



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 692

Bogotá, D. C., miércoles, 31 de agosto de 2016

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE 2016 SENADO

por la cual se modifica parcialmente la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, y se dictan otras disposiciones.

TRÁMITE LEGISLATIVO

El presente proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el 20 de julio de 2016 y se publicó en la *Gaceta del Congreso* dentro de los términos de ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Al analizar los hechos históricos que han marcado y formado nuestro país, no es descabellado inferir que Colombia desde su independencia –inclusive antes– se ha caracterizado por tener una serie de eventos que son cíclicos y que rigen el devenir del país. Para entender este fenómeno, solo necesitamos ver que desde la independencia no nos hemos puesto de acuerdo para gobernar el país utilizando exclusivamente las herramientas que nos brinda la democracia. Por el contrario, una vez los españoles fueron expulsados, hemos estado en inmersas olas de violencia, como la posindependencia, en la cual se generaron guerras civiles por la hegemonía del poder y el diseño de Estado. Consecuentemente, se llegó a que las dos grandes fuerzas políticas, liberales y conservadores, se organizarán en grupos al margen de la ley; el país regionalmente se dividió, creando uno de los tiempos más cruentos y salvajes de la historia nacional. Se puede seguir con la creación de grupos y más grupos que siempre vieron como opción imponer sus pensamientos a través de la vía de las armas. No en vano en Colombia hablar de procesos de paz no es desconocido; al contrario, es el día a día de los colombianos.

Colombia ha tenido un sinnúmero de guerrillas, de las cuales unas se han desmovilizado, como también se han creado ejércitos privados y autodefensas para atacar o defenderse de los que tengan ideas políticas

distantes. Es que solo con saber que, “desde 1958 hasta la organización de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV), funcionaron en Colombia numerosas comisiones de estudio e investigación sobre el fenómeno de la violencia (doce de carácter nacional y tres locales), así como algunas comisiones extrajudiciales para casos específicos, creadas por decisiones gubernamentales”¹, es claro que hemos estudiado, analizado, concluido el tema de la violencia en el país, pero esta sigue siendo noticia principal. Es decepcionante que no tengamos la conciencia de que hemos estado en un sinnúmero de procesos de paz, de creación de guerrillas, de conformación de comisiones históricas sobre la justicia y la verdad y seguimos igual que desde la independencia en la búsqueda de la consolidación de un Estado. Este fenómeno se debe principalmente a que no conocemos nuestra historia; por ende, los sucesos se repiten porque las bases que los generaron anteriormente aún persisten. Los nombres cambian, los chulos, los pájaros, los chulavitas, las FARC, EPL, las autodefensas, pero la causa de sus conformaciones es la misma.

De igual forma, pasa con nuestra identidad. Somos un país que en estos momentos todavía estamos en una etapa de descubrimiento; no sabemos quiénes somos; tenemos tradición mulata, mestiza, indígena. Como país, como unidad, no tenemos claro nuestro origen, por lo que nuestro destino es incierto. En las palabras de William Ospina en su obra literaria “Colombia, donde el verde es de todos los colores” se llega a la misma afirmación: “Desde el comienzo, hubo siempre en Colombia algo poderoso que propiciaba el olvido. Y se volvió casi una tradición que el pasado resurja sin cesar como una sorpresa increíble; todo tiene que volver a ser descubierto, como si no se hubiera visto jamás”².

Por nuestro contexto desmemoriado, este proyecto

1 Informe Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. La Habana, febrero de 2015.

2 “Colombia, donde el verde es de todos los colores”. Cap. “El pasado invisible”, pág. 33. William Ospina.

quiere darle la importancia a la Historia como asignatura independiente en la educación básica y media, para que la población estudiantil pueda tener una conciencia crítica, formada por el conocimiento de los hechos históricos, por las razones en que se originaron y los errores que se cometieron, para no volver a vivirlas en el futuro cercano y de este modo entender por qué estamos como estamos y qué se debe hacer para mejorar.

Con conciencia crítica, el país tendrá una memoria colectiva, una única memoria, y no destellos de recuerdos que son acomodados a las situaciones en beneficio de algunos, y así la conciencia del colombiano no se pueda distorsionar con hechos que son falsos o alejados a la realidad.

La Historia nos ayudará a construir una identidad nacional, una vez tengamos una memoria colectiva y una conciencia crítica de nuestro pasado, toda vez que existirán valores, símbolos, costumbres, que moldean la cultura y la identidad del colombiano.

CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley se compone de 10 artículos que grosso modo clasifican a la Historia como asignatura independiente en la educación básica y media. Para formar una identidad nacional, construir un pensamiento crítico, promoviendo una memoria histórica que aporte a la reconciliación y la paz en Colombia. A su vez, en

su artículo 2° se adiciona un literal al artículo 21 de la Ley 115 de 1994, en el que se incluye como objetivo específico de la educación básica primaria el conocimiento de la historia colombiana, su diversidad étnica, social y cultural como nación.

Se modifica el literal H del artículo 22 de la Ley 115 de 1994, para que el estudio científico de la Historia nacional, apoyado por otras ciencias sociales, sea la herramienta para la comprensión y análisis de los procesos sociales del país en el contexto continental y mundial. Asimismo, en el artículo 4°, la historia se cataloga como una asignatura independiente de las demás ciencias sociales.

Se establece una Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia, la cual se compondrá de representantes de la Academia de Historia, Asociaciones de Historiadores, Facultades de Historia de Educación Superior, docentes de cátedra de sociales con énfasis en historia y asociaciones de padres de familia. Esta comisión será un órgano consultivo para la regulación del currículo y el establecimiento de logros en cada grado de los niveles educativos de la educación formal.

Por último, a través de foros, seminarios, debates y encuentros, el Ministerio de Educación Nacional dará a conocer los alcances de esta ley.

MODIFICACIONES PROPUESTAS

| Texto propuesto para primer debate | Texto modificado propuesto para primer debate |
|---|---|
| <p>Artículo 7°. Adiciónense dos párrafos al artículo 78 de la Ley 115 de 1994 Regulación del currículo, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 1°. En un plazo máximo de 6 meses a partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo de la Comisión Asesora de que trata el párrafo siguiente, revisará y ajustará los lineamientos curriculares y establecerá los indicadores de logros para cada grado de los niveles educativos de la educación formal, correspondientes a la enseñanza de la historia como asignatura independiente que, en todo caso, deberán diferenciarse de los que corresponden a otras ciencias sociales.</p> <p>Los indicadores de logros serán referentes obligatorios para la elaboración de las pruebas que deben presentar los estudiantes como parte del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación a los que se refiere el artículo 80 de la Ley 115 de 1994.</p> <p>Parágrafo 2°. Créase la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia, como órgano consultivo para la regulación del currículo y el desarrollo de los lineamientos curriculares para su enseñanza en la educación básica y media académica y técnica, la cual estará compuesta por un representante de las academias de Historia reconocidas en el país, un representante de las asociaciones que agrupen historiadores reconocidas y debidamente registradas en el país, un representante de las facultades y/o departamentos que ofrecen programas de Historia en instituciones de educación superior, escogido a través de las organizaciones de universidades, un representante de los docentes que imparten enseñanza de la cátedra de sociales con énfasis en historia en instituciones de educación básica y media, escogido a través de las organizaciones de maestros y un representante de los padres de estudiantes de instituciones de educación básica y media, escogido a través de las asociaciones de padres de familia. El Gobierno nacional reglamentará la composición y funcionamiento de esta comisión en un plazo no mayor a tres meses después de entrar en vigencia la presente ley.</p> | <p>Artículo 7°. Adiciónense dos párrafos al artículo 78 de la Ley 115 de 1994 Regulación del currículo, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 1°. En un plazo máximo de 6 meses a partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo de la Comisión Asesora de que trata el párrafo siguiente, revisará y ajustará los lineamientos curriculares y establecerá los indicadores de logros para cada grado de los niveles educativos de la educación formal, correspondientes a la enseñanza de la Historia como asignatura independiente que, en todo caso, deberán diferenciarse de los que corresponden a otras ciencias sociales.</p> <p>Los indicadores de logros serán referentes obligatorios para la elaboración de las pruebas que deben presentar los estudiantes como parte del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación a los que se refiere el artículo 80 de la Ley 115 de 1994.</p> <p>Parágrafo 2°. <u>Establézcase</u> la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia, como órgano consultivo para la regulación del currículo y el desarrollo de los lineamientos curriculares para su enseñanza en la educación básica y media académica y técnica, la cual estará compuesta por un representante de las academias de Historia reconocidas en el país; un representante de las asociaciones que agrupen historiadores reconocidas y debidamente registradas en el país; un representante de las facultades y/o departamentos que ofrecen programas de Historia en instituciones de educación superior, escogido a través de las organizaciones de universidades; un representante de los docentes que imparten enseñanza de la cátedra de sociales con énfasis en historia en instituciones de educación básica y media, escogido a través de las organizaciones de maestros, y un representante de los padres de estudiantes de instituciones de educación básica y media, escogido a través de las asociaciones de padres de familia. El Gobierno nacional reglamentará la composición y funcionamiento de esta comisión en un plazo no mayor a tres meses después de entrar en vigencia la presente ley.</p> |

PROPOSICIÓN FINAL

Por las consideraciones anteriores, solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Sexta Constitucional de Senado **aprobar** el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 02 de 2016 Senado, *por la cual se modifica parcialmente la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables congresistas,



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE 2016 SENADO

por la cual se modifica parcialmente la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto restablecer la enseñanza obligatoria de la Historia como una asignatura independiente en la educación básica y media, con los siguientes objetivos:

- a) Contribuir a la formación de una identidad nacional que reconozca la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.
- b) Desarrollar el pensamiento crítico a través de la comprensión de los procesos históricos y sociales de nuestro país, en el contexto americano y mundial.
- c) Promover la formación de una memoria histórica que contribuya a la reconciliación y la paz en nuestro país.

Artículo 2º. Adiciónese un literal al artículo 21 de la Ley 115 de 1994, Objetivos específicos de la educación básica primaria, el cual quedará como literal "N" así:

N) La iniciación en el conocimiento de la historia de Colombia y de su diversidad étnica, social y cultural como nación.

Artículo 3º. Modifíquese el literal "H" del artículo 22 de la Ley 115 de 1994, objetivos específicos de la educación básica en el ciclo de secundaria, el cual quedará así:

H) El estudio científico de la historia nacional, latinoamericana y mundial, apoyado por otras ciencias sociales, dirigido a la comprensión y análisis crítico de los procesos sociales de nuestro país en el contexto continental y mundial.

Artículo 4º. Adiciónese un párrafo al artículo 23 de la Ley 115 de 1994, Áreas obligatorias y fundamentales, el cual quedará así:

Parágrafo. La educación en historia se ofrecerá como una asignatura independiente de las demás ciencias sociales.

Artículo 5º. Modifíquese el enunciado del artículo 30 de la Ley 115 de 1994, objetivos específicos de la educación media académica, el cual quedará así:

Artículo 30. *Objetivos específicos de la educación media académica y técnica.* Son objetivos específicos de la educación media académica y técnica.

Artículo 6º. Adiciónese un párrafo al artículo 30 de la Ley 115 de 1994, objetivos específicos de la educación media académica y técnica, el cual quedará así:

Parágrafo. Los estudios históricos, apoyados por otras ciencias sociales, a los que se refiere el literal "H" del artículo 22, pondrán énfasis en la memoria de las dinámicas de conflicto y paz que ha vivido la sociedad colombiana, orientados a la formación de la capacidad reflexiva sobre la convivencia, la reconciliación y el mantenimiento de una paz duradera.

Artículo 7º. Adiciónense dos párrafos al artículo 78 de la Ley 115 de 1994, Regulación del currículo, el cual quedará así:

Parágrafo 1º. En un plazo máximo de 6 meses a partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo de la Comisión Asesora de que trata el párrafo siguiente, revisará y ajustará los lineamientos curriculares y establecerá los indicadores de logros para cada grado de los niveles educativos de la educación formal, correspondientes a la enseñanza de la Historia como asignatura independiente que, en todo caso, deberán diferenciarse de los que corresponden a otras ciencias sociales.

Los indicadores de logros serán referentes obligatorios para la elaboración de las pruebas que deben presentar los estudiantes como parte del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación a los que se refiere el artículo 80 de la Ley 115 de 1994.

Parágrafo 2º. Establézcase la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia, como órgano consultivo para la regulación del currículo y el desarrollo de los lineamientos curriculares para su enseñanza en la educación básica y media académica y técnica, la cual estará compuesta por un representante de las academias de Historia reconocidas en el país; un representante de las asociaciones que agrupen historiadores reconocidas y debidamente registradas en el país; un representante de las facultades y/o departamentos que ofrecen programas de Historia en instituciones de educación superior, escogido a través de las organizaciones de universidades; un representante de los docentes que imparten enseñanza de la cátedra de sociales con énfasis en historia en instituciones de educación básica y media, escogido a través de las organizaciones de maestros, y un representante de los padres de estudiantes de instituciones de educación básica y media, escogido a través de las asociaciones de padres de familia. El Gobierno nacional reglamentará la composición y funcionamiento de esta comisión en un plazo no mayor a tres meses después de entrar en vigencia la presente ley.

Artículo 8º. Adiciónese un párrafo al artículo 79 de la Ley 115 de 1994, Plan de estudios, el cual quedará así:

Parágrafo. Sin perjuicio de su autonomía, los establecimientos educativos adecuarán sus Proyectos Educativos Institucionales para el cumplimiento de lo preceptuado en esta ley en relación con la enseñanza de la Historia como asignatura independiente, y en los lineamientos curriculares, que de conformidad con este propósito, elabore el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 9°. *Divulgación de esta ley.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, coordinará la realización de foros, seminarios, debates y encuentros de discusión académica que permitan dar a conocer a todo el país la naturaleza y alcances de la presente ley.

Artículo 10. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Ponente,



GUILLERMO A. SANTOS MARIN
Senador de la Republica

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 42 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se reglamenta la profesión de ingeniería agropecuaria y se dictan otras disposiciones.

TRÁMITE LEGISLATIVO

El presente proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General del Senado de la Republica el 26 de julio de 2016 y se publicó en la *Gaceta del Congreso* dentro de los términos de ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Colombia en el sector agropecuario tiene un potencial gigante al poder convertirse en uno de los siete países que va a servir como despensa mundial de alimentos del mundo:

1. Por tener suficiente tierra para ampliar su frontera agrícola y
2. Posee privilegios naturales como el agua y la diversidad climática.

Con ese futuro prometedor, el presente del sector es desalentador, si entendemos que el campo no parece dar el rendimiento necesario para satisfacer la demanda interna; mucho menos, se puede esperar la generación de excedentes para exportación.

Por este motivo, es necesario que la profesión de ingeniería agropecuaria se adapte a las nuevas realidades y necesidades del sector y desarrolle las herramientas necesarias que los profesionales requieren para generar soluciones a las unidades de producción y a la calidad de vida de las comunidades.

Ahora bien, se pretende que los profesionales adquieran competencias en evaluación, desarrollo y formulación de proyectos de optimización de la producción y comercialización agropecuaria; desarrollen técnicas para incrementar la producción y la eficiencia de las empresas agrícolas, entre otras necesidades evidentes del sector para hacerlo más competitivo y fuerte frente a países que han visto al agro como un potencial de riqueza.

CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley se compone de cinco artículos que grosso modo definen los objetivos de reglamentar la profesión de Ingeniería Agropecuaria.

A su vez, en su artículo 3° implementa los requisitos para ejercer esta profesión en el territorio nacional.

PROPOSICIÓN FINAL

Por las consideraciones anteriores, solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Sexta Constitucional de Senado **aprobar** el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 42 del 2016 Senado, *por medio de la cual se regula la actividad del agroturismo en Colombia*”.

De los honorables congresistas,



GUILLERMO A. SANTOS MARIN
Senador de la Republica

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 42 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se reglamenta la profesión de ingeniería agropecuaria y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto reglamentar la profesión de Ingeniería Agropecuaria como profesión de nivel universitario con formación científica, técnica, agrícola, pecuaria ambiental y humanística.

Artículo 2°. *Definiciones.* La profesión del Ingeniero Agropecuario se define como una profesión de nivel universitario con formación académica integral para el acceso institucional en la promoción y desarrollo del sector agropecuario privado y público en todas sus modalidades.

Artículo 3°. *Requisitos.* Para ejercer en el territorio nacional la profesión de que trata la presente ley, es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Haber obtenido el título otorgado por la universidad, institución universitaria, institución tecnológica, de conformidad con lo establecido en la Ley 30 de 1993, ley de educación superior.

Artículo 4°. *Vigencia.* A partir de la vigencia de la presente ley, extiéndase al ingeniero agropecuario, la facultad profesional y técnica de intervenir en todos los procesos en los cuales se exige el aval de las instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector agropecuario.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Ponente,



GUILLERMO A. SANTOS MARIN
Senador de la Republica

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce la infertilidad como una enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA

Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

Carrera 7 número 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 082 de 2015 Cámara, por medio de la cual se reconoce la infertilidad como una enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

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

El proyecto de ley referenciado en el asunto de iniciativa parlamentaria, en su artículo 1° establece por objeto *“Incluir en el Plan de Beneficios del Sistema de Seguridad Social en Salud las técnicas de reproducción humana asistida reconocidas científicamente para el tratamiento de la infertilidad; la práctica de los estudios requeridos para su diagnóstico, los requisitos para el funcionamiento de los centros de atención en fertilidad y los lineamientos para la Política Pública en dichos tratamientos, previo estudio técnico e impacto fiscal”*.

Para llevar a cabo dicho objeto se propone: i) el Ministerio de Salud y Protección Social MSPS determinará los requisitos de acceso al tratamiento de reproducción, definirá los sistemas y la infraestructura requerida para la inclusión de este servicio en el Plan de Beneficios en un término de 6 meses; ii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) determinará el impacto fiscal en un término de 6 meses; iii) el MSPS reglamentará la ley, incluirá el tratamiento de reproducción asistida en el plan de beneficios y realizará la apropiación presupuestal necesaria para tal fin, en un término de 6 meses.

De acuerdo con la Ley 100 de 1993, la prestación del servicio de salud se encuentra garantizada a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Según las disposiciones que la contienen, las Entidades Promotoras de Salud, (EPS) son las respon-

sables del recaudo de las cotizaciones de sus afiliados y tienen a su cargo la gestión del riesgo en salud, lo que se traduce en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Plan Obligatorio de Salud (POS). Las cotizaciones se constituyen en la principal fuente de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Estas financian el principal ingreso de las EPS, el valor de las Unidades de Pago por Capitalización (UPC), la cual se reconoce a cada una de las EPS, por cada persona afiliada y beneficiaria. De esta manera, las cotizaciones financian la UPC, a fin de que el sistema, a través de las EPS, cumpla su función principal de aseguramiento en salud, **en sujeción estricta al POS**.

Bajo este esquema se da fiel cumplimiento al artículo 48 Superior que establece que los recursos de las instituciones de la seguridad social no se podrán destinar ni utilizar para fines distintos a ella. Se asegura que los recursos del SGSSS se destinen a los servicios y tecnologías de la salud cubiertas para la atención del servicio público de salud. No en vano existen disposiciones legales como el artículo 23 de la Ley 1438 de 2011 que establece que los recursos para la atención en salud no podrá usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a la prestación de servicios de salud. Del mismo modo, el modelo de seguridad social descrito permite dar cumplimiento a las consagraciones constitucionales referentes a la forma en que deberá garantizarse la seguridad social en salud bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

De la aplicación del principio de la solidaridad se derivan varias implicaciones de suma importancia para la real y efectiva garantía de la seguridad social, una de ellas, expuesta en palabras de la Corte Constitucional, es *“...que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no solo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto...”*¹. La solidaridad así vista permite entender que las cotizaciones se convierten en la principal fuente de financiación del SGSSS, y así de los servicios y tecnologías incluidos en el POS, a partir del reconocimiento del valor de la UPC.

Ahora bien, la prestación de servicios y tecnologías incluidos actualmente en el Plan de Beneficios del SGSSS, para atender las facetas de promoción, prevención, paliación, atención de las enfermedades y rehabilitación de las secuelas de la población colombiana, corresponde a una labor cuyo resultado es consecuencia de las competencias ejercidas por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), especialmente otorgadas en el Decreto 2562 de 2012 que establece dentro de sus funciones la de definir y actualizar el POS y definir el valor de la Unidad de Pago por Capitalización (UPC) de cada régimen.

La competencia otorgada al MSPS tiene fundamento en el modelo de seguridad social que se ha venido describiendo. Desde la expedición de la Ley 100 de 1993 ha sido preocupación del legislador las entidades

1 Sentencia C- 126 de 2000.

que participan e interactúan al interior del SGSSS, especialmente en el proceso de inclusión de servicios y tecnologías en salud dentro del POS y su financiación, conforme a la cláusula constitucional que consagra que la seguridad social se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado. Desde un comienzo quedó establecida esta competencia en cabeza del MSPS, la Superintendencia Nacional de Salud y el otrora Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud². Entidad esta última que fuera la encargada de definir la UPC hasta la entrada en vigencia de la Ley 122 de 2007 que creó la Comisión de Regulación en Salud, entidad que en su remplazo ejerció dicha función, así como la definición y modificación de los Planes Obligatorios de Salud hasta el año 2012, fecha en que se ordenó su supresión y se ordenó el traslado de estas funciones al MSPS.

Lo anterior, obedece en primer lugar al criterio de especialidad que ha demarcado el terreno de la competencia asignada al MSPS como el órgano rector del sector salud encargado de formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales y en segundo lugar, al *carácter técnico de la materia*, que complementa el primer criterio, siendo fundamental en el proceso de ejecución de esas políticas pero especialmente garantista del acceso al derecho a la salud, facultando al MSPS para definir los servicios y tecnologías incluidos en el Plan de Beneficios y la UPC.

De acuerdo con la Ley 100 de 1993, la UPC se establecerá de acuerdo con los cambios en la estructura demográfica de la población, el perfil epidemiológico, los costos de prestación y la tecnología media disponible, las condiciones financieras del sistema, su financiación y estudios técnicos respectivos³. Debe consultar, además, el equilibrio financiero del sistema de acuerdo con las proyecciones de sostenibilidad de mediano y largo plazo, en cualquier caso compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo⁴. En suma, la UPC responde a un análisis técnico y actuarial que contrasta la población objetivo y los servicios y tecnologías con cobertura en salud.

Sin perjuicio de la competencia del Congreso de la República de hacer las leyes, esta Cartera no comparte la inclusión de servicios y tecnologías en salud mediante leyes, tal como se pretende hacer mediante el proyecto de ley del asunto, en tanto esta práctica disiente de la filosofía que inspira al SGSSS la cual exige que la ejecución de la labor de inclusión requiera *especialidad y un estudio técnico* de la cobertura en razón a los criterios mencionados y los componentes que se encuentran en juego como la sostenibilidad del sistema articulado bajo un esquema de prestación que comprende la participación de los particulares y la solidaridad en su financiación. La labor legislativa no puede ser ajena ni reticente al modelo de seguridad social, debe preservar la coherencia del sistema y fundar respeto por las instituciones que han sido creadas precisamente para hacer efectiva la prestación del servicio de la seguridad

social.

En Sentencia C-979 de 2010 la Corte Constitucional se refirió al Plan de Beneficios así: “...el Plan Obligatorio de Salud (POS), es el conjunto de servicios de atención en salud y prestaciones económicas a que tiene derecho todo afiliado al régimen contributivo o subsidiado, en caso de necesitarlo. **El paquete de servicios incluidos en el POS se establece en función del perfil epidemiológico de la población relevante y de los costos de prestación de los servicios identificados en condiciones de calidad, tecnología y hotelería, el cual se activa de acuerdo con la demanda de cada afiliado, aspecto que se conoce como “subsidio a la demanda”**... “En la misma sentencia, refiere a la UPC en los siguientes términos: “...La UPC fue diseñada como: **i) una unidad destinada a preservar el equilibrio financiero del sistema de seguridad social, indispensable para asegurar la prestación eficiente del Plan Obligatorio de Salud (POS); ii) que funciona dentro de un esquema que asegura la prestación de los servicios a partir de la demanda del afiliado, contrario a un sistema de oferta de servicios y, iii) que es administrada por una empresa aseguradora reconocida por el Sistema por expresa disposición legal –artículo 14 de la Ley 1122 de 2007–...**” (Negrilla fuera de texto).

Las definiciones de ambos conceptos – POS y UPC – se interrelacionan de tal manera que por esencia son inescindibles. Esta naturaleza participa en una cuota muy importante de la especialidad y los factores que deben anteceder a cualquier inclusión del Plan de Beneficios como garantía del servicio de salud y de su prestación con cargo a los recursos públicos.

Frente al particular, el legislador estatutario consagra en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015 que los recursos públicos asignados a la salud no podrán destinarse a financiar servicios y tecnologías en los que se advierta (i) como finalidad principal un propósito cosmético o suntuario no relacionado con la recuperación o mantenimiento de la capacidad funcional o vital de las personas (ii) que no exista evidencia científica sobre su seguridad y eficacia o efectividad clínica (iii) su uso no haya sido autorizada por la autoridad competente (iv) se encuentren en fase de experimentación o (v) tenga que ser prestados en el exterior.

Por lo tanto, los servicios y tecnologías que cumplan con esos criterios serán excluidos por el MSPS **previo un procedimiento técnico-científico**, de carácter público, colectivo, participativo y transparente dentro de un término de dos (2) años. Para la Corte Constitucional la consagración de un listado de exclusiones con base en esos criterios es constitucional en tanto “...resulta congruente con un concepto del servicio de salud, en el cual la inclusión de todos los servicios, tecnologías y demás se constituye en regla y las exclusiones en la excepción. Si el derecho a la salud está garantizado, se entiende que esto implica el acceso a todos los elementos necesarios para lograr el más alto nivel de salud posible y las limitaciones deben ser expresas y taxativas...”⁵.

El legislador estatutario en consonancia con los principios que rigen las garantías del derecho a la salud, de su protección integral bajo un modelo que incluye todos los servicios y tecnologías que no estén excluidas y, por ende, no financiadas con recursos pú-

2 Artículo 155 Ley 100 de 1993.

3 Artículos 162 y 182 de la Ley 100 de 1993.

4 Artículo 7º Ley 1122 de 2007.

5 Sentencia C- 313 de 2014.

blicos, principalmente con los recursos parafiscales de la salud, dejó indemne la competencia de dicha exclusión en cabeza del órgano rector de la salud, esto es del MSPS, quien la ejecutará a través de un mecanismo técnico-científico.

Es por ello que, si esta es la voluntad del legislador estatutario, habiendo sido expresamente declarado exequible dicho artículo y reconocido su contenido estatutario por la Corte Constitucional en Sentencia C-313 de 2014, no podría el legislador ordinario ahora incluir un servicio o tecnología, pues atentaría contra el alcance de esa disposición y devendría en inconstitucional, ya que la aprobación de una ley ordinaria que ordenara la inclusión de determinados servicios o tecnologías en el Plan de Beneficios, traería por efecto que el MSPS no podría con posterioridad excluir esa tecnología o servicio con base en esos criterios haciendo inócuo el objetivo trazado de atención integral de la salud mediante el mecanismo de exclusión de la Ley Estatutaria de Salud.

Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional “...Las Leyes Estatutarias constituyen un tipo de leyes de especial jerarquía, que tienen como fin esencial salvaguardar la entidad de las materias que regula, que son: los derechos y deberes fundamentales (...) materias estas que comportan una importancia cardinal para el desarrollo de los artículos 1º y 2º de la Carta, pues su regulación especial garantiza la vigencia de principios básicos constitucionales y propende por la consecución de los fines esenciales del Estado...”. En atención a esta jerarquía al legislador ordinario le está vedado legislar sobre asuntos que tengan el carácter de reserva estatutaria, so pena de que la ley o disposición ordinaria sea declarada inconstitucional. Así lo recordó la Corte en Sentencia C- 870 de 2014 al declarar varias expresiones contenidas en la Ley 1695 de 2013 por considerar que estaban sometidas a reserva de ley estatutaria. Luego mucho más evidente resulta inconstitucional un precepto normativo ordinario cuando pretende abordar disposiciones cuya naturaleza han sido definidas por la propia Corte Constitucional como estatutarias, tal como sucede en el presente caso.

En definitiva, debe concluirse que la inclusión de servicios y tecnologías en los planes obligatorios de salud mediante leyes, por fuera de la competencia otorgada al MSPS, es contrario al ordenamiento jurídico superior. Dicho proceder no responde a criterios técnicos ni consulta los factores que rigen la definición de la UPC. Quiebra los principios que cimientan el SGSSS y pone en riesgo su sostenibilidad financiera y la viabilidad del mismo en perjuicio de la garantía del derecho fundamental de salud. Además se omite por completo las disposiciones estatutarias que al respecto rigen la exclusión de servicios y tecnologías de la salud con recursos públicos. La definición de un listado expreso de exclusiones se encuentra en desarrollo bajo un procedimiento específico en cabeza del MSPS mecanismo que no puede ser subvertido por el legislador ordinario, so pena de ser declarado en inconstitucional. Esto sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 130 de la Resolución 5521 de 2013 “Por la cual se define, aclara y actualiza integralmente el Plan Obligatorio de Salud (POS)” que establece expresamente la exclusión del POS los tratamientos para la infertilidad. De otra parte, como bien trae a colación la exposición de motivos del proyecto, en Sentencia T-528 de 2014 la Corte Constitucional expresa que “...en los casos expuestos con anterioridad, la Corporación ha partido del supuesto de

que la infertilidad no se considera una enfermedad de aquellas que involucran gravemente los derechos a la vida y a la integridad personal, en un aspecto determinante de la condición general de la salud. Es decir, tal afección, si bien puede impactar negativamente el proyecto de vida de las personas, no compromete de una manera inmediata y urgente la vida en sí misma...”. En este sentido, bien vale la pena decir que esta condición particular de la infertilidad debe igualmente verse a la luz de las condiciones teóricas para la fundamentalidad del derecho a la salud planteadas por la Corte Constitucional. Al respecto, la Corte en Sentencia C-288 de 2012 se cuestiona sobre el asunto, para lo cual recuerda lo expuesto en Sentencia T-016 de 2007, así:

“...Ahora bien, una cosa es la fundamentalidad de los derechos y otra – muy distinta – la aptitud de hacerse efectivos tales derechos en la práctica o las vías que se utilicen para ese fin. En un escenario como el colombiano caracterizado por la escasez de recursos, en virtud de la aplicación de los principios de equidad, de solidaridad, de subsidiariedad y de eficiencia, le corresponde al Estado y a los particulares que obran en su nombre, diseñar estrategias con el propósito de conferirle primacía a la garantía de efectividad de los derechos de las personas más necesitadas por cuanto ellas y ellos carecen, por lo general, de los medios indispensables para hacer viable la realización de sus propios proyectos de vida en condiciones de dignidad.

(...)

12. Hoy se muestra artificioso predicar la exigencia de conexidad respecto de derechos fundamentales los cuales tienen todos – unos más que otros – una connotación prestacional innegable. Ese requerimiento debe entenderse en otros términos, es decir, en tanto enlace estrecho entre un conjunto de circunstancias que se presentan en el caso concreto y la necesidad de acudir a la acción de tutela en cuanto vía para hacer efectivo el derecho fundamental. Así, a propósito del derecho fundamental a la salud puede decirse que respecto de las prestaciones excluidas de las categorías legales y reglamentarias únicamente podrá acudirse al amparo por vía de acción de tutela en aquellos eventos en los cuales logre demostrarse que la falta de reconocimiento del derecho fundamental a la salud (i) significa a un mismo tiempo lesionar de manera seria y directa la dignidad humana de la persona afectada con la vulneración del derecho; (ii) se pregona de un sujeto de especial protección constitucional⁶ y/o (iii) implica poner a la persona afectada en una condición de indefensión por su falta de capacidad de pago para hacer valer ese derecho.

(...)

De cualquier manera, también en estos casos, los jueces deberán constatar en concreto la índole de la

6 En relación con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha afirmado de manera reiterada que existen personas a quienes la Constitución misma dota de un amparo específico bien sea por razón de su edad – niños, niñas – o por causa de encontrarse en especiales circunstancias de indefensión – personas con enfermedades catastróficas, reclusos, mujeres embarazadas o personas colocadas en situaciones de debilidad económica, física o psíquica manifiesta. Frente a estas personas, el amparo del derecho constitucional fundamental a la salud es reforzado debido al grado de vulnerabilidad que, en ocasiones deben afrontar. Ver Sentencias T-1081 de 2001, T-850 de 2002, T-859 de 2003 y T-666 de 2004.

prestación reclamada y habrán que analizar con detalle la situación en que se exige su cumplimiento, pues, como lo ha indicado la Sala, se trata de obligaciones cuya realización implica fuertes erogaciones económicas y en países con recursos escasos no puede perderse de vista la necesidad de fijar prioridades. De ahí que el vínculo entre la no prestación del servicio exigido y la afectación de la dignidad de la persona así como la falta de capacidad de pago constituyan criterios determinantes para que proceda la protección del derecho fundamental a la salud por vía de tutela cuando se trata de prestaciones no contempladas en los planes legales y reglamentarios de salud... ”7. (Subrayas fuera de texto).

Conforme a lo anterior, es importante analizar los ámbitos que acompañan la cobertura de un determinado servicio o tecnología con recursos públicos. Partiendo de la base que en un país como el nuestro caracterizado por la escasez de recursos, es importante ponderar los costos de determinadas prestaciones de la salud conforme a la dignidad humana pero también frente a su inmediatez y su requerimiento con necesidad. Bien es cierto que la propuesta de ley tiene en cuenta los criterios para el acceso a los tratamientos de infertilidad la capacidad de pago, no obstante, no puede soslayarse la prioridad que se requiere en el acceso en la atención de la salud y sus efectos sobre el derecho a la vida y la integridad personal.

El equilibrio financiero no es un asunto menor ni es un elemento ajeno al ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social. De hecho ningún proyecto de ley debe obviar esta consideración, pues de acuerdo con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 toda iniciativa de ley debe prever la fuente de financiación o sustituta de las medidas que se pretendan incorporar que generen gasto, además de ser compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo que en el presente proyecto se omite.

Respecto del impacto financiero, se debe tener en cuenta que los tratamientos para la infertilidad hacen parte del listado de exclusiones específicas de cobertura que no son objeto de financiación en el Plan de Beneficios, de manera que su inclusión en el SGSSS incidiría directamente en el valor de la UPC que se reconoce en cada régimen. Sin embargo, en este momento no es posible cuantificar su impacto, como quiera que el costo de cada tratamiento es Particular en cada caso y dichos tratamientos pueden requerir de uno o varios ciclos de intentos hasta conseguir la fertilización.

En esta materia se debe tener en cuenta que en la Sentencia T-226 de 2010 se hace referencia al costo promedio de la fecundación in vitro de **\$17.900.000**. Igualmente, si se toman los datos de la Encuesta Demográfica y Salud 2010 (Profamilia) el resultado es el siguiente:

| Concepto | Valor |
|---|--------|
| Número de mujeres que desean un/otro hijo o indecisas | 19.347 |
| Porcentaje de mujeres que desean un/otro hijo y ha tenido problemas de infertilidad | 11% |
| Número de mujeres que desean un/otro hijo y ha tenido problemas de infertilidad | 2.154 |

7 Sentencia C- 288 de 2012.

| | |
|--|------------------|
| Porcentaje que ha consultado a un especialista | 40% |
| Número de mujeres que ha consultado a un especialista* | 862 |
| Costo tratamiento In Vitro (2010) | \$17.900.000 |
| Costo tratamiento In Vitro (2013) | \$19.384.060 |
| Costo tratamiento In Vitro (2015) | \$20.934.785 |
| Impacto si se tiene en cuenta el total de mujeres que desean un/otro hijo y ha tenido problemas de infertilidad (2015) | \$45.093.526.890 |
| Impacto si se tiene en cuenta solo el número de mujeres que ha consultado a un especialista (2015) | \$18.045.784.670 |

* De las mujeres que no han consultado a un especialista, 25% aduce razones de costo, 18% no lo ha hecho por descuido, 3% porque no sabía que había especialistas, 2% porque le daba pena y otro 2% porque el marido se opone.

Fuente: Profamilia – Cálculos Propios.

Es importante resaltar que estos cálculos solo reflejan el costo de uno de los tratamientos en el mercado y que según la experiencia puede ser de los menos costosos. El cálculo se realiza sobre la totalidad de las mujeres que reportan tener problemas de infertilidad, sin embargo este tratamiento no es aplicable en todos los casos, pues existen casos en los cuales el tratamiento aplicable puede ser mucho más costoso. De la misma forma, se debe considerar que el cálculo está hecho teniendo en cuenta un solo momento del tiempo, de manera que no considera la tasa de crecimiento de casos de infertilidad. Como referencia el trabajo desarrollado por Griffiths et al (2010)⁸⁸ publicado en la revista especializada de Oxford Human Reproduction, demostró que los costos para la sanidad pública de los tratamientos de fertilización asistida se multiplican a medida que aumenta la edad de las pacientes. Este estudio permitió establecer que cada tratamiento de infertilidad le costó a la sanidad pública australiana alrededor de **AU\$32.000** dólares australianos (unos **\$69.215.000**) en mujeres entre 30 y 33 años y ascendió a **AU\$187.500** dólares australianos (aproximadamente **\$405.766.500**) en mujeres entre 42 y 45 años.

Al margen de lo anterior, vale la pena tener en cuenta que mediante Sentencia T-528 de 2014 la honorable Corte Constitucional resolvió:

“Exhortar al Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Salud y Protección Social y la Dirección de Regulación de Beneficios, Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud, para que realice la revisión de la situación que tienen que enfrentar las personas que padecen de infertilidad y no cuentan con recursos económicos para costear los tratamientos de reproducción humana asistida, entre ellos, la fertilización in vitro, e inicie una discusión pública y abierta de la política pública que incluya en la agenda la posibilidad de ampliar la cobertura del Plan Obligatorio de Salud a dichas técnicas científicas.

En este sentido, el MSPS a través del boletín de

8 ⁸ Griffiths A, Dyer SM, Lord SJ, Pardy C, Fraser IS, Eckerlinann S. (2010) A cost effectiveness analysis of in-vitro fertilization by maternal age number of treatment attempts. Oxford Journals. Human Reproduction. 2010; 25:924-931. Disponible en la URL: [http://humrep.oxfordjournals.org/.content/25/4/924 .short](http://humrep.oxfordjournals.org/.content/25/4/924.short)

prensa 323 de 2014⁹ manifestó que adelantará las discusiones respectivas, pero aclaró que por el momento la Corte no ha ordenado la inclusión en el POS de la fertilización in vitro. Igualmente, dicho Ministerio mediante los comentarios al Proyecto de ley número 109 de 2013 Cámara, que trataba sobre el mismo aspecto, expuso que:

“...la infertilidad ya está catalogada como enfermedad (...) dentro del POS se encuentran incluidas tecnologías en salud (actividades, procedimientos, medicamentos, dispositivos, servicios, etc.), para el diagnóstico, de todas las enfermedades incluyendo la infertilidad.

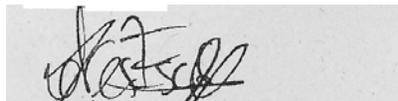
Adicionalmente, se debe tener en cuenta tanto las normas de sostenibilidad fiscal como el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación, así como los requisitos normativos de costo/efectividad, efectividad, eficacia y seguridad, junto con los establecidos por la Ley 100 de 1993, 1438 de 2011 y la Sentencia T-760 de 2008, entre otras, sobre necesidades en salud, carga de enfermedad, perfil epidemiológico.

A todo esto, cabe agregar que en el marco de la sostenibilidad financiera del SGSSS no existe la capacidad para realizar el reconocimiento y pago de forma directa de los costos que se deriven de esta incidencia, y por ello, se enfatiza que estos deben ser regulados, autorizados y cubiertos dentro del plan obligatorio de beneficios con el análisis previo de suficiencia de la UPC correspondiente...”

Finalmente, cabe señalar que la sostenibilidad financiera del sistema de salud se ve afectada por la propuesta de ley, estimación suficiente para considerar inapropiado un estudio de impacto fiscal con posterioridad a la actividad legislativa como se pretende en la iniciativa, por lo que a juicio de esta Cartera deben tenerse en cuenta los presentes comentarios en el marco de lo dispuesto en el artículo 7° de Ley 819 de 2003.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,



ANDRÉS ESCOBAR ARANGO
Viceministro Técnico
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

C.C.: Honorable Representante Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Autor

Honorable Representante Jairo Enrique Castiblanco Parra, Autor

Honorable Representante Carlos Arturo Correa Mojica, Autor

Honorable Representante Marta Cecilia Curi Oso-

rio, Autor

Honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Autor

Honorable Representante Eduardo Agatón Díaz Granados Abadía, Autor

Honorable Representante Élbort Díaz Lozano, Autor

Honorable Representante Nicolás Daniel Guerrero Montaña, Autor

Honorable Representante Juan Felipe Lemos Uribe, Autor

Honorable Representante Luz Adriana Moreno Marmolejo, Autor

Honorable Representante Christian José Moreno Villamizar, Autor

Honorable Representante Ana María Rincón Herrera, Autor

Honorable Representante Cristóbal Rodríguez Hernández, Autor

Honorable Representante Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Autor

Honorable Representante Martha Patricia Villalba Holwalker, Autor

Honorable Senador Jimmy Chamorro Cruz, Autor

Honorable Senador Armando Alberto Benedetti Villaneda, Autor

Honorable Representante José Élvor Hernández Casas, Ponente

Honorable Representante Rafael Eduardo Paláu Salazar, Ponente

Honorable Representante Esperanza Pinzón de Jiménez, Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE
LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a 30 de agosto 2016

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

Propuesta de: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Refrendado por: Viceministro Técnico Andrés Escobar Arango

Al Proyecto de ley número: 123 de 2016 Senado, 082 de 2015 Cámara

Título del proyecto: *por medio de la cual se reconoce la infertilidad como una enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones.*

Número de folios: cinco (5) doble cara.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: treinta (30) de agosto de 2016.

Hora: 4:16 p. m.

⁹ <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/MinSalud-lidera-ra-discusionfsobre-metodos-de-fertilizacion.aspx>

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del Senado de la República

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DE LA CONFEDERACIÓN DEMOCRÁTICA DE PENSIONADOS COMITÉ EJECUTIVO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 170 DE 2016 SENADO

por el cual se modifica la cotización mensual al Régimen Contributivo de los Pensionados.

Bogotá D.C., agosto 29 de 2016

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario

Comisión Séptima del Senado

Bogotá.

Por medio del presente acuso recibo de su comunicación fechada el 23 de los corrientes y por medio de la cual muy cordialmente nos invita a la “**audiencia pública del Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, por la cual se modifica la cotización mensual al Régimen Contributivo de los Pensionados.**

Para dar cumplimiento a lo usted indicado, me permito presentar en físico y medio magnético nuestra sustentación Positiva al proyecto de ley.

Este proyecto se desarrolla teniendo en cuenta lo planteado en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL) firmado el 30 de diciembre por el señor Presidente de la República y quienes conformamos dicha Comisión, en cabeza del Ministro del Trabajo.

DEL “ACTA DE ACUERDO” DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE CONCERTACIÓN DE POLÍTICAS SALARIALES Y LABORALES (CPCPSL) DE DICIEMBRE DE 2013

Indica:

Por iniciativa de la Confederación Democrática de Pensionados (CDP) con el apoyo de la CGT y la CTC, se incluyó y aprobó el numeral 4 del “Acta de Acuerdo” de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL) de fecha 24 de diciembre de 2013, cuyo texto es el siguiente:

“(…) En consecuencia, las partes firmantes del presente documento

ACUERDAN:

“(…)”

“4. La solicitud de la Confederación Democrática

de Pensionados y de las Centrales Obreras de eliminar el aporte obligatorio de salud para la población pensionada se pidió incluirla en el proyecto de ley que modifica el Sistema General de Salud que cursa en el Congreso de la

República, a través de la Subcomisión de Seguridad Social de la Comisión de Concertación”.

El acuerdo fue suscrito por el señor **Presidente de la República de Colombia**, doctor Juan Manuel Santos; el señor Ministro de Trabajo de la época, doctor Rafael Pardo, quien a su vez es Presidente de la Comisión Permanente de Concertación; además, lo firmamos **cinco representantes del sector empresarial, cuatro representantes del sector sindical y dos representantes del sector pensional.**

Si bien el proyecto de Ley que “**modificaba el Sistema General de salud**” se hundió, aceptamos que el Gobierno se adhiriera al proyecto de ley del Senador Ángel Custodio Cabrera que presentó en febrero de 2014.

El acuerdo de los signatarios se realiza en desarrollo de las funciones consagradas en el artículo 2° de la Ley 278 de 1996, en cuyo literal h) indica:

“La comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales tendrá las siguientes funciones:

“h) Preparar los proyectos de ley en materias sujetas a su competencia, para que el Gobierno los presente al Congreso de la República”.

Artículo 56 C. N. establece: “Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentarán las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de conflictos colectivos de trabajo y concertará las política salariales y laborales”.

Indica ello sobre la **obligatoriedad para el Gobierno y demás participantes de cumplir lo que se apruebe en la Mesa de Concertación.**

Es por ello que la composición de la CPCPSL *cumple los objetivos* de la **Ley 278 de 1996,**

el contenido del acta de acuerdo del 24 de diciembre de 2013, conlleva a que, “... eliminar el aporte obligatorio de salud para la población pensionada...”, sea una **política pública** de Urgente implementación por parte del Congreso de la República, con el objetivo de restablecer el equilibrio económico y social de los pensionados.

Decía el **Ministro de Hacienda (sept/14) en su Oposición Negativa al Proyecto** que esta fue una **Decisión Condicionante** y así no fue, porque este acuerdo fue el Resultado de una concertación.

Por esto la misma **Ley 278 de 1996,** que reglamenta el **artículo 56 de la C. N.,** establece en el literal e) del **artículo 2°** “Fijar de manera concertada para Política laboral...universalización de la Seguridad Social.

Este proyecto de ley debe tener en el Congreso de la República un trámite positivo y de urgencia por el tratamiento desigual dado a los pensionados por la **Ley 1607 de 2012, al no exonerarnos de la cotización** para la seguridad social en salud, tal como lo hizo con los empleadores.

El desarrollo de la noción del Estado social de derecho implica que los pensionados deban recibir un tratamiento igual al que recibieron los empleadores en la reforma tributaria contenida en el artículo 31 de la Ley 1607 de 2012, mediante la cual adiciona un parágrafo al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, que regula los aportes al régimen contributivo del sistema de salud.

El Ministro de Hacienda argumenta en su posición al Presidente de la Cámara de Representantes del 2014 (oficio UJ-1518/14- agt/14) que los pensionados tenemos que contribuir al Sistema Pensional, y no olvidemos que esta **obligación** se creó desde el mismo momento que se estableció el **sistema de salud**, por la misma Ley 100/93 siendo **Obligatorio** para trabajadores y empleadores.

Entonces así como fue posible con la Ley 1607 de 2012 “**Reforma Tributaria**” la eliminación del aporte a los empleadores ¿por qué no es posible para los pensionados?

Para el Ministro de Hacienda este aporte de los pensionados genera un hueco fiscal de 2,5 **billones**, y ¿cuánto le generó de hueco fiscal el descuento del aporte de salud a los empleadores con la Reforma Tributaria del 2012? **Más 11 billones de pesos.**

Durante 20 años los pensionados realizamos los aportes dentro de la justicia y equidad.

Este texto es suficientemente claro y contundente, más aún cuando cuenta con la **aprobación** ni más ni menos que del representante máximo del Gobierno colombiano, el señor Presidente de la República, con la firma del acuerdo de diciembre de 2013.

Bien manifestó el Presidente de la CGT, compañero Julio Roberto Gómez R., en documento enviado al Gobierno nacional el pasado 11 de marzo de 2014: “**Este es un compromiso serio** que facilitó el acuerdo del reajuste del **salario mínimo** de 2013 y es importante impulsar este trámite para convertir en **realidad social este compromiso**”.

No se concibe cómo después de tantos años aportando se mantenga esa **obligación** que resulta una **reducción considerable de sus ingresos**, en especial cuando la mayoría de pensionados no devengan más de dos salarios mínimos.

No olvidemos... la Corte Constitucional en su Comunicado número 21 de mayo 29 de 2014, en Sentencia número C-313 con respecto a la ley estatutaria de salud, Ley 1751 de febrero 16 de 2015, en su artículo 11 define:

“Los niños(as), adolescentes, mujeres embarazadas, desplazados, víctimas de la violencia o conflicto armado, población de **adulto mayor**, personas con enfermedades huérfanas y con discapacidad, **gozarán de especial protección del Estado.**

Su atención en salud no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica.

Así es que el señor Ministro de Hacienda está desconociendo no solo la ley estatutaria de salud, sino el pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre el tema.

Nuestra **Constitución Nacional** impone a la Seguridad Social criterios de universalidad, solidaridad y eficiencia.

Criterios que no son armónicos con la realidad, pues dista de ser universal, en especial cuando nos referimos al Sistema Pensional Contributivo y si se busca salvaguardar o mejorar su mínimo vital, se deben aliviar las cargas cuando se logra tan anhelado beneficio.

El sistema pensional debe ser solidario, fundamentado en garantizar **beneficios básicos** a los pensionados con recursos presupuestales, y no con deducciones de su propia mesada como pasa en los actuales momentos.

Frente a estos parámetros y considerando **que los fines esenciales del Estado** están orientados a **servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución** y estos fines se logran a través de la función administrativa, judicial o legislativa.

Y la legislativa es el camino más indicado para cumplir el **fin del interés general y la protección de las personas menos favorecidas** bajo el amparo general de la misma Ley 100/93.

El Estado debe propender a la salvaguarda y extensión de sus derechos, pues muchos de ellos **dependen única y exclusivamente de la mesada pensional** definida muy claramente por la Corte Constitucional como

“Una prestación económica, siendo el resultado final de años de trabajo, ahorro forzoso en las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud y cuando la disminución de la capacidad laboral es evidente.

Su finalidad directa es garantizar la concreción de los derechos fundamentales de las personas, **traducidos en la dignidad humana, el mínimo vital, la seguridad social y la vida digna.**

Se asegura así un descanso remunerado y digno fruto del esfuerzo prolongado durante años de trabajo, cuando en la productividad laboral se ha generado una notable disminución”.

Es por esto que teniendo en cuenta el **artículo 48 de la C. N.**, que establece el **régimen de Seguridad Social**, dentro del cual está el **reconocimiento del Sistema Pensional y en este la pensión por vejez** y este se implementará bajo los **principios de eficiencia, universalidad, integralidad, unidad, participación y solidaridad**, siendo la **solidaridad la mutua ayuda** entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades, bajo el principio del **más fuerte hacia el más débil**, y esta **iniciativa** debe estar en cabeza del Estado con la **reducción del aporte de la salud de los pensionados del 12% al 4%**, y así mayores serán las posibilidades de hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales y **aumentará** el acceso a bienes y servicios básicos, en desarrollo lógicamente del Estado social de derecho.

Aprobándose nuestra propuesta se dará aplicación a uno de los derechos para el adulto mayor como es una **protección preferente**, brindando una economía próspera para estas personas, donde muchos de ellos no tienen acceso a ese **mínimo vital** definido por la **Corte Constitucional** en sentencia **número 184 de 2009**, sobre las afectaciones a ese mínimo vital y a la vida digna.

Bien expresábamos en la CDP al señor Presidente de la República al firmar el acuerdo en la ciudad de

Cartagena que si un colombiano corriente se pensiona normalmente con el 75% del IBL (ingreso base de liquidación) y sumamos + 8% (**aporte adicional a salud**), esto representa una disminución salarial de un 33%. Es decir, que el pensionado recibe una mesada equivalente solo al 67% de lo que eran sus ingresos reales como trabajador; pareciera ser un delito llegar a pensionados, porque se le reducen las garantías de supervivencia.

Así las cosas, a un pensionado se le disminuye considerablemente su calidad de vida y por ende la de su familia, lo cual representa una palpable injusticia social, toda vez que al percibir menos ingresos debe reducir sus gastos, dejando de satisfacer sus necesidades primarias.

El señor **Ministro del Trabajo** de la época, doctor **Rafael Pardo**, el 26 de mayo de 2014 en documento enviado al doctor Pablo Aristóbulo Sierra León, Presidente de la Comisión Séptima de la Cámara (Oficio número 87080), presenta la **propuesta** para disminuir el valor de la cotización de los pensionados al solicitar la **adición al inciso 2° del artículo 204 de la Ley 100/93**, donde se plantea **que la cotización mensual del régimen contributivo de salud de los pensionados será del 4% del ingreso de la respectiva mesada.**

Así que como decíamos al comienzo, no fue una decisión condicionante.

Esto nos lleva a una simple y sencilla **conclusión**, que es el estricto cumplimiento de lo firmado por el señor Presidente de la República antes de su campaña reeleccionista, **pero además** el obligatorio cumplimiento de lo establecido en la **ley estatutaria de salud** para que nos exoneren o reduzcan el aporte de la salud.

En su documento, el Ministro de Hacienda plantea con base en la **sentencia C-542 de 1998** sobre la financiación del Sistema de Seguridad Social y nuevamente nos preguntamos con respecto a la posición del Ministro: ¿No es apenas justo y solidario que los viejos de este país aportemos por lo menos lo mismo **que los jóvenes y los dueños del capital** en Colombia?

¿Acaso el concepto de Protección Social a que hace referencia el Ministro de Hacienda no comprende para el grupo de adultos mayores?

Refiriéndose a la misma sentencia, agrega el Ministro de Hacienda que la seguridad social es un **“esfuerzo mancomunado y colectivo**, como propósito común en que la protección a las contingencias individuales se logra de mejor manera con el “aporte y la participación de todos los miembros de la comunidad”.

¿Será que los empleadores no hacen parte de esta comunidad? ¿Cuál es la razón para que el Gobierno nacional haya solicitado al Congreso en la pasada Reforma Tributaria la eliminación para ellos del aporte de la salud y lo niega para nosotros?

¿O sea que el principio de sostenibilidad del sistema solo es para los pensionados y no para los empleadores?

También ¿a qué fue el Ministro de Hacienda a Cartagena en ese diciembre del 2013 cuando se efectuó la firma del acuerdo?

¿Será que ahora que se firma la paz con la guerrilla, después del plebiscito, le dirá al país que no les puede cumplir porque no hay plata? Porque eso es lo que ha hecho con los pensionados.

Los pensionados de Colombia consideramos que los recursos de la disminución del porcentaje en salud debe ser asumidas por factores como

1. Reducir el gasto militar.
2. Eliminar beneficios tributarios a las grandes empresas del país.
3. Hacer auditorías ciudadanas de la deuda pública en Colombia.
4. Que pague impuestos en Colombia la gente que tenga el dinero en paraísos fiscales.

Nuestra Confederación con sus organizaciones filiales se pronunció al despacho del doctor Jesús María España y a los del honorable Senador Édison Delgado Ruiz, honorable Senador

Honorio Miguel Henríquez Pinedo, honorable Senador Javier Mauricio Delgado Martínez, honorable Senador Eduardo Enrique Pulgar Daza, honorable Senador Antonio José Correa Jiménez el pasado 9 de junio del corriente año sobre la importancia de este debate, y nuestra preocupación, ante el concepto emitido por su Secretaria, con respecto a que el Gobierno **“no ha avalado el trámite legislativo del Proyecto de ley”** número 170 de 2016, con respecto al descuento del aporte de la salud para los pensionados.

Consideramos que el **acuerdo del 30 de diciembre de 2013** de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL) está con la firma del Primer Mandatario, doctor Juan Manuel Santos; la firma del Ministro del Trabajo de esa época, doctor Rafael Pardo; los representantes de los empleadores; representantes de las Centrales Obreras y nosotros los pensionados.

No creemos que el Ministro de Hacienda está por encima del señor Presidente de la República de acuerdo a nuestra Constitución.

Frente a la **posición negativa del Ministro de Hacienda** a los proyectos de ley, en la CDP consideramos que es inconstitucional **invocar la sostenibilidad fiscal** para menoscabar el monto de las pensiones mediante impuestos y cargas parafiscales, atendiendo los mandatos de la OCD y del Fondo Monetario Internacional, a los cuales hacen eco el Gobierno y los empleadores en Colombia.

No podemos olvidar el **Acto Legislativo número 03 de 2011 [Artículo 334 de la Constitución Política]**.

“..., bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial **podrá invocar la sostenibilidad fiscal** para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”.

Bien lo hemos manifestado por diversos foros donde hemos participado; consideramos que no es justo que brinden garantías a quienes durante tantos años lucharon contra la democracia y a quienes hemos valorado la participación en la misma democracia, al participar en las elecciones, ahora desatienden nuestros planteamientos, que conllevan mejor calidad de vida para este grupo social.

Dentro de nuestra Estructura Constitucional, el Presidente de la República es **Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema Autoridad Administrativa.**

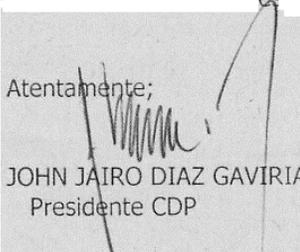
(Artículo 115 inciso 1º C. N)

El Gobierno nacional está formado por el “Presidente de la República, los Ministros del Despacho”, por lo cual constituyen Gobierno y las acciones u omisiones violatorias de la normas se predicán al Gobierno nacional.

Decía el exministro Rafael Pardo en su sustentación al acuerdo:

“el Bienestar de los adultos mayores es una prioridad para el Gobierno nacional”.

Esa realidad aún no la vemos. Más bien sentimos que fuimos **“utilizados por el Presidente Santos para la reelección** y no da muestras de voluntad política para que este propósito sea efectivo y esperamos, señores congresistas, de su justicia y equidad para con los pensionados, que hemos sido parte del desarrollo del país y siempre creyendo en nuestra democracia, nuestras únicas armas son la voz de protesta y nuestros escritos, enmarcados en el respeto institucional.

Atentamente;

 JOHN JAIRO DIAZ GAVIRIA
 Presidente CDP

Nota: **Los subrayados del texto son nuestros.**

Anexo Fotocopia del acuerdo de la CPCPSL 2013.

ACTA DE ACUERDO

El Gobierno nacional; las Centrales de Trabajadores CGT y CTC; la Confederación Democrática de Pensionados CDP y los representantes gremiales de los empleadores ANDI, Fenalco, SAC Asobancaria y ACOPI, todos integrantes de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL), luego de siete sesiones convocadas por el Ministro de Trabajo en diciembre de 2013 para analizar, debatir y acordar el ajuste del salario mínimo y el auxilio de transporte para el año 2014 y después de conocer los argumentos de los representantes de trabajadores y empleadores posteriores al cierre formal de las reuniones, han continuado realizando conversaciones y consultas informales hasta llegar a un entendimiento mutuo sobre la base del fortalecimiento de los principios constitucionales del diálogo social tripartito y de la concertación social salarial y laboral.

En consecuencia, las partes firmantes del presente documento

ACUERDAN:

1. Establecer un aumento al salario mínimo legal y al auxilio de transporte para el año 2014 de la siguiente manera:

Salario Mínimo Legal Mensual será de \$616.000 moneda corriente.

Auxilio de Transporte: será de \$72.000 moneda corriente.

2. Adelantar en la Comisión Permanente de Con-

certación de Políticas Salariales y Laborales el diseño e implementación de la política pública de Formalización Laboral que tenga como principios fundamentales, entre otros, la sostenibilidad de las empresas, el trabajo decente, la simplificación de trámites en el cumplimiento de las obligaciones laborales, el reconocimiento y pago de todas las obligaciones laborales y las formas de hacer más efectiva la inspección en el trabajo.

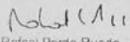
3. Convocar a partir del mes de enero del 2014 la Subcomisión del Sector Público de la Comisión de Concertación, con el fin de analizar el desarrollo y cumplimiento de las acciones pactadas en el *Acuerdo Nacional de la Negociación Colectiva* alcanzado en el marco del Decreto 1092 de 2012.

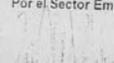
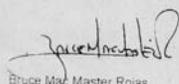
4. La solicitud de la Confederación Democrática de Pensionados y de las Centrales Obreras de eliminar el aporte obligatorio de salud para la población pensionada se pedirá incluirla en el proyecto de ley que modifica el Sistema General de Salud que cursa en el Congreso de la República a través de la Subcomisión de Seguridad Social de la Comisión de Concertación.

5. Incorporar en el Plan de Trabajo de la Comisión Permanente de Concertación los demás temas propuestos en el documento del Comando Nacional Unitario presentado el 9 de diciembre de 2013, que se anexa, así como los asuntos que soliciten los diferentes actores que conforman la Comisión.

6. Fortalecer, mediante el diálogo social tripartito, los planes estratégicos de las Cajas de Compensación Familiar, Sena y el ICBF en lo que hace a los programas de capacitación para el trabajo y la protección de la infancia, adolescencia y familia.

Suscrito en Bogotá, D. C., a 24 de diciembre de 2013.

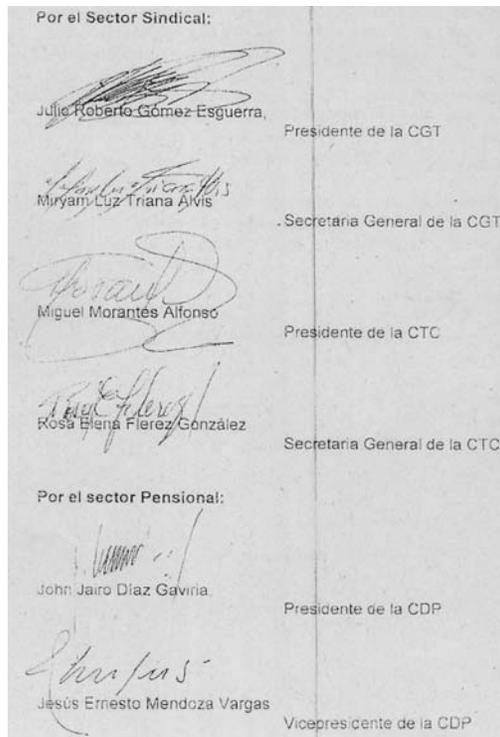
Por el Gobierno Nacional:

 Rafael Pardo Rueda,
 Ministro del Trabajo y Presidente de la Comisión Permanente de Concertación

Por el Sector Empresarial:

 Rafael Mejía López,
 Presidente de la SAC y del Consejo Gremial Nacional

 Bruce M. Master Rojas,
 Presidente de la ANDI

 María Mercedes Cuellar López,
 Presidente de ASOBANCARIA

 Guillermo Botero Nieto,
 Presidente de FENALCO

 Jaiud Martínez,
 Directora Regional ACOPI



COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE
LA REPÚBLICA

Bogotá, D.C., a 29 de agosto 2016

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

Propuesta de Confederación Democrática de Pensionados (CDP)

Refrendado por Jhon Jairo Díaz Gaviria

Proyecto de ley número: 170 de 2016 Senado, 062 de 2015 Cámara (acumulado con el Proyecto de ley número 008 de 2015 Cámara).

Título del proyecto: *por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.*

Número de folios: seis (6)

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día veintinueve (29) de agosto de 2016.

Hora: 14:59 p. m.

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

El Secretario,

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del Senado de la República

CONCEPTO JURÍDICO DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA (ANDI) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 064 DE 2015 CÁMARA Y 181 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto 30 de 2016

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario

Comisión Séptima del Senado de la República

Asunto: **Concepto sobre el Proyecto de ley número 064 de 2015 Cámara y 181 de 2016 Senado, por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.**

Respectado doctor España:

Desde la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) hemos seguido el Proyecto de ley número 064 de 2015 Cámara y 181 de 2016 Senado, *por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

En esta ocasión me permito remitir el concepto de esta entidad con ocasión de la ponencia para tercer debate de dicho proyecto.

De antemano, agradezco su atención.

Cordialmente,

ALBERTO ECHAVARRÍA SALDARRIAGA
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

DOCUMENTO

Aumento de la licencia de maternidad y paternidad

(Proyectos de ley No. 064 de 2015 Cámara y 181 de 2016 Senado)

Comentarios a la ponencia publicada para tercer debate

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar sus opiniones respecto del proyecto de ley de referencia.

La ANDI ha abogado porque la consecución de aspiraciones sociales avance en la misma medida que progresa económicamente el país. En esa dirección, paulatinamente se han incorporado esquemas de protección social y en especial de protección a la maternidad acordes con la evolución del PIB. En los últimos años hemos pasado de 8 a 14 semanas de licencia, por lo que un nuevo aumento debe considerarse con prudencia y atendiendo a varios elementos que se exponen a continuación.

A) Colombia ya cumple el estándar internacional sobre protección a la maternidad

El proyecto establece que uno de sus objetivos es ajus-

tar la legislación colombiana a lo que denomina el *estándar internacional sugerido*, contenido en la Recomendación 191 de 2000 de la OIT y consistente en la ampliación de la Licencia de Maternidad a 18 semanas. De acuerdo con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, los únicos instrumentos vinculantes son los convenios internacionales; al contrario, las recomendaciones son directrices generales que declaran aspiraciones a largo plazo que no son de obligatorio cumplimiento.

Aunque Colombia no ha ratificado el Convenio 183 de la OIT sobre Protección de la Maternidad, que, insistimos, sería el único instrumento vinculante, es evidente que la legislación colombiana ofrece una adecuada protección a la mujer en estado de embarazo, incluso sobrepasando las disposiciones de este Convenio tales como el fuero de maternidad o la indemnización por despido, entre otros.

En Colombia, con la reforma de la Ley 1468 de 2011, la licencia de maternidad es de 14 semanas, como exige el Convenio 183. Pero adicionalmente, como también señala el Convenio, goza de estabilidad laboral reforzada durante dicho periodo, durante el cual no puede ser despedida sin justa causa. No obstante, a diferencia de lo que exige el Convenio, en Colombia existe una garantía adicional, establecida por la Corte Constitucional, según la cual no es necesario que el empleador conozca de la condición de la trabajadora para que dicha protección opere¹.

De otro lado, el artículo 10 del Convenio expresa que toda mujer tiene derecho a una o varias interrupciones por día, o una reducción diaria del tiempo de trabajo para la lactancia de su hijo, y remite a la legislación y práctica nacional para reglar la duración de esas interrupciones. En el caso colombiano, el artículo 238 del Código del Trabajo otorga dos descansos remunerados de 30 minutos cada uno durante la lactancia.

De lo anterior, se muestra que las normas colombianas dan una adecuada protección a la mujer en estado de embarazo, en muchas materias, aun por encima de las previsiones del Convenio 183. Para mayor ilustración, se anexa un cuadro comparativo de regulación de la licencia de maternidad en América, a partir del cual se revela que Colombia está en el estándar internacional de los países que son similares al nuestro.

B) En la Comisión VII del Senado cursa otro proyecto similar

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en el momento de radicar el presente concepto, la Comisión aprobó el Proyecto de ley número 034 de 2015 Cámara y 186 de 2016 Senado, el cual establece la obligación de las empresas de establecer salas especiales de lactancia dentro de sus instalaciones, donde las mujeres en estado de lactancia puedan extraer y conservar la leche materna durante dicho periodo.

Si bien se trata de dos proyectos con intenciones loables, la aprobación de ambos, en un corto periodo de tiempo, puede agravar algunas consecuencias colaterales que los proyectos implican. A modo de ejemplo, el Ministerio de Hacienda, al rendir concepto negativo sobre ambas iniciativas, señaló los costos fiscales que implicarían y de modo particular indicó que la ampliación de la licencia implicaría un costo de 260.000 millones de pesos anuales adicionales.

Del mismo modo, desde el sector productivo se ha expresado que para fomentar la inserción laboral formal de las mujeres jóvenes es preciso que se generen condicio-

nes favorables que incentiven su contratación. Así, en su Agenda Empresarial, el Consejo Gremial Nacional ha advertido, con base en los estudios económicos de la OCDE para Colombia del año 2013, que los costos no laborales asociados a la nómina, que existen en el país, resultan muy elevados en relación con los demás países de la región. Así mismo, un estudio de la ANDI denominado “Informalidad comercial y laboral en Colombia: obstáculos para construir un país más justo y equitativo” encontró que la estructura de costos no salariales para un SMLMV en 2013 se calculaba monetariamente de la siguiente manera:

| Costo no salarial | Valor (pesos) |
|---------------------------|------------------|
| Salario Mínimo | 616.000 |
| Auxilio de transporte | 72.000 |
| Pensiones | 73.920 |
| Riesgos laborales | 6.431 |
| Cajas de compensación | 24.640 |
| Prima de servicios | 57.288 |
| Vacaciones | 25.872 |
| Cesantías | 57.288 |
| Intereses sobre cesantías | 67.760 |
| Dotaciones | 48.048 |
| Total | 1.049.247 |

En este contexto, la competitividad laboral de Colombia debe ser evaluada con detenimiento en el momento de crear mayores exigencias para la formalización del trabajo.

Sin desconocer los beneficios sociales que debe tener la población colombiana en materia laboral, la ANDI estima que debemos propender más a hacer accesible a la formalidad a más del 50% de la población desocupada laboralmente.

C) La medida propuesta puede reducir la empleabilidad de las mujeres jóvenes

En este contexto, la ANDI desea llamar la atención sobre un estudio que publicó el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) el año pasado, el cual se tituló “Maternidad y mercados laborales: impacto de la legislación en Colombia”. En este, analizó el impacto que tuvo aumento de la licencia de maternidad de 12 a 14 semanas, con la aprobación de la Ley 1468 de 2011. Para hacerlo, tomó datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares realizada por el DANE y aplicó un modelo econométrico de empleabilidad de mujeres y hombres.

El estudio encontró que el aumento en la licencia de maternidad tuvo un alto impacto entre las mujeres jóvenes (entre 18 y 30 años), toda vez que derivó en una reducción significativa en su empleabilidad, así como un aumento importante en su probabilidad de ser desplazadas hacia la informalidad o el autoempleo. Particularmente, el estudio determinó que estos efectos indeseables afectaron con mayor intensidad a las mujeres menos calificadas, que no contaban con estudios de educación superior.

Para evitar los efectos de selección adversa y de protección social negativa, se debe pensar en mecanismos que incentiven la inclusión laboral de las mujeres jóvenes. A manera de ejemplo, podrían plantearse programas especiales de capacitación y formación de mujeres jóvenes por parte del Sena que les faciliten el acceso al mercado laboral. Asimismo, podría pensarse en proyectos que generen condiciones para fomentar la formalidad. De otro lado, consideramos que pueden impulsarse campañas que promuevan el respeto por los menores que están por nacer y por quienes están bajo su protección. De esta manera, los beneficios de las li-

¹ Corte Constitucional, sentencia SU-070 de 2013. Magistrado Ponente: Alexéi Julio Estrada.

cencias de maternidad podrían extenderse a las mujeres jóvenes que se encuentran en la informalidad.

D. Conclusión

A partir de lo anterior se encontró que

1. Colombia ya se encuentra y en algunos aspectos supera el estándar internacional en protección de la maternidad.

2. La Comisión VII del Senado ya aprobó proyecto de ley número 034 de 2015 Cámara y 186 de 2016 Senado, que protege a las madres lactantes.

3. Estas medidas pueden reducir la empleabilidad de las mujeres jóvenes e impulsarlas hacia la informalidad o el desempleo, donde no existe protección a la maternidad.

Por lo anterior, respetuosamente, la ANDI solicita el archivo de esta iniciativa.

Cordialmente,



ALBERTO ECHAVARRÍA SALDARRIAGA
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

ANEXO: CUADRO COMPARATIVO DE LA LICENCIA DE MATERNIDAD EN AMÉRICA²

| País | Semanas de licencia | Porcentaje del pago |
|----------------------|---------------------|---------------------|
| Venezuela | 18 | 100% |
| Chile | 18 | 100% |
| Brasil | 16 | 100% |
| Costa Rica | 16 | 100% |
| Canadá | 15 | 55% |
| Colombia | 14 | 100% |
| Panamá | 14 | 100% |
| Perú | 13 | 100% |
| Haití | 12 | 100% |
| Argentina | 12 | 100% |
| México | 12 | 100% |
| Ecuador | 12 | 100% |
| Uruguay | 12 | 100% |
| República Dominicana | 12 | 100% |
| Guatemala | 12 | 100% |
| El Salvador | 12 | 75% |
| Nicaragua | 12 | 60% |
| Paraguay | 12 | 50% |
| Estados Unidos | 12 | 0% |
| Honduras | 10 | 100% |
| Bolivia | 8 | 80% |

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D.C., a 31 de agosto 2016

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

Propuesta de Asociación Nacional de Empresario de Colombia (ANDI).

2 Organización Internacional del Trabajo (OIT), La maternidad y paternidad en el trabajo: La legislación y la práctica en el mundo. Ginebra: Suiza, 2014.

Refrendado por Alberto Echavarría Saldarriaga, Vicepresidente de Asuntos Jurídicos.

Proyecto de ley número 181 de 2016 Senado, 064 de 2015 Cámara (acumulado con el Proyecto de ley número 103 de 2015 Cámara.

Título del proyecto: *por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

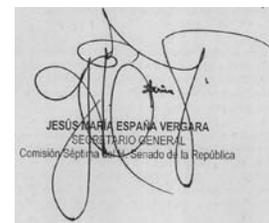
Número de folios: seis (6)

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día treinta y uno (31) de agosto de 2016.

Hora: 2:00 p. m.

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERDARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 692 - miércoles 31 de agosto de 2016

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Ponencia para primer debate texto propuesto al proyecto de ley número 02 del 2016 senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, y se dictan otras disposiciones..... 1

Ponencia para primer debate texto propuesto al proyecto de ley número 42 de 2016 senado, por medio de la cual se reglamenta la profesión de ingeniería agropecuaria y se dictan otras disposiciones..... 4

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del ministerio de hacienda y crédito público al informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 082 de 2015 cámara, por medio de la cual se reconoce la infertilidad como una enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones..... 5

Concepto jurídico de la confederación democrática de pensionados comité ejecutivo al proyecto de ley número 170 de 2016 senado, por el cual se modifica la cotización mensual al Régimen Contributivo de los Pensionados..... 10

Concepto jurídico de la asociación nacional de empresarios de colombia (andi) al proyecto de ley número 064 de 2015 cámara y 181 de 2016 senado, por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones..... 14