecto "Parque Metropolitano Simón Bolívar-Centro Bolivariano" (Decreto 300 de 2003);	N/A
a4. Mejorar, en general, la movilidad, el entorno y la vivienda alrededor de lo que hoy es el Centro Administrativo Nacional.	a4. Mejorar, en general, la movilidad, y el entorno de lo que hoy es el Centro Administrativo Nacional.	e) Elaborar y ejecutar estudios que faciliten la adquisición de inmuebles aledaños al Centro Administrativo Nacional y dentro del área del proyecto, y que se consideren necesarios para su adecuado desarrollo.	N/A
Se entiende que los proyectos de desarrollo o renovación pueden incluir ambos tipos de actividades, o una sola de ellas.	Se entiende que los proyectos de desarrollo o renovación pueden incluir ambos tipos de actividades, o una sola de ellas.	Parágrafo 1°. La Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco Vargas S.A.S. podrá, como parte de su objeto social, identificar, promover, gestionar y ejecutar proyectos en otras áreas de renovación o desarrollo urbano en Bogotá u otras ciudades del país, dentro del respeto a las competencias de la Nación y de cada nivel territorial.	N/A
El área del proyecto está conformada por un polígono limitado así:	El área del proyecto está conformada por un polígono limitado así:	Parágrafo 2°. Para el desarrollo de su objeto la empresa también podrá celebrar, entre otros, contratos de fiducia con sujeción a su régimen jurídico	N/A
i) al suroriente con la Carrera 50, entre la calle 26 y la calle 53;	i) Al suroriente con la carrera 50, entre la calle 26 y la calle 44;		Artículo 2°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.
ii) por el suroccidente con la calle 26, entre la carrera 50 y la carrera 68;	ii) Por el suroccidente calle 26 entre la carrera 50 y la carrera 60;		
iii) por el noroccidente con la carrera 68, entre la calle 26 y la calle 53;	iii) Por el noroccidente con la carrera 60 entre la calle 26 y la calle 44;		
iv) al nororiente con la calle 53, entre la carrera 68 y la carrera 50;	iv) Al nororiente con la calle 44, entre la carrera 60 y la carrera 50.		
	Los predios situados por fuera de este polígono, correspondientes a los barrios La Esmeralda y Salitre El Greco, no serán objeto de intervención en este proyecto.		
	Los predios que corresponden al Hospital Universitario (Campus Santa Rosa), los edificios Uriel Gutiérrez, la Unidad Camilo Torres, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Nacional de Salud (INS), el Instituto Nacional de Metrología de Colombia, el predio denominado Humedal Salitre El Greco alinderado así: Al norte con la Av. calle 53, al sur con la Av. El Dorado o calle 26, al oriente con la carrera 60 y al occidente con la carrera 66, barrio Salitre El Greco, también denominado Centro Bolivariano, Componente número 14 del Parque Metropolitano Simón Bolívar de Bogotá, D. C. serán excluidos del Proyecto de Renovación Urbana CAN.		
	Adicionalmente, en ningún caso, los mencionados inmuebles podrán ser objeto de expropiación;		

El artículo 1° cumple dos finalidades la primera es ampliar la competencia de la actual Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco con el fin de que realice la ejecución del proyecto de renovación urbana del Centro Administrativo Nacional CAN, garantizando un mejoramiento arquitectónico de las instalaciones físicas de los inmuebles que se encuentran allí, mejor distribución del espacio, construcción de nuevas edificaciones acordes a las necesidades actuales de los procesos de modificación y renovación urbana y segundo excluir los predios que corresponden al Hospital Universitario (Campus Santa Rosa), los edificios Uriel Gutiérrez, la Unidad Camilo Torres, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Nacional de Salud (INS), el Instituto Nacional de Metrología de Colombia, el predio denominado Humedal Salitre El

Greco alinderado así: Al norte con la Av. calle 53, al sur con la Av. El Dorado o calle 26, al oriente con la carrera 60 y al occidente con la carrera 66, barrio Salitre El Greco, también denominado Centro Bolivariano, Componente número 14 del Parque Metropolitano Simón Bolívar de Bogotá, D. C., garantizando de igual forma que los mencionados inmuebles no podrán ser expropiados en el desarrollo del proyecto y el artículo segundo se refiere a la vigencia de la norma a partir de su promulgación.

IV. MARCO JURÍDICO

El proyecto se fundamenta y cumple con el mandato constitucional en relación al contenido de las iniciativas legislativas y la competencia del Congreso, al respecto:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

El proyecto se fundamenta y cumple con el mandato constitucional en relación al contenido de las iniciativas legislativas y la competencia del Congreso, al respecto:

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. [...]

Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

Artículo 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido.

La iniciativa legislativa cumple con las formalidades de publicidad, unidad de materia y título de las leyes consagradas en la normatividad y además, cabe resaltar que mediante el presente proyecto de ley se pretende modificar un decreto-ley, que es aquel acto normativo con fuerza de ley que expide el Presiden-

te de la República en virtud de la delegación legislativa que realiza el Congreso de la República mediante una ley de facultades extraordinarias (artículo 150.10CP).¹

Expuesto lo anterior y conforme la Corte Constitucional la jerarquía normativa de un decreto-ley, es una disposición con fuerza material de ley equivalente a la que ostenta una ley ordinaria, en virtud de ello es el Poder Legislativo quien cuenta con la facultad de reformar, derogar o modificar el referido decreto.

De manera que, el Presidente de la República con ocasión a la delegación legislativa que realiza el Congreso de la República, supone que este ejerza de forma temporal la potestad legislativa lo que implica una alteración excepcional del principio de separación de poderes, cumpliendo con una serie de requisitos y sometido a prohibiciones contempladas en la Carta Constitucional como:

1. las Facultades deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno.

2. la existencia de un presupuesto de hecho: “que la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”.

3. la Ley de facultades debe contener de manera expresa y precisa las materias objeto de delegación legislativa.²

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el Presidente, dentro del término legal, solo puede hacer uso de ellas por una sola vez, de modo que al expedir el correspondiente decreto ley agota su cometido.³

En palabras de la Corte Constitucional:

“La función de modificar los decretos leyes se ha asignado al Congreso; luego de dictados, así no haya transcurrido todo el término de las facultades, el Gobierno ya cumplida su misión, carece de competencia para hacerlo. No es posible imaginar que después de dictados y no habiéndose vencido el término legal para su modificación concurren dos poderes y que, inclusive, pueda el Gobierno, justo antes de clausurarse el período de habilitación, alegando un supuesto status de legislador temporal, derogar leyes que a su turno hayan podido modificar decretos leyes previamente expedidos en uso de las mismas facultades extraordinarias”.⁴

En síntesis, el Poder Legislativo en cabeza del Congreso de la República cuenta con plena facultad constitucional para modificar mediante una ley ordinaria el Decreto-ley 1448 de 2011.

Aunado a lo expuesto, la finalidad de la iniciativa legislativa es excluir del proyecto de renovación ur-

¹ Alexei, Julio Estrada, Las Ramas Ejecutivas y Judicial del Poder Público en la Constitución Colombiana de 1991, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003, pág. 83.

² *Ibidem*, pág. 84.

³ *Ibidem*, pág. 87.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-510 de 1992. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

bana del Centro Administrativo Nacional (CAN) que desarrollará la denominada Agencia Virgilio Barco, los predios:

- El predio del Hospital Universitario (Campus Santa Rosa).
- El edificio Uriel Gutiérrez.
- La Unidad Camilo Torres.
- La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- El Instituto Nacional de Salud (INS).
- El Instituto Nacional de Metrología de Colombia.
- El predio denominado Humedal Salitre El Greco.
- El Centro Bolivariano, componente número 14 del Parque Metropolitano Simón Bolívar de Bogotá, D. C.
- Igualmente se establece que serán excluidos del mismo los barrios Salitre El Greco, La Esmeralda y el predio Centro Bolivariano del Parque Simón Bolívar.

Algunas de las razones jurídicas que argumentan los ponentes, la comunidad y diversas instituciones respecto de la exclusión de los predios, que se pretende realizar mediante la iniciativa legislativa, del proyecto de renovación urbana –CAN, son la defensa de bienes jurídicos superiores tales como la salud, educación, medio ambiente, la defensa del interés general y el derecho de la autonomía universitaria.

El derecho a la salud tiene un “*carácter ius fundamental [...], que en ciertos eventos comprende el derecho a acceso a prestaciones en materia de salud y cuya protección, garantía y respeto supone la concurrencia de los poderes estatales y de las entidades prestadoras y su protección mediante la acción de tutela*”⁵, se resalta la protección especial que debe otorgársele a este bien constitucional dado que es prioritario para la calidad de vida y mejoramiento del bienestar de la población.

El derecho a la educación: *tiene una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales*⁶, mediante la presente iniciativa se pretende aunar los esfuerzos para garantizar el acceso a la educación.

El derecho al medio ambiente sano: *la protección al ambiente ocupa un lugar trascendental en el ordenamiento jurídico nacional. Desde esta perspectiva, la Corte Constitucional colombiana ha desarrollado ese carácter ecológico de la carta política, dando carácter fundamental al derecho al ambiente sano, directamente y en su conexidad con la vida y la salud, entre otros*⁷, que impone deberes correlativos al Estado y a los habitantes del territorio nacional. Es decir, existe una responsabilidad en cabeza de la administración y la comunidad para contribuir y preservar un entorno sano y armónico que contribuyan

a un desarrollo sostenible y propendan por condiciones adecuadas para el desarrollo *óptimo* de derechos como la vida y la salud.

Así mismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, expresa:

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado ‘Constitución ecológica’, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección”⁸.

En conclusión, existe una protección reforzada por normatividad de rango constitucional e internacional al medio ambiente, puesto que se relaciona directamente con las condiciones de vida digna de cualquier ser humano.

Igualmente, se destaca la supremacía del interés general, que constituye norma y principio fundamental que consigna valores generales y abstractos y que busca trascender los intereses particulares de sus miembros, es aquel interés que permite preferir la consecución de objetivos comunes sobre intereses particulares y constituye una cláusula indeterminada cuyo contenido ha de hacerse explícito en cada caso concreto, en cumplimiento de la finalidades contempladas en el artículo 1° de la Constitución Política.

Además, el derecho a la autonomía universitaria: *es un principio constitucional de autodeterminación derivado de la Constitución, que propende por la garantía para los centros educativos de desarrollar su misión, filosofía y objetivos, en un entorno adaptado a su ideología y los fines académicos que se plantea*⁹. A través de este proyecto de ley se pretende garantizar el anterior principio constitucional.

Finalmente, a través de la presente iniciativa legislativa se protegen el conjunto de derechos descritos líneas atrás y a su vez se generan instrumentos de planeación estratégica que fortalecen el sistema distrital de áreas naturales protegidas y se garantiza la conservación de la biodiversidad, velando por la prevalencia del interés general sobre el particular.

Es importante resaltar que primero que no se predica la derogación tácita del artículo 5° del Decreto–ley 4148 de 2011 respecto de la Ley 1753 de 2015 (PND 2014–2018), porque la misma de manera expresa consagró la derogatoria del artículo 1° del mencionado decreto, que refiere a la naturaleza jurídica de la entidad; ante una derogatoria expresa no procede ningún tipo de interpretación. Y segundo, al comparar las disposiciones contempladas en los dos artículos no resultan opuestas y/o contradictorias, puesto que no se

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-548 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶ Corte Constitucional T-743 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷ Corte Constitucional Sentencia T-092 de 1993, M. P. Simón Rodríguez Rodríguez.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 2001, M. P. Jaime Araújo Rentería.

⁹ Corte Constitucional. T-068 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

evidencia ningún tipo de colisión entre los artículos analizados.

En consonancia con lo anterior, cabe aclarar que la Ley 1753 de 2015 (PND 2014-2018) no derogó el objeto social, proyectos y competencias estipulados en el artículo 5° del Decreto-ley 4184 de 2011 y en el Decreto reglamentario 0488 de 2013 para la hoy Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas, disposiciones específicas que trata la presente iniciativa legislativa.

No obstante, en situaciones donde se evidencia la derogatoria tácita de una norma anterior, la Corte Constitucional determina que: *“la derogación no afecta tampoco ipso iure la eficacia de la norma derogada, pues en general las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendo”*¹⁰, es decir, las situaciones que surgieron bajo la normatividad anterior, se continuarán rigiendo bajo la misma, aun cuando esta se encuentre derogada tácitamente.

Por lo tanto, no se configura un vaciamiento de competencias de la actual Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas (antes Empresa Virgilio Barco SAS), respecto de la facultad para continuar con el desarrollar del proyecto de renovación urbana del Centro Administrativo Nacional (CAN).

Expuestos los anteriores argumentos jurídicos, se procede a expresar la fundamentación de la iniciativa legislativa.

V. JUSTIFICACIÓN

Son fines esenciales del Estado garantizar los derechos, entre ellos, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo¹¹. Para tal fin, corresponde al Congreso de la República, como rama del poder público y representante del pueblo, la función de legislar consultando la justicia y el bien común¹².

En este sentido, el proyecto de ley busca la modificación del Decreto 4184 de 2011, por medio del cual se crea la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano –Virgilio Barco Vargas, que pretende renovar el Centro Administrativo Nacional (CAN), en virtud a que es necesario, debido al impacto y/o las consecuencias sociales que eventualmente puede traer la aplicación del decreto, pues de llegarse a poner en marcha se verían afectadas no solo algunas zonas residenciales (Barrios La Esmeralda y Salitre Greco) sino edificaciones, institutos como la Universidad Nacional donde funcionan la facultad de medicina, entre otras, la ESAP, algunos hospitales, el parque Simón Bolívar y zonas de reserva ambiental, donde habitan miles de propietarios de vivienda, acuden miles de estudiantes y trabajadores, por lo que se hace forzoso modificar o excluir del Decreto-ley

4184 de 2011, las zonas que afectan los intereses señalados y que repercutan en el ejercicio adecuado de derechos constitucionales.

Así, el proyecto busca mitigar o evitar que derechos como la educación, la salud, el medio ambiente, el patrimonio, entre otros, se vean perturbados con la renovación propuesta en el Decreto 4184 de 2011, normativa de la que hay que señalar, no contó con la participación de los diversos sectores o comunidades afectadas.

En efecto, de darse aplicación al decreto mencionado en la estricta forma de su redacción, se comprometerían instituciones de suma importancia como la Universidad Nacional de Colombia, entre ellas, las facultades de medicina (Hospital Universitario) y artes, de la que se benefician y gradúan miles de estudiantes y profesionales, respectivamente, lo cual no tiene excusa alguna y mucho menos en las actuales condiciones en las que se encuentra la educación pública en Colombia, donde en vez de darse mayor cobertura se recortan sus recursos. Igualmente, se afectarían, sin ninguna propuesta por parte del Gobierno nacional, instituciones como Hospital Central de la Policía, la Clínica del Niño, el Instituto Nacional de Salud y el Instituto de Immunología, lo que conllevaría a desmoronar una red hospitalaria importante no solo en el sector sino para la ciudad de Bogotá, lo que sin duda tampoco tiene asidero en el precario estado actual de la salud en el país. En otras palabras, en vez de avanzar o fortalecer la educación pública y la salud, el decreto no contribuye a su avance o desarrollo, y menos aún busca u ofrece mecanismos paliativos ante semejante impacto, lo que por ende justifica la intervención en la modificación por parte del Congreso de la República.

Asimismo, evidencia la modificación del Decreto 4184 de 2011, el impacto ambiental y social que el mismo produciría, pues se sacrifica o compromete gran parte del Parque Simón Bolívar, como se puede ver en delimitación del decreto, el cual constituye una zona o pulmón verde de la ciudad de Bogotá, D. C., en la que no solo habitan distintas especies vegetales o animales sino que en ella concurren miles de ciudadanos, familias y niños que disfrutan del parque a través de la recreación y el deporte. De la misma manera, se aniquila la reserva ambiental conocida como centro bolivariano y en el que existe un humedal donde habitan diversas especies, de acuerdo con algunos estudios.

Finalmente, se hace indispensable la modificación del decreto aludido, toda vez que gran parte de los barrios tradicionales de la ciudad de Bogotá, como La Esmeralda y Salitre Greco, y por ende la propiedad y la calidad de vida de sus residentes o moradores, comúnmente personas mayores de la tercera, se verían seriamente perjudicados. En efecto, en el solo barrio Salitre Greco residen aproximadamente 6000 personas, siendo la mayor parte de su población de la tercera edad que gozan de los espacios y zonas verdes del sector.

En este orden de ideas, el proyecto encuentra sustento constitucional en cuanto busca aminorar el impacto social del mismo y a la vez garantizar los intereses, principios y derechos constitucionales que en efecto se perturbarían de llegar a ponerse en marcha

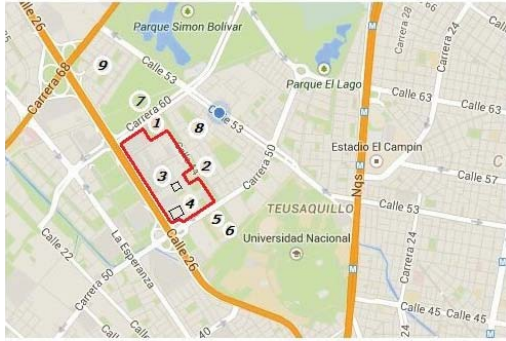
¹⁰ Sentencia C-901/11. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹¹ Preámbulo Constitución Política.

¹² Art. 133 C.P.

algunos artículos del decreto del gobierno nacional, como se puede colegir de las múltiples intervenciones en la audiencia pública¹³ y de la documentación que acompaña a este proyecto.

• Adicionalmente adjuntamos la localización geográfica del área del proyecto, mediante el siguiente mapa:



Predios a Excluir del proyecto de Renovación Urbana CAN, modificando el Decreto 4184 de 2011 en su artículo 5º:

1. Hospital Universitario Santa Rosa de la Universidad Nacional.
2. Escuela Superior de Administración Pública "ESAP".
3. Instituto Nacional de Metrología de Colombia.
4. Instituto Nacional de Salud "INS".
5. Unidad Camilo Torres (de la Universidad Nacional).
6. Edificio Uriel Gutiérrez (de la Universidad Nacional).
7. Humedal Salitre el Greco o Centro Bolivariano del Parque Simón Bolívar.
8. Barrio La Esmeralda.
9. Barrio Salitre El Greco.

14

Aunado a lo expuesto, se exponen los argumentos expresados por la comunidad y diferentes actores involucrados en el proceso de realización del proyecto de renovación urbana del Centro Administrativo Nacional (CAN).

• **Audiencia de Socialización Proyecto de ley número 041 de 2015 realizada el 21 de septiembre de 2015 en el Salón Boyacá del Congreso de la República**

NOMBRE	SÍNTESIS INTERVENCIÓN
LINA MARÍA BARRERA, REPRESENTANTE PONENTE:	Manifiesta que es muy importante conocer qué está pensando la comunidad, especialmente de los barrios afectados, los empresarios, las universidades y todas las entidades que se van a ver beneficiadas o perjudicadas con el proyecto de renovación urbana del CAN, resalta que prime el interés general sobre el particular.
SARA HELENA PIEDRAHITA, REPRESENTANTE PONENTE:	Destaca la importancia de que la comunidad y las personas afectadas por el tema de la renovación urbana, puedan expresar sus ideas, recopilar todos los puntos de vista respecto del proyecto de ley; hace una síntesis sobre los antecedentes del proyecto y la importancia de sacar adelante la iniciativa legislativa. Recalca que la comunidad, universidades e institutos puedan expresarse sobre el futuro de la delimitación del polígono y no puedan verse perjudicados por el desarrollo de la obra. Así mismo hace énfasis en la relevancia de la concertación de los diferentes puntos de vista de los actores para que se pueda llevar adelante el proyecto de la mejor manera y las comunidades estén involucradas en el desarrollo del mismo, no vean afectados sus intereses.

¹³ Artículo 2º de la C.P.

¹⁴ Fuente: Google Maps.

NOMBRE	SÍNTESIS INTERVENCIÓN
CARLOS EDUARDO GUEVARA (AUTOR), REPRESENTANTE DE BOGOTÁ	Resalta los principales fines del proyecto mismo entre ellos uno. 1) armonizar lo que el plan nacional de desarrollo estableció, porque venía de una empresa de renovación urbana ahora es una agencia de renovación, pero en el fondo no le cambia el objetivo último que es desarrollar un proyecto sobre los suelos más valiosos de la ciudad. Señala a la importancia de ese predio, el proyecto CAN sea un proyecto de innovación y emprendimiento; el 2) la importancia de salvaguardar el derecho a la educación y el derecho a la salud, salvaguardando el área de influencia. Refiere que no existe claridad sobre los planos a seguir para el desarrollo del proyecto y no hay un cronograma específico. Manifiesta que se deben garantizar las inversiones que la Universidad Nacional viene haciendo sobre el CAN y que el Gobierno nacional quiera expropiarlo para un centro de negocios y desarrollo inmobiliario, sería ilógico expropiar un predio que tiene un uso específico bajo el plan de ordenamiento territorial para un uso que si bien es prioritario no garantiza la vida, ni el derecho a la educación. Refleja la importancia de avanzar hacia una política de renovación urbana inclusiva, no se respeta la visión de la comunidad respecto del proyecto y la voluntad de la ESAP ni los de la Universidad Nacional, las entidades se ven subordinadas a la decisión del Gobierno nacional al definir ese perímetro de influencia el proyecto, hay que garantizar el derecho ambiente, a la salud, el disfrute al medio ambiente y el ambiente sano ,hay que garantizar el disfrute al espacio público el derecho a la participación y el derecho a la incidencia que fueron vulnerados por el proyecto de renovación urbana. Como representante de Bogotá defiende los intereses públicos sobre el interés particular y que den información clara y precisa sobre lo que se piensa desarrollar en la ciudad.
GERMÁN NAVAS TALLERO, REPRESENTANTE DE BOGOTÁ:	Destaca la importancia de defender los predios por su carácter público y manifiesto que se debe involucrar a la comunidad en el desarrollo del proyecto de renovación urbana del CAN.
RAÚL ESTEBAN SASTRE, DIRECTOR CIENTÍFICO DEL HOSPITAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL:	El 80% de las universidades del país son privadas, y el 20% son públicas, dentro de ese 20% se incluye el de la Universidad Nacional, el costo de la matrícula mínima en la universidad es de \$60.000 pesos anualmente se presentan aproximadamente 20.000 aspirantes y son admitidos 240, un índice de 1,2% de esos 20.000 aspirantes. El 75% de la formación de un médico se hace en un hospital, cuando funcionaba el Hospital San Juan de Dios, los estudiantes realizaban sus prácticas allí, luego de su colapso, diáspora de docentes y estudiantes, se perdió esa experiencia clínica centenaria y se canceló semestre académico en el año 2011, razón por la cual la Universidad Nacional decidió tener un hospital universitario propio y compro un área, el predio en el CAN, que era de la Caja Nacional de Previsión, la Clínica Santa Rosa, son cuatro hectáreas. El proyecto del Hospital Universitario de la Universidad Nacional está conformado por dos fases; la fase uno consiste en adecuar

NOMBRE	SÍNTESIS INTERVENCIÓN	NOMBRE	SÍNTESIS INTERVENCIÓN
	<p>la antigua Clínica Santa Rosa, modernizarla y hacer reforzamiento estructural para allí tener 230 camas y la fase dos, consiste en construir un nuevo hospital con 600 camas y toda la última tecnología, es un proyecto de un hospital digital.</p> <p>Lo que se propende con este proyecto es buscar el bienestar de los bogotanos y mejorar la calidad de la salud, el hospital está cerca al aeropuerto para atender heridos y cerca al parque metropolitano Simón Bolívar donde se atendería una eventual catástrofe ante un eventual sismo que sufra la ciudad de Bogotá. El proyecto (fase 1 y fase 2) va en beneficio de la educación pública en Colombia, de los estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia.</p>		<p>La renovación parte de renovar edificios que se encuentran deteriorados de más de 50 años, a esto no se opone la Universidad Nacional (UNAL) lo que no quiere es que se renueven edificios que no son sujetos de renovación, la UNAL tiene dos áreas de influencia que son el Hospital Universitario y cerca están los edificios Uriel Gutiérrez y Camilo Torres, polígono de características dotacional público.</p> <p>El hospital universitario es necesario primero porque desde 1941 se está buscando contar con el hospital propio, la UNAL lleva 75 años en búsqueda del mismo, en el 2005 adquiere con mucho esfuerzo el predio Campus Santa Rosa; segundo más de 5000 estudiantes de la salud requieren un hospital universitario para el desarrollo de sus prácticas, no solo la facultad de medicina, también odontología, enfermería, ciencias humanas, ciencias, ciencias económicas e ingeniería; de la facultad de medicina son más de 3000 estudiantes, también los estudiantes de fisioterapia, terapia ocupacional, terapia del lenguaje y nutrición, más de 51 posgrados para beneficio del país.</p> <p>La UNAL ha invertido más de 70.000 millones en la fase uno del Hospital Universitario, que está a punto de abrirse, pero es fundamental terminar la fase dos para los objetivos que se tienen que desarrollar.</p> <p>El Hospital Universitario lo necesita Bogotá por tres razones, primero por el riesgo sísmico de desastres naturales, por el déficit de camas hospitalarias y porque es un punto estratégico para la ciudad.</p> <p>Desde hace 40 años no se han construido al occidente de la ciudad nuevos centros hospitalarios, para 4 millones de habitantes, existe un déficit de infraestructura hospitalaria.</p> <p>La salud no le importa al proyecto de renovación urbana del CAN, según el mapa el 75% se convierten en áreas de uso privado.</p> <p>La propuesta de la facultad de medicina consiste en que para la atención de desastres, el desarrollo de la ciudad, mejorar ofertas de camas hospitalarias en el occidente, acceso a emergencias sobre el corredor de la calle 26, acceso al aeropuerto y déficit de camas de pediatría existente en Bogotá se deben proteger instituciones como el Hospital Universitario de la Universidad Nacional, Hospital Central de la Policía, la Clínica del Niño, el Instituto Nacional de Salud y el Instituto de Inmunología, no debe destruirse la red hospitalaria existente sino por el contrario fortalecerse, debe darse la fase 1 y 2 del Hospital Universitario Nacional, el Hospital Central de la Policía y la Clínica del Niño deben constituir el gran complejo hospitalario de Bogotá.</p> <p>Expresa que la fase dos del Hospital Universitario de la Universidad Nacional no se preservan en el actual mapa del proyecto de renovación urbana del CAN.</p> <p>Prima el interés privado sobre el interés público.</p> <p>La paz de Colombia necesita inversión en salud y educación, el Hospital Universitario no está en venta.</p>
<p>JORGE IVÁN BULA, VICERRECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA:</p>	<p>Resalta los antecedentes de la perspectiva de la Universidad Nacional, destaca las conclusiones a las cuales llegó una comisión propia de la Universidad Nacional que evaluó el impacto que iba a producir el proyecto de renovación urbana sobre el terreno y sobre la sociedad.</p> <p>La primera conclusión, efectivamente, la universidad le expuso a lo que en su momento a la empresa de renovación urbana, su interés en no participar en el proyecto de renovación urbana, toda vez que debía ser incluida porque le afectaba el desarrollo del mismo, los afectados, se debían incluir en el proyecto. En ese orden de ideas se comenzaron algunas acciones frente a la empresa y frente a la Alcaldía para manifestar la posición de la Universidad, lo primero que se hizo fue mandar una carta abierta al Concejo de Bogotá y al anterior ponente Simón Gaviria y a la antigua empresa Virgilio Barco para que los predios no fueran incluidos dentro del proyecto de renovación urbana, en el cual se señala que la universidad es patrimonio de todos los colombianos y tiene un aspecto importante en materia de salud.</p> <p>La segunda conclusión se refería al desarrollo del Hospital Universitario como escuela de formación en las áreas de la salud, en particular, en el Campus Santa Rosa se han invertido cerca de 70.000 millones de pesos. La tercera conclusión se refiere al impacto ambiental del proyecto, porque se sacrificaba un porcentaje significativo del Parque Metropolitano Simón Bolívar.</p> <p>La conclusión se dirige a excluir los predios de la universidad nacional para que no sean incluidos dentro del proyecto, el Edificio Uriel Gutiérrez y la Unidad Camilo Torres, el predio Campus Santa Rosa y los barrios Salitre el Greco y La Esmeralda.</p>		
<p>JOSÉ FERNANDO GALVÁN, DIRECTOR DE POSGRADOS DE LA FACULTAD DE MEDICINA, UNIVERSIDAD NACIONAL :</p>	<p>Describe el concepto de renovación urbana como aquellos proyectos de renovación y revitalización sobre zonas de ciudad que actúan sobre zonas deprimidas, de deterioro físico, socioeconómico o ambiental, y afirma que ninguna de las zonas sobre las cuales se va a desarrollar el proyecto posee estas características, o están en franco deterioro, y resalta además que requieren además la participación comunitaria, la concertación para la permanencia y la protección a propietarios y moradores.</p>		

NOMBRE	SÍNTESIS INTERVENCIÓN
LILIANA CASTAÑEDA, REPRESENTANTE ESTUDIANTIL ANTE EL CONSEJO ACADÉMICO DE LA UNAL:	<p>Expresa que el proyecto inmobiliario del CAN violenta el cumplimiento de los fines misionales de la universidad e impide las labores de docencia, investigación y extensión de la Universidad y amenazaba la existencia misma de los predios de la sede de Bogotá de la Universidad.</p> <p>Expresa que el proyecto ciudad –CAN tiene una inversión de 12 billones de pesos en el sector estratégico más importante entre el aeropuerto y el centro administrativo de la capital del país, expresa por esa razón que el proyecto sigue su curso y a pesar de que no hay una normativa del distrito en el plan de ordenamiento territorial que permita ejecutarlo por completo, manifiesta que ya empieza el tema del edificio de transición, que es la primera etapa de la ejecución del proyecto de renovación del CAN.</p> <p>Actualmente todos los edificios donde se va a ejecutar el proyecto de renovación urbana tienen uso público, pero ahora van a tener una mezcla de uso y se van a diversificar usos a hoteles, centros de convenciones, centros comerciales vivienda de lujo en menor proporción y solo si lo exige la norma distrital lo exige vivienda de interés social.</p> <p>Expresa que del 100% de los edificios públicos ahora van a tener solo un 40% con vocación pública en algunos pisos ya construidos, del área construida, no del suelo, que tendrá un costo de 3,5 billones.</p> <p>Expresa que se comprometen 38 mil metros cuadrados de manera arbitraria en el proyecto sin consultar a la Universidad, en medio de la crisis financiera más aguda que haya atravesado la UNAL, este año solo para abrir sus puertas necesitó de 93 mil millones déficit que va a esta altura del año en 60 mil millones de pesos que no tiene para funcionar.</p> <p>Sostiene que con los recursos de la estampilla en veremos y con los recursos del Presupuesto General de la Nación en veremos, no está claro el futuro del Hospital Universitario de la Universidad Nacional que necesita Bogotá y sus estudiantes.</p> <p>Expresó que el futuro del Hospital Universidad Nacional es incierto que de lo único que se tiene certeza es el riesgo de perder uno de los terrenos más importantes, en los que se cruzan el derecho a la salud y el derecho a la educación de todos los colombianos.</p> <p>Manifiesta que la comunidad académica refiere se movilizará de forma amplia y democrática, defendiendo los derechos a la salud y a la educación para tener un nuevo modelo de país para salud y para educación.</p>
LEANDRO BETANCOURT, REPRESENTANTE ESTUDIANTIL DE ESAP	<p>Han identificado desde la ESAP que no se les ha tenido en cuenta en el proyecto: no ha habido el espacio, ni el lugar para discutir sus intereses frente al proyecto de renovación del CAN.</p> <p>Desde el 2012 no ha podido establecerse un canal de información directo respecto del proyecto con la Agencia Nacional Virgilio Barco. Se han generado diferencias significativas entre la información catastral de los títulos y la levantada en el sitio; por ejemplo en el área del esquema jurídico están 19.000 m², en el área de la escritura también 19.000 m², mientras que en catastro son 39.000 m². El área física determinada por la ESAP son 25.000 m².</p>

NOMBRE	SÍNTESIS INTERVENCIÓN
	<p>Destaca que son predios significativos y determinantes para su proceso de formación, no están interesados en traslados hacia otro lugar.</p> <p>Por lo tanto, ¡La ESAP no se vende!</p> <p>Con el fin de proteger los predios de la ESAP, apoyan y se comprometen con este proyecto de ley, ya que la afectación en movilidad y seguridad al ser trasladados hacia otro lugar es muy alta.</p> <p>Y si bien los proyectos de renovación se realizan en zonas deprimidas, esta no es una de ellas.</p>
EDUARDO PRIETO, PRESIDENTE DE ASOVECINOS TEUSAQUILLO	<p><i>Expresa que el tema de renovación urbana se les ha convertido en un problema de vida.</i></p> <p><i>“La renovación urbana está planteada en el terreno equivocado”</i></p> <p>El proyecto de ley 041 plantea que la renovación se haga donde debe ser, es decir, en el CAN ya que 110 edificaciones de más de 22 pisos afectan a los vecinos.</p> <p>En lo que tiene que ver con el parque Metropolitano Simón Bolívar no es de la comunidad de Teusaquillo exclusivamente. La empresa de renovación plantea mutilarle 30 hectáreas al parque el cual consta de 14 predios desde la calle 26 entrada principal hasta el parque del Salitre y el parque de los Novios.</p> <p>El lote administrado por la beneficencia que no es la propietaria sino la albacea ante la administración distrital se encuentra como suelo protegido, la propuesta ganadora propone hacer allí un corredor ambiental, como si no existiera ya un predio que conecta ambientalmente las 30 hectáreas.</p> <p>Están de acuerdo con que el Ministerio de Defensa necesita reestructuración pero no afectando los predios del Simón Bolívar.</p> <p>Solamente el 20 % del proyecto es para uso público. Es absurdo que el 80% vaya a ser con fines privados.</p> <p>Humedal Salitre– El Greco hace parte de la estructura ecológica de la ciudad.</p> <p>Por lo que Humedales Bogotá han hecho estudios serios sobre el tema y han sacado registro fotográfico de un ecosistema que se está destruyendo.</p> <p>La renovación en Bogotá, está en un barrio consolidado como es el barrio La Esmeralda, quieren apoderarse de esos predios para hacer un negocio inmobiliario que la comunidad no está dispuesta permitir.</p> <p>Piden a los congresistas y al Concejo de Bogotá tomar acciones para que no destruyan el último pulmón de la ciudad, además de los barrios establecidos y parte de la Universidad Nacional.</p>
LORENA TOVAR VOCERA, REPRESENTANTE BARRIO LA ESMERALDA	<p>Se cuestiona sobre ¿Será que estamos frente a la privatización de lo público frente a lo privado?</p> <p>La Secretaría Distrital de Planeación enseña unos mapas adulterados en el que se ve otro grado de intervención.</p> <p>El barrio La Esmeralda pertenece a la UPZ Unidad de planeamiento zonal, es uno de los más verdes de Bogotá.</p>

NOMBRE	SÍNTESIS INTERVENCIÓN	NOMBRE	SÍNTESIS INTERVENCIÓN
	<p>Los residentes del barrio La Esmeralda están totalmente complacidos con el proyecto de ley porque lucha por los derechos fundamentales como lo son: la educación, el medio ambiente, el patrimonio y además, está en contra de una intervención que era abiertamente impositiva, arbitraria.</p> <p>La expropiación por vía administrativa que está en el Código Civil Colombiano en la Ley 57 de 1887. ¿Será que la figura de la expropiación es para despojar lo público?</p> <p>Recomendación para hacerle al proyecto de ley: En cuanto al objeto de la expropiación, no puede ser nunca expropiar para privatizar. El objeto de la expropiación vía administrativa lo ha dicho la ley, son motivos de utilidad pública o interés social. No los intereses privados ni del presidente ni de las personas que financian las campañas.</p> <p>Por lo cual sugieren se debe adicionar el objeto de expropiación que trae la ley "No podrán ser objeto de expropiación los inmuebles que se sacan de este proyecto de ley por su alto valor ambiental, urbanístico, educacional y también por el grado de importancia en la prestación de salud, entre otros.</p> <p>En cuanto al barrio La Esmeralda es un barrio consolidado, de gente muy adulta en donde se vive con dignidad y donde los espacios públicos son tremendamente apetecidos.</p> <p>Un llamado a los representantes para que blinden el proyecto y pase tal cual como está. Así como se estableció en el documento CONPES.</p>		<p>empresa de renovación y desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas, hoy Agencia Nacional inmobiliaria, el Decreto 488 de 2013 por el cual reglamentó el artículo 5°. del Decreto 4184 y el Decreto distrital 364 de 2013 actualmente suspendido por el Consejo de Estado, a través del cual el alcalde Mayor de Bogotá expidió la modificación excepcional al plan de ordenamiento territorial.</p> <p>El uso del suelo en los precios afectados con el proyecto CAN son los siguientes:</p> <p>El centro Bolivariano Según el Decreto 190 de 2004 que es el POT vigente ante la suspensión del 364 considera el Centro Bolivariano como suelo de protección destinado para recreación activa y pasiva. En tanto que el Decreto el 364 suspendido, lo contempló como un área de integración, permitiendo allí los usos residenciales, dotacional, convencional, de comercio y servicios en los 2 primeros pisos y locales, no mayores a 200 m² también para industria de bajo y mediano impacto.</p> <p>A través de esta modificación excepcional al plan de ordenamiento territorial, el distrito capital en cabeza del alcalde mayor y de su secretario de planeación modificó el uso del suelo este predio del Centro Bolivariano para viabilizar el proyecto Can, desconociendo de tajo la vocación ambiental que tiene este predio. Fue uno de los aspectos fundamentales para que el Concejo de Bogotá negara el proyecto de Acuerdo a las modificaciones al POT, no tanto como lo asevera el alcalde de que el Concejo no se haya querido comprometer con la adaptación de la ciudad al cambio climático, la realidad es que habían unos temas bien complejos en el que se pretendía cambiar el uso del suelo para satisfacer ese apetito voraz inmobiliario en la ciudad de Bogotá.</p> <p>El predio Centro Bolivariano tiene características de humedal, existe un informe preliminar realizado por la doctora Lorena Burbano Córdoba – Bióloga de la Universidad del Quindío, hizo un estudio en julio del 2014 y entre las conclusiones dice lo siguiente: tiene un aproximado de 4180 m² de área inundable con abundante junco fino o junco de estera, con presencia de ranas. La zona de estudio presenta morfología de un humedal, de aparente riqueza alta de especies. Es decir para todos es un humedal, menos para la Secretaría Distrital de Medio Ambiente que dice que no es un humedal y para el doctor Andrés Escobar, gerente de la Agencia nacional, que dice que eso es un potrero, donde no hay vida.</p> <p>La petición es que se incluya en el párrafo primero actual del artículo 5°. del Decreto 4184 porque es el que salvaguarda el tema de la competencia del distrito, de la autonomía territorial del distrito para seguir protegiendo estos predios.</p>
<p>HERMES DARÍO LARA, VOCERO, BARRIO LA ESMERALDA</p>	<p>Expresa que los residentes de los barrios son la parte más débil del proceso porque no hacen parte del sistema educativo ni de salud; pero sí son parte de los ciudadanos de Colombia que tienen el derecho a ser tenidos en cuenta en todo lo que tenga que ser propio de los derechos del ciudadano.</p> <p>Lo que el gobierno quiere hacerle a los barrios La Esmeralda y Salitre-El Greco es exactamente la misma política de privatización que ha pretendido en el resto de las actividades del Estado. El porcentaje de interés público va a ser mínimo al servicio que sí va a tener el capital privado, que reiteradamente ya se han mencionado quiénes son.</p> <p>Los representantes deben tener en cuenta que una vez por todas debe señalarse al Gobierno nacional que no puede hacer renovación en donde no se requiere renovación.</p> <p>Es absolutamente claro que hay que renovar el CAN, pero eso es hacerse a las cosas de manera ilegal.</p> <p>La dignidad y la justicia también están de la mano de los ciudadanos que tenemos unos bienes con los que podemos representar, el barrio La Esmeralda es un ejemplo, es uno de los más tradicionales de Bogotá.</p> <p>Es la oportunidad de apoyar a los congresistas para seguir adelante con el proyecto de ley.</p>	<p>JORGE NAVAS PARRA, REPRESENTANTE DEL BARRIO SALITRE EL GRECO</p>	<p>Destaca la caracterización del barrio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Barrio Salitre El Greco es un barrio de aproximadamente 6000 habitantes 2. Existe desde hace casi 40 años 3. Estrato 4 4. Mayor parte de sus habitantes: Personas de la tercera edad.
<p>CONCEJAL DE BOGOTÁ, JAIRO CARDOZO SALAZAR (MIRA)</p>	<p>Refiere que en cuanto tiene que ver con la normatividad se debe estar muy atento a lo dispuesto por la Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el plan de desarrollo 2010-2014. El documento CONPES 3694 de 2011, el Decreto-ley 4184 de 2011, por el cual se creó la</p>		

NOMBRE	SÍNTESIS INTERVENCIÓN
	<p>La lucha de todos estos años ha sido por la conservación del suelo, como suelo residencial, a pesar de los diferentes ataques desde el punto de vista comercial.</p> <p>Consideran que el Barrio Salitre El Greco no debe ser objeto de esta renovación, sin querer decir que no entienden que las ciudades tiene que progresar y crecer, pero el Barrio El Salitre El Greco primero que todo es un barrio emblemático, insignia de la ciudad que se ha conservado y que no han permitido durante todos estos años que caiga en el deterioro gracias al trabajo de los vecinos, por eso consideran que este barrio debe conservarse como un barrio residencial.</p> <p>“El Barrio Salitre– El Greco tampoco está en venta y ahí permaneceremos”.</p>
<p>AMIRA AMAYA TORRADO FUE INTERVENTORA DEL PARQUE METROPOLITANO SIMÓN BOLÍVAR</p>	<p>Su posición frente a este proyecto es defender al parque Simón Bolívar, ya que este parque es componente metropolitano del equipamiento público de la ciudad y sus habitantes.</p> <p>No debe ser menospreciado ni utilizado por ninguna reforma urbana, menos si disfrazada de renovación, solo va a satisfacer intereses particulares.</p> <p>Este parque está constituido por 370 hectáreas y fue decretado como zona verde metropolitana mediante acuerdo 7 del 20 de diciembre de 1979; estos predios adquieren el carácter de bienes de uso público, los cuales son inalienables, inembargables e imprescriptibles.</p> <p>En conclusión el parque Simón Bolívar se está perdiendo, puesto que la mayoría de sus predios se están privatizando para beneficiar a particulares, siendo que el objeto principal del parque fue ser un parque popular y una estructura ecológica fundamental.</p>
<p>JAVIER VIVEROS, REPRESENTANTE LEGAL INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGÍA DE COLOMBIA.</p>	<p>Expresa que la función del instituto que representa es encargarse de ser el punto de referencia de la totalidad de las mediciones de calidad que adelanta el país, somos también fuente de la hora legal colombiana y tenemos los laboratorios de la referencia metroológica a nivel nacional.</p> <p>Expresa que la entidad se ha visto afectada dentro del proceso de renovación urbana del Can en la siguiente estructuración: “el edificio donde funciona el instituto es pequeño en comparación con otras áreas o entidades, cuenta con 3366 metros cuadrados construido con cooperación de la República Federal de Alemania, este edificio cuenta con adecuaciones técnicas específicas que no son comunes a otros edificios dentro de la zona del Can, se está hablando de que para la independización de los laboratorios de masa tiene una base de 35 metros de profundidad en su sedimentación para separar los laboratorios de las vibraciones locales.</p> <p>Cuenta además con seis pisos de los cuales cinco pisos están dedicados fundamentalmente a laboratorios de metrología, todas sus paredes están cubiertas de piedra caliza para aislarla térmicamente de la afectación solar; se ha presentado una inversión total colombiana de \$ 51.500.000.000 millones.</p>

NOMBRE	SÍNTESIS INTERVENCIÓN
	<p>Puntualmente se habla de un desarrollo de veintitrés años de evolución en metrología y de un reconocimiento mundial.</p> <p>Manifiesta que: se afectaría el aseguramiento de la calidad de los productos colombianos que son la fuente de la exportación nacional y se afectaría la protección del consumidor colombiano al no tener un punto de referencia nacional de todas las mediciones lo que es la metrología a nivel nacional, de igual manera volveríamos a retrasar el progreso obtenido hasta el momento.</p> <p>Finalmente expone la importancia de seguir ejerciendo el servicio que han desempeñado hasta el día de hoy.</p>
<p>LEONOR MORENO RUIZ, PRESIDENTA DEL COMITÉ PARA CONSERVACIÓN DEL BARRIO SALTRE GRECO.</p>	<p>Expresa que desde el año 2012 se está trabajando para defender el Centro Cultural Bolivariano, y quiere dar a conocer el Proyecto llamado Nuevo estudio que contiene la historia jurídica del parque Simón Bolívar desde 1978 hasta 2014 con la documentación que defiende el parque Simón Bolívar y el Centro Cultural Bolivariano, se defiende primordialmente porque este es un pulmón fundamental de la ciudad.</p>
<p>ALFONSO CÁRDENAS, DIRECTOR DE DESARROLLO TERRITORIAL DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO.</p>	<p>Expresa que su pronunciamiento debe darse desde el marco de las competencias del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, competencias que están dirigidas a orientar las políticas de desarrollo urbano y territorial para todas las ciudades del país.</p> <p>El Ministerio da los lineamientos que se deben tener en cuenta en los proyectos de renovación urbana.</p> <p>Desde el Ministerio llama la atención el proyecto que se está presentando en aspectos propios que podrían ser de trabajo técnico en el proceso de la estructuración de la operación de renovación urbana, no consiente como se está analizando el proceso, pero siempre desde la perspectiva ministerial expresa que todas las actuaciones conexas y relacionadas con la operación urbana deberán dirigirse a optimizar y crear mejores mecanismos de articulación con el sector Can de la ciudad y teniendo en cuenta la posibilidad de potenciar este sector con un desarrollo óptimo que para la ciudad son bienvenidos.</p> <p>En cuanto a la delimitación del proyecto se observa la oportunidad de intervenir o trabajar con las comunidades del área de influencia, puede ser una oportunidad para trabajar con los impactos negativos y que se generen normas y lineamientos técnicos articulados con lo que la misma comunidad requiere y necesita para estos barrios, pero es un tema que se debe tratar en el marco de la estructuración de la renovación.</p> <p>Refiere que la empresa que piensa desarrollar esta renovación debe garantizar los lineamientos y cumplir con lo que ordena el Plan de Desarrollo territorial que para el caso específico será el Plan de Ordenamiento Territorial y la norma urbanística que se produzca en el Distrito Capital.</p> <p>En conclusión, a nivel de ley no ve por qué se deba ajustar el área de influencia, salvo que se demuestre que no se requieren esas áreas en el proyecto de renovación, pero esto es de autonomía del legislador.</p>

NOMBRE	SÍNTESIS INTERVENCIÓN
MÓNICA GARZÓN RODRÍGUEZ, REPRESENTANTE DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL, SECRETARÍA DE HABITAD.	<p>Sostiene que puntualmente desde el Distrito se expiden decretos de incentivos para moratorios en los procesos de renovación urbana, se expidió el Decreto 448 de 2014 que contiene unos incentivos concretos para las personas habitantes de estos sectores.</p> <p>Dentro de estos incentivos cuentan con viviendas de reemplazo en los proyectos de renovación urbana resultantes, reconocimientos para aquellos moradores que tenían actividades comerciales que ejercían se les hace una indemnización por sus ingresos, adicionalmente también pueden conservar el Estrato que tenían antes el proyecto de renovación hasta por 10 años, también se les pagan los derechos de traslado mientras se construye el proceso de la renovación y el tema de arrendamiento mientras se construye el proceso de renovación y ellos vuelven una vez terminado el proceso de renovación y adicionalmente como un último incentivo, también se consagra la participación de los moradores en las utilidades generales en los proyectos de renovación, en el distrito con este modelo, a los moradores los volvemos socios, en donde se quedan viviendo.</p> <p>Como conclusión se puede decir que este tipo de proyectos tan grande requiere una mayor concertación más amplia que incluya a todos los actores y agentes y una mayor difusión para que se garantice la participación ciudadana.</p>

Por las razones expuestas,

VI. PROPOSICIÓN

De acuerdo a las consideraciones expuestas, solicito a los honorables Representantes de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate con ponencia positiva al Proyecto de ley número 041 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 5° del Decreto-ley 4184 de 2011.


SARA HELENA PIEDRAHITA LYONS
Coordinadora Ponente
Representante a la Cámara


LINA MARIA BARRERA RUEDA
Representante a la Cámara


CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Representante a la Cámara

VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 041 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 5° del Decreto-ley 4184 de 2011.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 5° del Decreto-ley 4184 de 2011 quedará así:

Artículo 5°. Objeto social. El objeto de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas, será:

a) Elaborar y ejecutar el proyecto de desarrollo y renovación urbana del **Centro Administrativo Nacional (CAN)** en el área alinderada abajo, con sujeción a las normas aplicables para el efecto, dentro del respeto a las competencias de la Nación y de cada nivel territorial con el fin de:

a1. Contribuir a la mejor prestación de los servicios públicos a cargo de las entidades nacionales establecidas en el área alinderada o de las que se establezcan allí.

a2. Para mayor realce y dignidad de las edificaciones que se construyan para prestar servicios públicos nacionales, dar a Bogotá un espacio de desarrollo urbanístico y arquitectónico a la altura de los mejores del mundo, y ejemplar en su respeto a las consideraciones ecológicas.

a3. Para que la prestación de los servicios públicos nacionales que hayan de prestarse en el área tenga lugar en un ambiente digno y amable, dar a Bogotá espacios culturales y recreativos adecuados a su crecimiento demográfico y económico; y

a4. Mejorar, en general, la movilidad, y el entorno de lo que hoy es el Centro Administrativo Nacional.

Se entiende que los proyectos de desarrollo o renovación pueden incluir ambos tipos de actividades, o una sola de ellas.

El área del proyecto está conformada por un polígono limitado así:

i) Al suroriente con la carrera 50, entre la calle 26 y la calle 44.

ii) Por el suroccidente calle 26 entre la carrera 50 y la carrera 60.

iii) Por el noroccidente con la carrera 60 entre la calle 26 y la Calle 44.

iv) Al nororiente con la calle 44, entre la carrera 60 y la carrera 50.

Los predios situados por fuera de este polígono, correspondientes a los barrios La Esmeralda y Salitre El Greco, no serán objeto de intervención en este proyecto.

Los predios que corresponden al Hospital Universitario (Campus Santa Rosa), los edificios Uriel Gutiérrez, la Unidad Camilo Torres, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Nacional de Salud (INS), el Instituto Nacional de Metrología de Colombia, el predio denominado Humedal Salitre El Greco alinderado así: Al norte con la Av. calle 53, al sur con la Av. El Dorado o calle 26, al oriente con la carrera 60 y al occidente con la carrera 66, barrio Salitre El Greco, también denominado Centro Bolivariano, Componente número 14 del Parque Metropolitano Simón Bolívar de Bogotá, D. C. serán excluidos del Proyecto de Renovación Urbana CAN.

Adicionalmente, en ningún caso, los mencionados inmuebles podrán ser objeto de expropiación.

b) Garantizar que haya nuevos edificios, para que las entidades estatales ubicadas hoy en las áreas del proyecto de desarrollo y renovación urbana puedan entregar los que ocupan y operar, sin embargo, en forma preferentemente continua, mediante la construcción aislada inicial de los primeros edificios en el área del proyecto.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


SARA HELENA PIEDRAHITA LYONS
Coordinadora Ponente
Representante a la Cámara


LINA MARIA BARRERA RUEDA
Representante a la Cámara


CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Representante a la Cámara

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá, D. C. 28 de octubre de 2015.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 041 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 5° del Decreto-ley 4184 de 2011.*

Autores: honorables Representantes *Ana Paola Agudelo García, Guillermina Bravo Montaña, Carlos Eduardo Guevara Villabón y Alirio Uribe Muñoz*, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTINEZ BARRERA

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
110 DE 2015 CÁMARA**

por medio de la cual se modifica la edad máxima de retiro de algunos servidores públicos del orden nacional y de los particulares que ejercen funciones públicas de modo permanente.

1. Antecedente de la iniciativa

En el periodo 2009 se puso a consideración del Congreso una iniciativa semejante, el Proyecto de ley número 154 de 2010 Cámara, “por el cual se desarrolla el artículo 233 de la Constitución Política de Colombia y se fija la edad de retiro forzoso para los magistrados de las altas Cortes”, de autoría de los honorables Representantes: *Carlos Julio Bonilla Soto, José Edilberto Caicedo Sastoque, Yolanda Duque Naranjo, José Alfredo Gnecco Zuleta, Jack Housni Jaller, Jaime Rodríguez Contreras, Mario Suárez Flores.*

En la legislatura 2013-2014 también se presentó por parte del Representante a la Cámara Rodrigo Lara Restrepo, el Proyecto de ley 085 de 2014 Cámara, “por medio de la cual se modifica la edad de retiro forzoso de los servidores públicos de la rama ejecutiva y de la rama judicial”.

Las anteriores iniciativas fueron archivadas. De ellas, el proyecto de ley que nos ocupa, número 110 de 2015 Cámara, plasmó las iniciativas anteriores. Los autores son los honorables Representantes: *María Fernanda Cabal Molina, Tatiana Cabello Flórez, Wilson Córdoba Mena, Carlos Alberto Cuero Valencia, Hugo Hernán González Medina, Nicolás Daniel Guerrero Montaña, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Federico Eduardo Hoyos Salazar, Rubén Darío Molano Piñeros, Óscar Darío Pérez Pineda, Esperanza María De Los Ángeles Pinzón de Jiménez, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Margarita María Restrepo Arango, Cristóbal Rodríguez Hernández, Edward David Rodríguez Rodríguez, Rafael Romero Piñeros, Heriberto Sanabria Astudillo, Fernando Sierra Ramos, Santiago Valencia González y María Regina Zuluaga Henao* y por los honorables Senadores *Alfredo Ramos Maya, Álvaro Uribe Vélez, Carlos Felipe Mejía Mejía, Daniel Alberto Cabrales*

Castillo, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Iván Duque Márquez, José Obdulio Gaviria Vélez, León Rigoberto Barón Neira, Nohora Stella Tovar Rey, Paola Andrea Holguín Moreno.

El día 29 de septiembre de 2015, fuimos designados como ponentes para primer debate, ante la Comisión Séptima de Cámara de Representantes, los honorables Representantes: *Fabio Raúl Amín Salame* (Coordinador), *Margarita María Restrepo Arango y Rafael Eduardo Paláu Salazar.*

2. Competencia

El proyecto de ley está en consonancia con los artículos 150, 154, 157, 158 de la Constitución Política referentes a su origen, competencia, formalidades de publicidad y unidad de materia.

Así mismo, está en línea con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa parlamentaria.

3. Contenido del proyecto de ley

El objeto del proyecto tiene como finalidad ampliar en cinco años la edad de retiro forzoso de algunos servidores del Estado, especialmente cualificados, por cuanto las circunstancias de la vida contemporánea dan cuenta de la desuetud de la norma vigente sobre retiro forzoso, diseñada hace ya casi medio siglo.

El proyecto de ley cuenta con 4 artículos. El artículo 1°, incrementa la edad de retiro forzoso de los servidores públicos enunciados, en setenta (70) años; el artículo 2°, realiza la salvedad que esta ley, no modifica la legislación sobre el acceso al derecho a la pensión de jubilación; el artículo 3°, deja claro que esta ley no modifica el régimen de acceso a ninguno de los cargos a los que se hace referencia en el artículo primero, ni el de permanencia y retiro de los mismos, salvo en la edad máxima de retiro aquí fijada. Tampoco modifica las condiciones, requisitos, circunstancias y demás situaciones establecidas en el régimen general y los regímenes especiales que regulan el acceso al derecho a la pensión de jubilación y el artículo 4°, vigencia y derogatoria.

4. Introducción

Las condiciones y expectativas de vida han cambiado notablemente en Colombia. En ese entonces la edad de retiro forzoso que se fijó era mayor a la expectativa de vida –en siete años para las mujeres y en diez para los hombres–, lo cual podría incluso señalarse como injusto con los funcionarios públicos, pues a pocos les permitía el disfrute de la jubilación. Por contrapartida, ello traía consigo poca presión para el sistema pensional colombiano.

Para 1960 la expectativa de vida estaba en 58 y 55 años; en 2012 se encontró en 70 y 77 años respectivamente, según cifras del Banco Mundial.

La prolongación de la vida trae aparejada la necesidad de contar con más y mejores empleos, con políticas de empleo específicas y elaboradas adecuadamente, y con sistemas de seguridad social eficaces a lo largo de la vida laboral. En la actualidad, hasta los trabajadores que integran la minoría con acceso a una jubilación no ocultan su temor ante la posibilidad de que la contracción de las prestaciones les impida cubrir sus necesidades y el costo de vida a lo largo de los años.

Las más recientes políticas públicas a nivel mundial han optado por promover el trabajo digno de las personas con más edad, teniendo en cuenta los escenarios futuros, el incremento sostenido en los índices de dependencia, y la capacidad con la que aún cuentan estos ciudadanos.

Hoy son otras las realidades, como se puede apreciar en el siguiente cuadro de la División de Población de la CEPAL, que coincide con cifras del Banco Mundial, según las cuales la expectativa de vida en Colombia para los hombres en 2013 fue de 70 años y 4 meses, y para las mujeres de 77 años y 7 meses. El DANE calcula que para el año 2020 el 8,5% de la población colombiana estará por encima de la actual edad de retiro.

COLOMBIA
INDICADORES DEL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO ESTIMADOS Y PROYECTADOS POR QUINQUENIOS
(Período / Period 1950-2100)

Indicadores demográficos / Demographic indicators	Quinquenio / Quinquennia															
	1950-1955	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020		
Esperanza de vida / Life expectancy at birth																
Ambos sexos / Both sexes	50,6	55,2	57,9	60,1	61,8	64,0	66,9	68,0	68,7	70,3	71,7	72,9	73,8	74,6		
Hombres / Males	49,0	53,5	56,2	58,3	59,7	61,8	63,6	64,5	64,5	66,5	68,0	69,2	70,2	71,1		
Mujeres / Females	52,3	56,9	59,7	61,8	63,9	66,3	70,2	71,7	73,0	74,2	75,4	76,6	77,4	78,1		

Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL, Revisión 2013.

Source: CELADE - Population division of ECLAC, 2013 Revision.

Ciertamente, en el país han disminuido las cifras de mortalidad prematura, tanto por enfermedades como por infecciones crónicas, y se ha incrementado la calidad de las condiciones médicas, nutricionales, de vacunación y habitacionales de los ciudadanos, lo cual ha ampliado notoriamente las expectativas de vida de los colombianos. Igualmente, y a pesar de cualquier dificultad, hoy Colombia tiene más personas amparadas por los distintos regímenes de seguridad social.

A pesar de lo anterior, la legislación sobre edad de retiro sigue inmutable. El límite de edad para los funcionarios públicos no se ha movido a pesar de la evidencia de que es hora de ajustar la legislación para que responda de manera eficiente a las condiciones actuales y permita la sostenibilidad del sistema pensional.

De otro lado, en el mundo hay un cierto consenso sobre la necesidad de aprovechar la experiencia para el beneficio de la sociedad. En el año 2002, Colombia suscribió con otros 159 países el llamado Plan de Acción de Madrid, una iniciativa mundial para encarar el reto del envejecimiento en el siglo XXI. En él se establecen políticas para estimular la participación eficaz y plena de las personas mayores en la vida económica, política, social y cultural de las naciones. En ese pacto, nuestro país se comprometió a promover actitudes favorables a los trabajadores de mayor edad de manera que puedan seguir en sus empleos y promover la conciencia de su valor en el mercado laboral. Una ley que modifique la edad de retiro forzoso para ciertos profesionales, para que puedan seguir aportando su saber intelectual estaría en consonancia con este compromiso internacional.

5. El Sistema Pensional en el Derecho Comparado

De acuerdo con el estudio de la OCDE, “*Pensions at a Glance 2013 OECD AND G20 INDICATORS*”, el panorama de las pensiones en los países miembros ha cambiado de manera asombrosa en los últimos años, y han adelantado reformas que incluyen aumentos en la edad de jubilación, cambios en la forma en que se calculan los derechos y otras medidas para introducir el ahorro en sus sistemas de pensión, teniendo como meta hacer que estos sistemas sean financieramente sostenibles y, al tiempo, garantizarle a los ciudadanos un ingreso adecuado al momento de su retiro.

Así, por ejemplo, en Australia se eliminó el límite de edad de 70 años en las contribuciones obligatorias a los planes privados de pensiones. En Francia, desde 2012, se aumentaron los años de contribución del sector público para obtener una pensión plena. En Alemania la edad normal de pensión se incrementó a 67 años para los nacidos después de 1964. En Hungría la edad

se incrementará gradualmente a 65 años entre 2012 y 2017. En Irlanda a 68 años entre 2014 y 2018. En Noruega se estableció una edad flexible de retiro de entre los 62 y los 75 años.

En algunos países han considerado válido que personas de altos cargos permanezcan de manera indefinida y sin límite de edad, como el caso de los Magistrados de la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica; otras legislaciones optaron por límites como Chile, donde los jueces y magistrados cesan sus actividades a los 75 años, o como en Uruguay y Ecuador donde la edad de retiro forzoso para los funcionarios públicos es de 70 años. En España, aunque en general la edad de retiro es a los 65 años, los profesores universitarios, los magistrados, jueces, fiscales, secretarios judiciales y registradores de la propiedad, tienen señalada la edad de retiro y jubilación a los 70 años. Se concluye con estos ejemplos, que Colombia, al introducir esta modificación, estaría en consonancia con la tendencia y realidad que acepta el resto del mundo en este aspecto.

Así, pues, la tendencia mundial se dirige hacia el aumento de las edades normales de pensión y de retiro por razones de sostenibilidad financiera y búsqueda de un mejor ingreso en la vejez.

6. Marco Normativo

La Constitución dispone en su artículo 125 que el retiro de los empleos en los órganos y entidades del Estado se hará “por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley”. Resulta pues claro que, además de las dos primeras causales antes señaladas, la ley puede establecer otras, y además la Constitución puede señalar otras. Es el caso de la causal establecida en el artículo 233 Superior en forma expresa para los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, esto es, la de haber llegado a edad de retiro forzoso.

Actualmente, la norma que rige para el retiro de los empleados públicos es el Decreto-ley 2400 de 1968, cuyo artículo 31 estableció tal edad en sesenta y cinco años para todos los empleados públicos, así:

Artículo 31. Todo empleado que cumpla la edad de sesenta y cinco (65) años será retirado del servicio y no podrá ser reintegrado. [...] Exceptuense de esta disposición los empleos señalados por el inciso 2° del artículo 29 de este decreto.

Las excepciones del artículo 29 son las siguientes (luego de la modificación del Decreto-ley 3074 de 1968):

Artículo 29. Modificado por el artículo 1° del Decreto-ley número 3074 de 1968. (...). La persona retirada con derecho a pensión de jubilación no podrá ser reintegrada al servicio, salvo cuando se trate de ocupar las posiciones de Presidente de la República, Ministro del Despacho, jefe de Departamento Administrativo, Superintendente, Viceministro, Secretario General de Ministerio o Departamento Administrativo, Presidente, Gerente o Director de establecimientos públicos o de empresas industriales y comerciales del Estado, miembro de misiones diplomáticas no comprendidas en la respectiva carrera y secretarios privados de los despachos de los funcionarios de que trata este artículo. Por necesidades del servicio, el Gobierno podrá ampliar estas excepciones siempre y cuando que el empleado no sobrepase la edad de sesenta y cinco (65) años.

Posteriormente, el Gobierno nacional, mediante el Decreto Reglamentario número 1950 de 1973, estableció lo siguiente:

Artículo 122. La edad de sesenta y cinco (65) años constituye impedimento para desempeñar cargos públicos, salvo para los empleos señalados en el inciso segundo del artículo 29 del Decreto Nacional 2400 de 1968, adicionado por el 3074 del mismo año.

Ya bajo la vigencia de la Constitución actual, la Ley 909 de 2004 estableció la “edad de retiro forzoso” como causal de retiro de los empleados públicos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa, en los siguientes términos:

Artículo 41. *Causales de retiro del servicio.* El retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa se produce en los siguientes casos:

[...]

g) Por edad de retiro forzoso.

Del anterior recuento normativo se deduce que la edad de retiro forzoso es una limitante tanto para el ejercicio de un empleo público como para el ejercicio de una función pública, y que dicha edad de retiro forzoso puede ser establecida por el Constituyente o por el Legislador tanto para los servidores públicos como para los particulares que a través de la descentralización por colaboración ejercen funciones públicas.

Sobre estos últimos –los particulares– cabe agregar que no existe regulación legal sobre edad máxima de retiro, y que la regulación puramente reglamentaria que ha venido aplicándose está siendo enjuiciada por el honorable Consejo de Estado, que recientemente declaró la suspensión provisional, como medida cautelar, de la edad de retiro forzoso de los curadores urbanos, por cuanto su regulación no proviene de una ley sino de unos decretos presidenciales.

7. Marco Jurisprudencial

La Corte Constitucional en diferentes decisiones de tutela se ha pronunciado sobre la edad de retiro. Así, en la sentencia T-254 de 2002, reiteró que las disposiciones sobre retiro forzoso de los servidores públicos no se aplican a los cargos de elección popular, y en las sentencias T-628 de 2006 y T-668 de 2012 ha reiterado que la edad de sesenta y cinco años consagrada en el artículo 31 del Decreto-ley 2400 de 1968, así como la causal de impedimento consagrada en los mismos términos en el artículo 122 del Decreto Reglamentario número 1950 de 1973, solo aplica para los servidores públicos.

Como lo ha manifestado la Corte Constitucional en Sentencia T-905/13:

“es pertinente indicar que la Sección Segunda del Consejo de Estado, ha reconocido que el retiro del servicio de servidores públicos que han cumplido la edad de retiro forzoso debe hacerse en forma razonable, y que las entidades públicas deben tener en cuenta si al funcionario ya se le ha reconocido un derecho pensional, con el fin de evitar la vulneración de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional. En concreto, ha dicho:

[...] *respecto del argumento del actor según el cual no podía ser retirado sin que previamente le hubiera sido reconocida la pensión por su labor en la Justicia Penal Militar, la jurisprudencia ha sostenido que la aplicación de la edad de retiro forzoso como causal de retiro debe ser razonable, atendiendo a las circunstancias especiales de cada servidor, pues se trata de personas de la tercera edad y por ende son sujetos de*

especial protección constitucional, lo contrario podría implicar la vulneración de sus derechos fundamentales, entre ellos el mínimo vital, al privarlo del ingreso necesario para cubrir sus necesidades¹”.

Respecto a las tutelas que solicitan reintegro al cargo del servidor público que no ha cumplido con sus semanas de cotización, pero que cumple con la edad del retiro forzoso, la Corte Constitucional en Sentencia T-294/13 manifestó:

“En respuesta a este tipo de situaciones, la Corte Constitucional ha construido regla jurisprudencial según la cual la aplicación de las normas que establecen el retiro forzoso como causal de desvinculación debe hacerse de forma razonable, valorando las circunstancias especiales de cada caso, para evitar la vulneración de derechos fundamentales de personas de la tercera edad. En aplicación de esta doctrina ha distinguido varios tipos de situaciones²:

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Expediente identificado con radicado 25000232500020070118501(1232-09). CP. Alfonso Vargas Rincón. En esta sentencia, la Sección Segunda del Consejo de Estado estudió una acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesto por un magistrado de un Tribunal Superior Militar, quien fue retirado del servicio por haber cumplido la edad de retiro forzoso, sin que se le hubiera reconocido previamente la pensión de jubilación. El Consejo de Estado consideró que la desvinculación de funcionarios por haber cumplido la edad de retiro forzoso debe hacerse en forma razonable, para evitar la vulneración del derecho al mínimo vital de sujetos de especial protección constitucional. Sin embargo, en el caso concreto el Consejo de Estado consideró que la decisión de la administración no había vulnerado los derechos del actor, porque este estaba recibiendo una asignación de retiro desde el año de 1996.

² Pie de páginas dados en esta sentencia:

[48] Tal ha sido la decisión adoptada, entre otras, en las sentencias T-012 de 2009 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), T-685 de 2009 (M. P. Jorge Iván Palacio), T-007 de 2010 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt), T-487 de 2010 (M. P. Juan Carlos Henao) y T-154 de 2012 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[49] Es el caso de la sentencia T-495 de 2011 (M. P. Juan Carlos Henao. AV. Gabriel Eduardo Mendoza), donde se resuelve el caso de un trabajador desvinculado del cargo por haber alcanzado la edad de retiro forzoso, y a quien le faltaban solo dos meses y medio para cumplir con el tiempo de cotizaciones requerido para acceder a la pensión de vejez.

[50] Este criterio interpretativo fue fijado en la sentencia T-495 de 2011 (M. P. Juan Carlos Henao. AV. Gabriel Eduardo Mendoza). Cabe señalar que en una decisión anterior, adoptada en la sentencia T-496 de 2010 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt, SV. Humberto Sierra Porto), la Corte resolvió la tutela interpuesta por una persona a quien le faltaban menos de dos (2) años de servicios para que se le reconociera su derecho a la pensión de vejez. En aquella ocasión la Corte estableció que la peticionaria tenía derecho a ser reintegrada y a que la entidad accionada no la desvinculara hasta que manifestara si seguiría cotizando al sistema hasta cumplir con el número de semanas exigidas para obtener el reconocimiento de la pensión de vejez, caso en el cual la entidad no estaría obligada a mantenerla en el cargo, o si optaría por solicitar el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, evento en el cual la entidad solo podría desvincularla hasta que la administradora de fondos de pensiones le reconociera y pagara dicha prestación, con el fin de asegurar la protección de su mínimo vital. Sin embargo, el magistrado Humberto Antonio Sierra Porto salvó su voto por considerar que “no darle la orden a la entidad demandada de mantener a la accionante en el cargo que venía desempeñando, en caso de escoger la primera opción que se le da en la parte resolutoria de la sen-

(i) En aquellos casos en los que el trabajador retirado del servicio ya cumple los requisitos para acceder a la pensión de vejez, pero esta no ha sido reconocida por demora del Fondo de Pensiones o por negligencia del empleador en adelantar los trámites o mora en el pago de cotizaciones a su cargo, la Corte ha ordenado el reintegro de la persona hasta tanto tenga lugar el reconocimiento de la pensión y su inclusión en la respectiva nómina de pensionados. [48]

(ii) Cuando está probado que al trabajador en edad de retiro forzoso le falta un corto tiempo para cumplir el tiempo de cotizaciones, ha ordenado su reintegro hasta completar las cotizaciones y se produzca el reconocimiento efectivo de la pensión de vejez [49]. En estos casos, si bien la Corte ha precisado que las normas sobre retén social (Ley 790 de 2002), que establecen estabilidad laboral reforzada para los servidores públicos a quienes les falte un máximo de tres años para cumplir los requisitos para pensionarse, fueron previstas solo para trabajadores de empresas estatales en liquidación, pueden no obstante ser empleadas como parámetro de interpretación para determinar cuál es el plazo razonable para mantener vinculado al servidor que alcanza la edad de retiro forzoso sin haber completado el tiempo de cotizaciones necesario para obtener el reconocimiento de una pensión.[50]

(iii) Cuando exista controversia o vacíos probatorios sobre el tiempo cotizado por el trabajador en edad de retiro forzoso, de modo tal que no se logre establecer si cumple los requisitos para acceder a la pensión de vejez, se ha concedido la tutela como mecanismo transitorio, ordenando el reintegro del peticionario y confiándole un plazo para interponer las acciones correspondientes ante la jurisdicción ordinaria. [51]

(iv) Finalmente, en casos de personas de edad avanzada que no lograron cumplir los requisitos para acceder a la pensión de vejez pero sí satisfacen las condiciones para obtener la pensión de retiro por vejez, [52] la Corte amparó su derecho ordenando el reconocimiento inmediato de esta última prestación [53]”.

La iniciativa no genera inconveniente alguno respecto a los regímenes pensionales pues como lo afirmó la Corte Constitucional: “(...) No obstante, el 1° de abril de 1994 entró en vigencia el nuevo sistema de seguridad social integral en Colombia que tiene como fin cubrir las con-

tencia, es tanto como negarle la oportunidad de acceder a la pensión de vejez, pues difícilmente será contratada por otra entidad para poder continuar cotizando los dos años que le faltan para adquirir el derecho pensional”.

[51] Sentencia T-174 de 2012 (M. P. María Victoria Calle).

[52] Prevista en el artículo 29 del Decreto 3135 de 1968 como una prestación sucesoria para aquellos empleados públicos o trabajadores oficiales que alcancen la edad de retiro forzoso sin cumplir los requisitos para obtener la pensión de vejez.

[53] Tal fue la decisión adoptada en las sentencias SU-189 de 2012 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza, SV. Juan Carlos Henao, María Victoria Calle y Luis Ernesto Vargas), respecto de un docente de 74 años de edad, quien no obstante haber prestado servicios por más de 1200 semanas, no había alcanzado a cotizar el número de semanas requerido, pues buena parte de su labor docente la había cumplido como miembro de una comunidad religiosa, razón por la cual no se efectuaron las respectivas cotizaciones. Por su parte, en la sentencia T-067 de 2013 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt), la Corte ordenó el reconocimiento de la pensión de retiro por vejez a una persona de 100 años de edad, quien desde sus 79 años, cuando fue retirado del servicio, había solicitado en vano el reconocimiento de dicha pensión”.

tingencias que afectan la salud y la capacidad económica de todos los habitantes del territorio nacional. Es decir, la Ley 100 de 1993 es el régimen general aplicable en materia pensional a todos los trabajadores en Colombia con las excepciones allí contempladas. En ese orden de ideas, como la Ley 100 de 1993 unificó el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, derogó la pensión de retiro por vejez establecida en el artículo 29 del Decreto 3135 de 1968(...)”.

Para la Corte la restricción impuesta por el cumplimiento de la edad de retiro para que los empleados públicos continúen prestando el servicio se ve “compensada por el derecho que adquieren al disfrute de la respectiva pensión de jubilación (C.P., artículo 48) y a las garantías y prestaciones que se derivan de la especial protección y asistencia que el Estado está obligado a dispensar a las personas de la tercera edad (C.P., artículos 13 y 46)”, lo cual garantiza la protección del derecho fundamental al mínimo vital de los antiguos trabajadores.

Y más adelante en otro pronunciamiento señala “[...] [L]a fijación legal de una edad de retiro forzoso es causal de desvinculación del servicio público, siempre que responda a criterios objetivos y razonables, constituye una medida constitucionalmente válida gracias a la cual el Estado redistribuye un recurso escaso, como lo es el empleo público, con el propósito de que todos los ciudadanos tengan acceso a este en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades. Sin embargo tal y como se expresó previamente, la aplicación de este tipo de normas por parte de la administración debe ser razonable, de tal manera que sea el resultado de una valoración de las condiciones particulares del trabajador en cada caso concreto. Ello para garantizar el respeto de los derechos fundamentales del trabajador, toda vez que se trata de personas que han llegado a la tercera edad, 65 años, y que por tanto merecen especial protección por parte del Estado”.


Ahora bien, tal como se observa en la jurisprudencia, existen vacíos jurídicos respecto a la edad de retiro forzoso de los servidores públicos, que se pueden legislar, buscando con ello que no existan más demandas de reintegro y que la experiencia de altos directivos, magistrados, entre otros, pueda ser atesorada, sin vulnerar los derechos de todos los servidores públicos y al sistema de seguridad social.

8. Proposición

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, nos permitimos rendir Informe de Ponencia favorable para primer Debate ante a la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, Proyecto de ley número 110 de 2015 Cámara “por medio de la cual se modifica la edad máxima de retiro de algunos servidores públicos del orden nacional y de los particulares que ejercen funciones públicas de modo permanente”, junto con el pliego de modificaciones propuesto y solicitamos a los honorables Representantes proceder a su discusión y aprobación.

De los honorables Representantes,


FABIO RAUL AMIN SALAME
Ponente Coordinador
H.R. de Córdoba
Partido Liberal


RAFAEL EDUARDO PALAU SALAZAR
Ponente
H.R. del Valle del Cauca
Partido de la U


MARGARITA MARIA RESTREPO ARANGO
Ponente
H.R. de Antioquia
Partido Centro Democrático

9. MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de ley 110 de 2015	Modificaciones propuestas para primer debate
<p>Por medio de la cual se modifica la edad máxima de retiro de algunos servidores públicos del orden nacional y de los particulares que ejercen funciones públicas de modo permanente.</p>	
<p>Artículo 1°. La edad máxima de retiro del cargo para los servidores públicos del nivel directivo o decisorio de las Ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial del Poder Público, de los organismos de control, la organización electoral, los organismos especiales, los jueces y magistrados de la República y sus equivalentes, y de los particulares que ejerzan funciones públicas de modo permanente, será de setenta años.</p>	<p>Artículo 1°. La edad máxima de retiro del cargo para los servidores públicos del nivel directivo o decisorio de las Ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial del Poder Público, de los organismos de control, la organización electoral, los organismos especiales, los jueces y magistrados de la República y sus equivalentes, y de los particulares que ejerzan funciones públicas de modo permanente, será de setenta (70) años. Parágrafo 1°. Cualquier servidor público de los enunciados anteriormente, si a los sesenta y cinco (65) años cumple los requisitos para pensionarse y desea retirarse del cargo, podrá realizarlo de manera voluntaria. Parágrafo 2°. Cualquier servidor público diferente a los antes enunciados que tenga la edad de retiro forzoso (65 años), pero que le falten semanas de cotización para poder acceder a la pensión por jubilación, no será destituido de su cargo hasta que complete las semanas de cotización para acceder a su pensión, caso en el cual, las semanas pendientes de cotización no pueden superar las treinta (30) semanas a cotizar.</p>
<p>Artículo 2°. La presente ley no modifica la legislación sobre el acceso al derecho a la pensión de jubilación. Sin embargo, las personas que a partir de su entrada en vigencia accedan o se encuentren en ejercicio de cualquiera de los cargos a los que hace referencia el artículo primero, podrán permanecer en los mismos, pero con la obligación de seguir cotizando al régimen de seguridad social, tanto en salud como en pensión, aunque hayan completado los requisitos para acceder a la pensión de jubilación.</p>	
<p>Artículo 3°. Esta ley no modifica el régimen de acceso a ninguno de los cargos a los que se hace referencia en el artículo primero, ni el de permanencia y retiro de los mismos, salvo en la edad máxima de retiro aquí fijada. Tampoco modifica las condiciones, requisitos, circunstancias y demás situaciones establecidas en el régimen general y los regímenes especiales que regulan el acceso al derecho a la pensión de jubilación.</p>	
<p>Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las contenidas en la Ley 909 de 2004, en los Decretos-leyes 2400 de 1968 (artículo 31), 3074 de 1968 (artículo 29) y 250 de 1970 y en los Decretos 1950 de 1973, 1660 de 1978, 3047 de 1989, 564 de 2006, 1469 de 2010 y 1069 de 2015.</p>	

De acuerdo a lo expuesto los suscritos ponentes solicitamos dar primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 110 de 2015 Cámara “por medio de la cual se modifica la edad máxima de retiro de algunos servidores públicos del orden nacional y de los particulares que ejercen funciones públicas de modo permanente”, con las modificaciones propuestas al articulado.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la edad máxima de retiro de algunos servidores públicos del orden nacional y de los particulares que ejercen funciones públicas de modo permanente.

Artículo 1°. La edad máxima de retiro del cargo para los servidores públicos del nivel directivo o decisorio de las Ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial del Poder Público, de los organismos de control, la organización electoral, los organismos especiales, los jueces y Magistrados de la República y sus equivalentes, y de los particulares que ejerzan funciones públicas de modo permanente, será de setenta (70) años.

Parágrafo 1°. Cualquier servidor público de los enunciados anteriormente, si a los sesenta y cinco (65) años cumple los requisitos para pensionarse y desea retirarse del cargo, podrá realizarlo de manera voluntaria.


Parágrafo 2°. Cualquier servidor público diferente a los antes enunciados que tenga la edad de retiro forzoso (65 años), pero, que le falten semanas de cotización para poder acceder a la pensión por jubilación, no será destituido de su cargo hasta que complete las semanas de cotización para acceder a su pensión, caso en el cual, las semanas pendientes de cotización no pueden superar las treinta (30) semanas a cotizar.


Artículo 2°. La presente ley no modifica la legislación sobre el acceso al derecho a la pensión de jubilación. Sin embargo, las personas que a partir de su entrada en vigencia accedan o se encuentren en ejercicio de cualquiera de los cargos a los que hace referencia el artículo primero, podrán permanecer en los mismos, pero con la obligación de seguir cotizando al régimen de seguridad social, tanto en salud como en pensión, aunque hayan completado los requisitos para acceder a la pensión de jubilación.

Artículo 3°. Esta ley no modifica el régimen de acceso a ninguno de los cargos a los que se hace referencia en el artículo primero, ni el de permanencia y retiro de los mismos, salvo en la edad máxima de retiro aquí fijada. Tampoco modifica las condiciones, requisitos, circunstancias y demás situaciones establecidas en el régimen general y los regímenes especiales que regulan el acceso al derecho a la pensión de jubilación.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las contenidas en la Ley 909 de 2004, en los Decretos-leyes 2400 de 1968 (artículo 31), 3074 de 1968 (artículo 29) y 250 de 1970 y en los Decretos 1950 de 1973, 1660 de 1978, 3047 de 1989, 564 de 2006, 1469 de 2010 y 1069 de 2015.

De los honorables Representantes,


FABIO RAUL AMIN SALAME
 Ponente Coordinador
 H.R. de Córdoba
 Partido Liberal


RAFAEL EDUARDO PALAU SALAZAR
 Ponente
 H.R. del Valle del Cauca
 Partido de la U


MARGARITA MARIA RESTREPO ARANGO
 Ponente
 H.R. de Antioquia
 Partido Centro Democrático

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 034 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se adopta la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del entorno Laboral en Entidades Públicas territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Doctor

VÍCTOR RAÚL YEPES FLÓREZ

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8-68

Ciudad

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 034 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se adopta la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del entorno Laboral en Entidades Públicas territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones.*

Señor secretario,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley incluye su texto y una exposición de motivos en torno a la adecuación de lactarios en el país, tanto a nivel público como privado. Así, en relación con las entidades públicas, propone la adecuación de espacios acondicionados y dignos para extraer leche materna asegurando su conservación durante la jornada laboral. Por su parte, las empresas privadas deben realizar ajustes similares. En todo caso, señala un tratamiento diferencial a las empresas con capitales inferiores a mil millones. Se establece, igualmente, una misión de Gobierno nacional de realizar campañas para incentivar la lactancia materna.

La exposición de motivos se fundamenta en la situación laboral de las mujeres en el país y la protección existente en el escenario internacional, ilustrando la de algunos países.

A todo esto, cabe anotar que sobre una iniciativa similar (Cfr: PL 237/15 - C), esta Cartera ya se había pronunciado mediante concepto número 201511400867751 del 20 de mayo de 2015, por lo que se retomará el análisis realizado en su momento.

2. COMENTARIOS

2.1. La protección de la mujer y de su hijo y, en general de quienes se encuentren en una situación de debilidad manifiesta, constituye un deber estatal. Es más, comporta una obligación de la sociedad en su conjunto tomando en cuenta los deberes de la persona y el ciudadano, como lo es el de *“obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida*

o la salud de las personas” (artículo 95 numeral 2 C. Pol.), estrechamente ligado con el artículo 1° superior y con el Preámbulo. De ahí que el ordenamiento constitucional entronice el enfoque que ha desarrollado el profesor Luigi Ferrajoli en el sentido de caracterizarlo como la ley del más débil¹.

En efecto, la protección, promoción y el apoyo a la lactancia materna debe ser una prioridad de desarrollo humano de cualquier país. Su logro tiene implicaciones de orden económico, político y social, esto sin que se pase por alto que la adecuada alimentación en los menores de dos años es un factor protector para la disminución de desigualdades e impacta positivamente en el desarrollo de capacidades y genera menores gastos en disposición de servicios en materia de salud, trabajo y alimentación.

2.2. En cuanto a la protección de la mujer, históricamente se han dado pasos tendientes a mitigar el arraigado patriarcalismo de las relaciones sociales el cual, no obstante, ha guiado la conducta de los Estados² y de la sociedad. Hasta hace muy poco y para reproche mundial, los derechos de la mujer estaban seriamente restringidos. Para tomar solo un caso emblemático entre nosotros, el derecho al voto solo se conquistó hace 60 años. Ocurría lo propio en el escenario internacional, inserto en un pensamiento de minusvalía y de inferioridad en las capacidades, producto de visiones sesgadas de la sociedad que incluso llegaron a ser justificadas por pensadores de la talla de Kant o Schopenhauer, en frases lapidarias y misóginas. Dentro de la Francia revolucionaria de fines del siglo XVIII, la mujer que osó proponer la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana en 1791, Olympe de Gauges o Marie Gouze, terminó en la guillotina por su defensa a los Girondinos y por su posición antipatriarcal y de censura a la esclavitud.

Este imaginario propició muestras de violencia en su contra y tratamientos crueles que no eran propios a los de un sujeto de derechos. Uno de los aspectos olvidados ha sido, precisamente, la economía del cuidado que es esencial a cualquier aparato productivo aunque no se ha tenido presente o haya sido tratada de forma peyorativa.

En ese orden y como parte del propósito de hacer prevalecer dicha igualdad de modo comparativo y relacional, los Derechos Humanos de la Mujer en la esfera internacional, se han manifestado ascendentemente. Han ocupado la atención en el mundo y, de manera especial, en organismos de consenso como las Naciones Unidas. La principal preocupación ha sido cómo combatir la situación de discriminación, desigualdad y prejuicios acumulados contra ella. Es por ello que, la elaboración de normas de protección internacional de la mujer se ha fundamentado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la cual es conducente evocar: **“Artículo 2°.** *Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna [...] Artículo 7°.* *Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho*

¹ FERRAJOLI, Luigi. DERECHOS Y GARANTÍAS, LA LEY DEL MÁS DÉBIL. Editorial Trotta, Madrid 2001.

² Cfr: West Robín. Género y Teoría del Derecho. Ediciones Uniandes. 2004. En la novela de Gioconda Belli, *El país de las mujeres*, ed. la otra orilla, Bogotá 2010, se alude a una gestión del Estado a través de mujeres y con su sensibilidad propia.

a igual protección de la ley [...]”, preceptos que están en consonancia con lo señalado en los artículos 16 y 25 que se refieren a derechos fundados en la condición de la mujer.

La Corte Constitucional, por su parte, ha sintetizado la protección a la mujer a nivel internacional en los siguientes términos:

[...] I.4.2.1. *Obligaciones internacionales en el campo de la protección de los Derechos Humanos.* En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Corte recuerda las obligaciones estatales derivadas del derecho de las mujeres a vivir dignamente, libres de toda forma de discriminación y de violencia. Estas obligaciones están plasmadas, principalmente, en (a) la Declaración Universal de Derechos Humanos³, (b) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴, (c) la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵, (d) la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer⁶,

³ En virtud de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, “*todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*” (Artículo 1°), “*toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de... sexo*” (Artículo 2°), y “*todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación*” (Artículo 7°).

⁴ Según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, “*la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables*”, los cuales “*se derivan de la dignidad inherente a la persona humana*” (preámbulo), “*los Estados Partes en el Presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto*” (Artículo 3°), y “*la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de... sexo*” (Artículo 26).

⁵ La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que sus Estados Partes “*se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de... sexo*” (Artículo 1°) y que todas las personas “*tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley*” (Artículo 24).

⁶ La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer establece que “*la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad*” (Preámbulo), que los Estados Partes se comprometen a “*seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer*”, con claras obligaciones positivas que de allí se derivan (Artículo 2°), por lo cual “*tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre*” (Artículo 3°).

y (e) la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer [...]”^{7, 8}.

Este horizonte de protección quedó reflejado en los artículos 5°, 13, 43 y 53 de la Constitución Política. Al respecto, es de anotar que antes de 1991 no existía ningún artículo constitucional que consagrara los derechos de las mujeres; la inclusión de algunos de estos derechos y su reglamentación ha permitido una mayor y mejor participación de ellas, así como unas medidas específicas de salvaguarda. A nivel jurisprudencial, esta protección ha sido insistente en torno a la maternidad⁹, a la vez que ha incorporado gran cantidad de espacios donde la mujer se desarrolla a nivel político, social, laboral, etc., sin que se considere que se ha llegado a un punto final en su defensa pues aún subsisten prácticas que siguen afectándolas sensiblemente.

2.3. En la legislación interna, disposiciones como la Ley Estatutaria 581 de 2000, establecieron mecanismos de participación de la mujer en los procesos de selección de altos cargos con un mínimo de presencia en la dirección del Estado. Igualmente, es importante destacar las normas que han brindado protección a la mujer cabeza de familia, entre las que sobresale la Ley 82 de 1993, modificada por la Ley 1232 de 2008, que reconoce una condición y adopta parámetros de protección en materia de acceso a la salud y a la educación de los hijos de ellas, programas de crédito y estímulos, entre otros. Así mismo, se han adoptado normas para prevenir o mitigar la violencia intrafamiliar y sancionar conductas que, en la mayoría de eventos, son destinatarias las mujeres, aspecto que se encuentra reforzado en la Ley 1542 de 2012 y que también se expresa en la Ley 1639 de 2013. Dentro de las medidas de equidad de género es loable tener en cuenta la Ley 731 de 2002 que focaliza la protección en las mujeres rurales. Estos esfuerzos han contemplado la creación de un Obser-

⁷ De conformidad con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), “*la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades*”, “*la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres*”, y “*la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida*”, por lo cual los Estados Partes reconocen que “*toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado*” (Artículo 3°), “*toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos*” (Artículo 4°), “*toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos*” y “*la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos*” (Artículo 5°), obligándose en consecuencia a “*adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia*” (Artículo 7°).

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, Auto 092 de 14 de abril de 2008, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁹ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-021 de 18 de enero de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y Sentencia SU-071 de 13 de febrero de 2013, M. P. Alexei Julio Estrada.

vatorio de Asuntos de Género (Ley 1009 de 2006) y, obviamente, se han incorporado a los preceptos de protección especial a ciertos sectores, como el de personas en situación de discapacidad (Ley Estatutaria 1618 de 2013, artículo 25) y, por ende, a las niñas y los casos de mujeres víctimas de la violencia a los que se alude en la Ley 1448 de 2011. Dentro de esta recopilación, no puede pasarse por alto tanto la Ley 1257 de 2008, de la cual es importante resaltar que está destinada a la sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia contra las mujeres, como la Ley 1468 de 2011 que incrementa la licencia de maternidad a 14 semanas.

Este cúmulo de normas aborda facetas como la protección especial para evitar, prevenir o mitigar la violencia contra las mujeres, abolir discriminaciones y promover la accesibilidad a servicios en circunstancias adversas o extremas e incluso en desarrollo de políticas públicas específicas de protección. De ahí que, sea oportuno ubicarse en lo que se ha denominado como el *test de necesidad de la norma*. Al respecto, una norma es necesaria cuando:

i) Hay un vacío normativo (por lo menos en teoría), traducido en ambigüedad (múltiples interpretaciones) o vaguedad (imprecisión) de las normas susceptibles de ser aplicadas al caso que se pretende regular. Generalmente, ello ha ocurrido en temas como las nuevas tecnologías, sin perjuicio de que existan normas aplicables a casos similares.

ii) Se debe corregir o puntualizar las regulaciones, como parte de su adaptación a las nuevas situaciones. Esta hipótesis es, si se quiere, una derivación de la primera pero sobre la base de una normatividad específica al caso controvertido. Las correcciones pueden ser de diferente índole según el diagnóstico que se realice, esto conlleva a que se produzcan reformas integrales o parciales de una materia. A la postre, debe haber una fundamentación que haga plausible la estructura del siguiente silogismo:

Existe un hecho **X** no contemplado en la norma o regulado de un modo que ya no se considera conveniente.

El hecho **X** es relevante y debe ser regulado o su regulación modificada.

La regulación **Y** da solución al hecho **X**, en una relación de estrecha conexidad.

iii) Subyace una necesidad de concreción o diferenciación en la regulación de un tema que, por su amplitud, no permite comprender la temática o, en su defecto, en el evento de abarcarlo no produce las consecuencias asociadas a esa regulación, dado que operan diferentes principios.

iv) Es indispensable expedir una norma que interprete y dé alcance a otra que, por su ambigüedad o vaguedad generan dificultad interpretativa.

v) Estos planteamientos pueden desencadenar una nueva etapa, consistente en el retiro de la regulación por ausencia de necesidad en la misma.

Si bien no se agotan las posibilidades de adecuación normativa, debe estar claro que en la legislación existe un proceso de incorporación de normas frente a los hechos regulados y no una repetición de ellas. De otra parte, el peligro de la reiteración legal, además de la falta de economía, puede llegar a producir debilitamiento de los alcances y ejecución de la ley, sin descartar una ulterior dificultad interpretativa.

De esta forma, el proyecto en cuestión debe analizarse a la luz de estos criterios sin perjuicio de incorporar otros elementos de relevancia. No sobra tener

en cuenta que el Ministerio de Salud y Protección Social ha venido trabajando en diferentes estrategias que permitan incentivar la alimentación saludable desde el inicio de la vida, comenzando por la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses de edad, continuándola con una adecuada alimentación complementaria hasta los dos años. Dichas estrategias se han desarrollado en el marco de un instrumento para la gestión del tema de lactancia materna, el cual se materializó en el Plan Decenal de Lactancia Materna 2010-2020.

2.4. Con base en lo anterior, la propuesta tiene un objetivo que está en consonancia con el esquema de protección, respeta y dignifica la condición de la mujer y extiende dicha protección a los menores. Adicionalmente, en cuanto entraña una obligación para ciertas entidades, debe ser incorporada por el legislador. No obstante dicha intencionalidad, se efectúan una serie de comentarios concretos al articulado y a su exposición de motivos:

i) En relación con el título del proyecto, se considera que se adecúa más al propósito denominarlo de la siguiente manera:

Por medio de la cual se adopta la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del entorno Laboral en Entidades Públicas territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones.

Esta precisión debe extenderse a toda la propuesta. Si bien el concepto de lactario es utilizado por la Unicef para designar el espacio y ambiente para extraer leche materna y conservarla¹⁰, se estima viable hacer referencia a las **Salas Amigas de la Familia Lactante del entorno Laboral**¹¹ como estrategia promovida desde el Ministerio de Salud y Protección Social. Igualmente, es de resaltar que desde esta Cartera se cuenta con lineamientos y experiencia en su implementación.

ii. En torno a la descripción de dichas salas se sugiere que tengan condiciones adecuadas en el entorno laboral, para que las madres en lactancia a su regreso al trabajo, encuentren un lugar cálido e higiénico donde puedan extraer y conservar la leche materna bajo normas técnicas de seguridad, para luego transportarla al hogar y ofrecerla al bebé en aquellos momentos que no pueden estar juntos. Por ello, se recomienda ampliar el concepto de las salas de extracción y se pone a consideración el desarrollado en los lineamientos para las salas amigas de las familias lactantes del entorno laboral del Ministerio de Salud y Protección Social.

iii) En lo relativo a su adopción en todas las entidades territoriales, sería importante precisar que dicha estrategia se produce cuando la mujer no puede desplazarse a su hogar. Desde luego, la estrategia de salas amigas está dirigida a la protección y apoyo de la mujer trabajadora lactante, por lo que no sea necesaria en aquellos territorios geográficamente pequeños donde la mujer trabajadora tiene posibilidad de desplazarse a su casa y brindar lactancia materna a su bebé, de manera directa utilizando la hora de lactancia que reconoce la ley. Esto plantea la posibilidad de dejar claro que la obligación subyace en el empleador acorde con las necesidades y condiciones específicas de la mujer.

¹⁰ Cfr: www.unicef.org/peru/spanish/Triptico.pdf (13.05.2015).

¹¹ www.minsalud.gov.co/.../Salas%20amigas%20lactantes%20en%20el%20... (13.05.2015), cfr Ministerio de Salud y Protección Social, Programa Mundial de Alimentos (PMA), “Lineamiento Técnicos para la Implementación de las Salas Amigas de la Familia lactante en el entorno laboral”, Bogotá, 2012.

Este planteamiento genera otra consideración específica en relación con las empresas de menor capital. Debe ser claro que un tratamiento diferencial no debe ir en menoscabo de los derechos de la mujer ni debe entenderse como un privilegio para algunas de ellas que serán mejor tratadas que las que trabajan en entidades con menor capital. Esa clase de tratamientos serían contrarios al derecho y principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Política.

iv) De otra parte, al establecerse una obligación es necesario determinar quién es el responsable de que se cumpla y, adicionalmente, qué sanciones puede imponer la autoridad por su incumplimiento. A este respecto, como se trata de una norma relativa a la relación laboral, se debería remitir a las disposiciones que consagran su cumplimiento a través de las autoridades de trabajo.

v) En lo atinente a los indicadores de la práctica de lactancia materna de niños menores de 2 años se tienen los siguientes datos:

- Porcentaje de niños amamantados alguna vez: 96,0%.
- Empezó a lactar dentro de la primera hora de nacido: 56,6%.
- Empezó a lactar dentro del primer día de nacido: 19,7%.
- Recibió otros alimentos distintos a leche materna: 30,8%¹².

A todo esto, y en concordancia con las ventajas de la lactancia materna, la Organización Mundial de la Salud (OMS) realizó una recopilación de estudios con diferentes métodos epidemiológicos destinados a proporcionar información sobre las consecuencias funcionales de amantar frente a otros métodos de alimentación infantil. Dichas evidencias corroboran que los niños amamantados tienen menores tasas de diarrea, infecciones de las vías respiratorias, otitis media y otras infecciones que pueden causar la muerte, igualmente confirman los múltiples beneficios de la lactancia materna en la salud infantil, el desarrollo intelectual y motor.

A su turno, en el mes de mayo del año 2013 la revista *Lancet* publicó una compilación de evidencia científica en el mundo¹³. La publicación parte de la importancia de la nutrición en las adolescentes y en las gestantes para garantizar el adecuado crecimiento del feto. Posterior al nacimiento recomienda garantizar la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses con alimentación saludable hasta los dos años y más.

Según la revista *Lancet*, se realizó un estudio que empezó hace 30 años en Brasil con casi 6.000 bebés el cual demostró, que las personas que fueron amamantadas durante un año o más, en la actualidad tienen un coeficiente intelectual (CI) más alto, han estudiado más años y tienen ingresos superiores que aquellos que fueron alimentados con leche materna durante menos de un mes.

En cuanto a la afirmación en torno al costo de la leche materna, es evidente que ello permite a las familias tener una opción nutricional para los menores de 3 años de las mejores calidades y así mismo, y como se ha mencionado anteriormente, debido a sus ventajas en temas de salud se evita tratamientos médicos extras. Con todo, es de resaltar que los beneficios de la lactancia materna no solo están dirigidos a las familias de

bajos ingresos, más bien beneficia a toda la población y es el mejor inicio de la alimentación para los niños y las niñas.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,


ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DEL TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 003 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual garantiza el acceso en condiciones de universalidad del derecho prestacional de pago de prima de servicios a trabajadoras domésticas y trabajadores domésticos.

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Capitolio Nacional - Primer Piso

Bogotá, D. C.

Respetado doctor Mantilla:

A continuación procedo a presentar el concepto referente al **Proyecto de ley número 003 de 2015 Cámara**, por medio del cual garantiza el acceso en condiciones de universalidad del derecho prestacional de pago de prima de servicios a trabajadoras domésticas y trabajadores domésticos, que va a ser estudiado en la Audiencia Pública programada para el próximo 22 de julio de 2015.

1. GENERALIDADES Y PRETENSIONES DEL PROYECTO

El proyecto de ley referenciado tiene como objetivo principal garantizar y reconocer el derecho prestacional de pago de prima de servicios para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, a través de la modificación del artículo 306 de C.S.T.

En otros términos, pretende la unificación del acceso a la prima de servicios de los trabajadores del servicio doméstico, por considerar que no existe una razón jurídica que impida o justifique la negativa al goce de este derecho y, adicionalmente, porque en un Estado Social como el nuestro, no es admisible la distinción que se hace entre unos trabajadores, que se dedican a actividades económicas que reportan utilidades y, otros, cuyo ejercicio laboral no genera una ganancia o beneficio para el empleador, pues con fundamento en el principio constitucional a la igualdad, los derechos laborales no dependen ni pueden restringirse a determinados sectores económicos.

2. ANÁLISIS NORMATIVO

2.1 Normatividad Vigente

El artículo 13 de la Constitución Política, expresa:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones

¹² Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010, Bogotá, agosto 2011, páginas. 234 y 235.

¹³ Cfr: <http://www.thelancet.com/series/maternal-and-child-nutrition> (13.05.2015).

de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

... beneficios, en un Estado que protege la función social de la propiedad, no solo se refieren a la generación de “plusvalía”, sino al valor social y económico que el trabajo puede llegar a crear... En consecuencia, la premisa según la cual los hogares no generan utilidades (i) es de poca relevancia, dado que la prima no es el reparto de utilidades, sino que apenas lo representa, mediante un mecanismo de cálculo que no depende de los dividendos de un ejercicio económico determinado; y (ii) debe reevaluarse para dar lugar a un concepto amplio de utilidades, que reconozca el valor económico y social que el trabajo doméstico reporta a la unidad familiar”, lo que significa que los conceptos jurídicos no son estáticos, sino que evolucionan propiciando mejores condiciones, como en el presente caso, condiciones de orden laboral en el servicio doméstico.

- Ratificación del Convenio 189 - Ley 1595 del 21 de diciembre de 2012:

A través de la Ley 1595 del 21 de diciembre de 2012, se aprueba el “CONVENIO SOBRE EL TRABAJO DECENTE PARA LAS TRABAJADORAS Y LOS TRABAJADORES DOMÉSTICOS, 2011 (NÚMERO 189)”, adoptado en Ginebra, Confederación Suiza, en la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo el 16 de junio 2011, de cuyo texto se resalta lo consagrado en el artículo 3º, en el cual de manera expresa, indica que todo país miembro, debe adoptar medidas para asegurar la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todos los trabajadores domésticos, y para respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

2.2 EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL

Es indudable la evolución jurisprudencial de la Corte Constitucional, frente a la protección del grupo social de los trabajadores domésticos, pues en principio, en Sentencia C-051 de 1995, al considerar que el artículo 306 del Código Sustantivo de Trabajo, al establecer la prima de servicios únicamente para los trabajadores de las empresas de carácter permanente, no lo encontró contrario a la Constitución en cuanto priva de tal prima a los trabajadores del servicio doméstico, sobre el fundamento de que el origen de la prima de servicios, como lo dice la norma citada, sustituyó la participación de utilidades y la prima de beneficios establecidas en legislación anterior, y que por lo tanto es claro que el hogar, la familia, no es una empresa y no genera utilidades, señalando:

“**SERVICIO DOMÉSTICO-Improcedencia de pago de prima de servicios**

En cuanto al artículo 306 del mismo Código Sustantivo de Trabajo que establece la prima de servicios únicamente para los trabajadores de las empresas de carácter permanente, tampoco encuentra la Corte que sea contrario a la Constitución en cuanto priva de tal prima a los trabajadores del servicio doméstico. Esto, por la sencilla razón del origen de la prima de servicios, que, como lo dice la norma citada, sustituyó la participación de utilidades y la prima de beneficios establecidas en legislación anterior. Es claro que el hogar, la familia, no es una empresa y no genera utilidades”.

Sin embargo se cambia la postura del Alto Tribunal, en Sentencia C-871 de 2014, al considerar frente al mismo artículo 306 del Estatuto Laboral, que dicha normatividad “al excluir a las trabajadoras y trabaja-

dores del servicio doméstico del pago de la prima de servicios, genera un déficit de protección de este grupo social, y un trato desigual frente a los demás trabajadores. La Corporación consideró que si bien se ha argumentado que esta diferencia de trato es razonable, pues la prima de servicios nació como una forma de retribuir a los trabajadores por las utilidades de la empresa, esa posición ya ha sido revaluada y **DERECHOS SOCIALES-Principio de progresividad y prohibición de regresividad**

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y PROHIBICIÓN DE REGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Se encuentran consagrados en las normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

El mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad. Como los Estados pueden enfrentar dificultades, que pueden hacer imposible el mantenimiento de un grado de protección que había sido alcanzado, es obvio que la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta sino que debe ser entendida como una prohibición prima facie. Esto significa que, como esta Corte ya lo había señalado, un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social”.

Sentencia C-1141 de 2008:

“**El principio de progresividad y la prohibición de regresividad representa un componente esencial de la garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y dentro de ellos los derechos de seguridad social. La exigibilidad judicial de la protección de un derecho social, debe ser complementada con la posibilidad de conformar contenidos o estándares mínimos constituidos por prestaciones concretas, cuya garantía se pueda posicionar de manera general como un punto sobre el cual avanzar, y de no retorno en cuanto al carácter incuestionable de su satisfacción. El mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto, todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional”.** (Resaltado fuera de texto).

3. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA

Nuestro país se ha caracterizado por estar a la vanguardia de los avances internacionales en materia de protección de los derechos de los trabajadores sobre todo de los sectores menos favorecidos.

En este sentido el Congreso de la República aprobó el Convenio 189 de 2011 de la OIT, sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos, adoptado en Ginebra (Suiza), en la 100ª reunión

de la Conferencia Internacional del Trabajo, mediante la Ley 1595 del 21 de diciembre de 2012.

La vigencia de este convenio ha originado especial cuidado en la revisión de la normativa actual, respecto de las garantías establecidas para la protección de los derechos laborales de estos trabajadores, así como de las distintas posturas frente a la interpretación del principio de progresividad en el ámbito laboral que siendo relativamente novedoso, va encaminado a que ningún cambio se puede realizar en el marco de la relación laboral que implique una disminución o pérdida de un derecho, por tanto, los cambios o modificaciones son solo admisibles si son más beneficiosos para el trabajador, razón por la cual, el Estado debe propiciar las reformas o modificaciones que contribuyan a respetar los derechos previstos en la normativa legal en cuanto a su calidad y extensión, así como complementar los medios o mecanismos para que gradualmente, los derechos no solo se apliquen, sino que se incorporen nuevos elementos en beneficio del trabajador.

...labor, lo que, en términos generales, se traduce en la aplicación de los principios constitucionales - que regulan el derecho al trabajo -artículo 53 C. P.-

Por otra parte, cabe recordar que este Ministerio ha realizado acciones pertinentes para el reconocimiento de la igualdad de los trabajadores del servicio doméstico, en este orden se expidieron entre otras normas:

- El Decreto 721 de 2013, *por medio del cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 7° de la Ley 21 de 1982 y se regula la afiliación de los trabajadores del servicio doméstico al Sistema de Compensación Familiar*”.

Con este decreto se estableció la posibilidad de gozar de los beneficios del subsidio familiar y de la afiliación a las cajas de compensación familiar. Esta medida ha logrado impactar la informalidad generalizada que se advertía en el servicio doméstico y la desigualdad en el acceso de los derechos laborales, pues a octubre de 2014 se encontraban cotizando a seguridad social en pensiones, salud, riegos laborales y cajas de compensación familiar, un total de 100.118 trabajadores domésticos.

- El Decreto 2616 de 2013 *por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, se desarrolla el mecanismo financiero y operativo de que trata el artículo 172 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales*”.

En términos generales, los propósitos por los cuales se ha encaminado este Ministerio y que están acordes con los principios constitucionales aplicables a las relaciones laborales, se ven parcialmente reflejados en la iniciativa en mención -como quiera que la tarea aún no está completa-, pues se trata del acceso en condiciones de igualdad y universalidad a un derecho que materialmente no tiene una negativa justificada. En ese horizonte, que en todo caso está dirigido en procura de los derechos de los trabajadores, la conveniencia sería significativa pues, en todo caso, la tarea es dignificar el vínculo laboral, garantizando los derechos de los trabajadores domésticos que han sido reconocidos a nivel internacional y nacional.

El proyecto se incorpora de manera armónica a las políticas de inclusión y de formalización lideradas por el Ministerio del Trabajo, cuyo impacto se ha visto materializado en la extensión de las garantías prestacio-

nales de acceso a servicios previsionales. A corte de mayo de 2015, ciento catorce mil seiscientos sesenta y siete (114.667) trabajadores del servicio doméstico se han afiliado al sistema de Subsidio Familiar, a través de las Cajas de Compensación Familiar, y una iniciativa como la que recoge el proyecto es un estímulo para este grupo poblacional, en orden a la su equiparación con los demás trabajadores formales.

4. CONCLUSIONES

En este orden de ideas, y como lo advierte la Corte el principio de progresividad representa un componente esencial de los derechos económicos, sociales y culturales y dicho principio en materia laboral constituye un planteamiento fundamental en la defensa de los derechos laborales de cara a prestación social para permitir que la actividad económica productiva de otras personas tenga mejores y más resultados reflejados en ingresos, que se verían disminuidos de no contar con los servicios de los trabajadores domésticos que se encargan de las tareas del hogar.

4. CONCEPTO

De acuerdo con lo anteriormente expuesto se encuentra viable la iniciativa legislativa en razón a que se busca la concreción del principio de igualdad de los derechos de todos los trabajadores, es decir, en igualdad de condiciones respecto de los demás trabajadores.

Cordialmente,



ENRIQUE BORDA VILLEGAS
Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección

CONTENIDO

Gaceta número 872 - Martes, 3 de noviembre de 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 019 de 2015 Cámara, por medio de la cual se crea el programa de Tamizaje Neonatal en Colombia.....	1
Informe de ponencia para primer debate en la honorable Cámara de Representantes y texto propuesto al Proyecto de ley número 041 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 5° del Decreto-ley 4184 de 2011	7
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 110 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la edad máxima de retiro de algunos servidores públicos del orden nacional y de los particulares que ejercen funciones públicas de modo permanente	18
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del Ministerio de Salud al Proyecto de ley número 034 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adopta la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del entorno Laboral en Entidades Públicas territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones.....	23
Carta de comentarios del Ministerio del Trabajo al Proyecto de ley número 003 de 2015 Cámara, por medio de la cual garantiza el acceso en condiciones de universalidad del derecho prestacional de pago de prima de servicios a trabajadoras domésticas y trabajadores domésticos	26