



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 314

Bogotá, D. C., lunes, 8 de mayo de 2017

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariosenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 15 DE 2016 SENADO

*por la cual se modifica el Régimen de
Seguridad Social de los Pensionados.*

Bogotá, D. C., 2 de mayo de 2017

Honorable Senador

ÉDINSON DELGADO RUIZ

Presidente

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 15 de 2016 Senado, por la cual se modifica el Régimen de Seguridad Social de los Pensionados.

Respetado Presidente:

Atendiendo el honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de esta célula legislativa, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150, 153, y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos:

1. Contenido del proyecto de ley
2. Antecedentes del proyecto de ley
3. Objeto del proyecto de ley
4. Marco constitucional y jurisprudencial

5. Modificaciones propuestas al texto del proyecto de ley

6. Proposición al proyecto de ley

7. Texto propuesto para primer debate

Cordialmente,

ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 15 DE 2016 SENADO

por la cual se modifica el Régimen de Seguridad Social de los Pensionados.

1. Contenido del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 15 de 2016 Senado consta de tres (3) artículos. El primero de ellos, referente al marco de aplicación de la norma, que está destinada a todos los pensionados incluyendo regímenes especiales y exceptuados. El segundo establece que los pensionados aportarán como base de cotización a salud, el equivalente al 4% de una pensión, cuando aquella pensión no represente más de cuatro (4) salarios mínimos mensuales vigentes. Finalmente, el artículo tercero, refiere a la vigencia y efectos de la norma respecto de las anteriores.

2. Antecedentes del proyecto de ley

La iniciativa legislativa fue radicada por el honorable Senén Niño Avendaño ante la Secretaría General del Senado el día 21 de julio de 2016.

Fue radicada en la Comisión Séptima Permanente el 3 de agosto de 2016 y posteriormente fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 525 de 2016.

Para efectuar ponencia de primer debate fue designado como ponente único, el suscrito Senador Jesús Alberto Castilla Salazar.

Fue radicada ponencia para primer debate el 6 de septiembre de 2016.

Se manda a radicar ponencia para primer debate el 7 de septiembre de 2016.

Se aprueba proyecto de ley, según Acta número 23 de noviembre de 2016. Se aprobó impedimento del Senador Álvaro Uribe Vélez.

Se manda publicar texto definitivo aprobado en primer debate el 19 de diciembre de 2016.

Diciembre 23 de 2016 se solicita prórroga para presentar ponencia para segundo debate.

Marzo 16 de 2017 se solicita prórroga para presentar ponencia para segundo debate.

El proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley, respectivamente. Así mismo cumplen con lo consagrado en los artículos 139, 140 y 145 de la Ley 5ª de 1992 en lo relativo a la radicación, iniciativa y orden de redacción del proyecto.

3. Objeto del proyecto de ley

El objeto del proyecto de ley es garantizar un tratamiento igual y compatible, de los pensionados con relación al de los trabajadores activos, teniendo en cuenta el descuento desproporcionado del 12% que se efectúa de la mesada pensional, con destino al sistema de salud, causando un detrimento a esta población en un momento en que merecen vivir dignamente en lo que les resta de vida.

4. Marco constitucional y jurisprudencial

4.1. Constitución Política y jurisprudencia constitucional

El marco jurisprudencial y constitucional que respalda este proyecto de ley nos remite en primer término a los principios y naturaleza del sistema de seguridad social en Colombia, centrando en los

finés de la pensión de vejez y la protección especial que en un Estado Social de Derecho, tienen las poblaciones vulnerables, entre ellas, la tercera edad.

Así pues, encontramos que la seguridad social en general, es un derecho de orden fundamental consagrado en la constitución política en sus artículos 48 y 49 y se rige bajo los principios de universalidad, integralidad, unidad, participación y solidaridad.

Ha indicado la Corte Constitucional que en nuestro sistema jurídico el principio de solidaridad "...no solo vincula a todos los particulares sino también al mismo Estado, que en su condición de garante de los derechos de los coasociados está comprometido a prestar el apoyo que requieran las personas para alcanzar la efectividad de sus derechos y para colmar las aspiraciones propias de la dignidad humana. La Sentencia C-126 de 2000 determinó que el principio de solidaridad implica 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./ El Sistema General de Seguridad Social en Pensiones funciona con base en los principios de universalidad y la idea de proteger a todos los afiliados frente a eventuales riesgos: vejez, invalidez o muerte. Si el legislador no hubiese impuesto la obligación de cotizar al sistema para quienes tienen capacidad de pago, no solo estos quedarían desprotegidos sino que podría no asegurarse debidamente el principio de solidaridad, pues es sabido que la pretensión del sistema es proteger incluso a quienes no cuentan con capacidad de aportar, o aportan pero sus cotizaciones, por ser proporcionales al ingreso, son muy bajas”¹

De esta manera, es claro que el aporte de las y los trabajadores al Sistema de Seguridad Social, constituye una forma de concreción de los aludidos principios. Su importancia y necesidad no se desconoce.

Sin embargo, observamos necesario acudir en contraste, a la naturaleza y sentido del derecho a la pensión de vejez, respecto de lo cual, se tiene que *“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. El derecho a la pensión tiene conexidad directa con el derecho fundamental al trabajo, en virtud de la amplia protección que de acuerdo a los postulados constitucionales y del Estado Social de Derecho se debe brindar al trabajo humano en todas sus formas. Se asegura entonces un des-*

¹ Ver Sentencia C-760/04, Corte Constitucional.

canso “remunerado” y “digno”, fruto del esfuerzo prolongado durante años de trabajo, cuando en la productividad laboral se ha generado una notable disminución”².

Es evidente entonces que el reconocimiento y pago de la pensión garantiza el goce efectivo de derechos fundamentales como la vida digna y la dignidad humana, de población que debe contar con una protección reforzada, en razón a su especial condición de vulnerabilidad.

Encontramos igualmente, que el artículo 13 de la Constitución Política, en su inciso final prevé que *“El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”*. Por su parte, en el artículo 46 se establece que *“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria”*. En desarrollo de tales preceptos, la Corte Constitucional ha indicado que *“Los principios de solidaridad y de respeto a la dignidad humana se constituyen en elementos esenciales sobre los cuales se soporta el concepto de Estado social de derecho, e implican la necesidad de brindar una especial protección a quienes por su condición se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad. Esto impone a las autoridades unos deberes de ineludible cumplimiento con el propósito de procurar la realización material de los derechos individuales y de alcanzar las finalidades sociales del Estado”³.*

Tenemos entonces una serie de principios y derechos que pueden encontrar cierta tensión ante la actual normativa que obliga a los pensionados a aportar el 12% de su mesada con destino al sistema de salud. Ello, pues si bien no se desconoce que este sector de la población de continuar contribuyendo a la sostenibilidad del sistema y a garantizar que otras personas puedan acceder a tal prestación, no se observa proporcional ni razonable, que tras 20 años de aportes y justamente en el momento en que su capacidad laboral se ve reducida en razón a la edad, se torne más pesada su carga de aporte al sistema.

A efectos de resolver dicha tensión entre los derechos y obligaciones de las y los pensionados con el sistema de seguridad social, resulta indispensable acudir a los fines mismos de la pensión de vejez, resaltados con antelación, al igual que la especial protección que la población de la tercera edad debe merecer para el Estado colombiano.

² Ver entre otras, Sentencia T-164/13, Corte Constitucional.

³ Ver entre otras, Sentencia T-207/13, Corte Constitucional.

4.2. Tratados internacionales

El protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”, establece en sus artículos 9º y 17, el derecho de toda persona a ser protegida contra las consecuencias de la vejez y refiere a la especial protección que los Estados deben brindar a la tercera edad, de la siguiente manera:

Artículo 9º. Derecho a la Seguridad Social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa.

En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

Artículo 17. Protección de los Ancianos

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

a) Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;

b) Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;

c) Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

5. Modificaciones propuestas al texto del proyecto

Las modificaciones al Proyecto de ley número 15 de 2016 Senado, derivadas de la sesión de la comisión séptima, contenidas en el Acta número 23, del 23 de noviembre de 2016, se presentan en el siguiente cuadro:

Título presentado: “por la cual se modifica el Régimen de Seguridad Social de los Educadores”.	Título aprobado: “por la cual se modifica el Régimen de Seguridad Social de los Pensionados”.
Artículo 1°. Ámbito de aplicación. <u>La presente ley se aplicará a todos los Docentes Nacionales Departamentales, Distritales y Municipales de Instituciones Educativas Oficiales que no sean de Educación Superior.</u>	Artículo 1°. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplicará a todos los pensionados incluyendo los regímenes especiales y exceptuados.
Artículo 2°. <u>Los Educadores Pensionados aportarán como base de cotización a salud, el equivalente al 4% de una pensión cuando aquella no represente más de seis salarios mínimos legales mensuales vigentes, caso en el cual continuará aportando el 12%.</u>	Artículo 2°. Los pensionados aportarán como base de cotización a salud, el equivalente al 4% de una pensión, cuando aquella pensión no represente más de cuatro (4) salarios mínimos mensuales vigentes, caso en el cual continuarán aportando el 12%. Lo anterior sin perjuicio de las disposiciones favorables que resulten aplicables al pensionado en virtud del régimen pensional que lo cobija.
Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificación

6. Proposición

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, propongo a los honorables miembros de la Plenaria del Senado, agendar para segundo debate al Proyecto de ley número 015 de 2016 Senado, *por la cual se modifica el Régimen de Seguridad Social de los Pensionados*, que propone disminuir el aporte al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que realizan los pensionados de Colombia del 12% al 4%, incluyendo regímenes especiales y exceptuados.

Cordialmente,



ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República

1. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 15 DE 2016 SENADO

por la cual se modifica el Régimen de Seguridad Social de los Pensionados.

Artículo 1°. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplicará a todos los pensionados incluyendo los regímenes especiales y exceptuados.

Artículo 2°. Los pensionados aportarán como base de cotización a salud, el equivalente al 4% de una pensión, cuando aquella pensión no represente más de cuatro (4) salarios mínimos mensuales vigentes, caso en el cual continuarán aportando el 12%.

Lo anterior sin perjuicio de las disposiciones favorables que resulten aplicables al pensionado en virtud del régimen pensional que lo cobija.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los tres (3) días del mes de mayo del año dos mil diecisiete (2017)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente: Informe de Ponencia para Segundo Debate.

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 H. Senado de la República

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA CUARTO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2016 SENADO, 082 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la política pública de prevención de la infertilidad y su tratamiento dentro de los parámetros de salud reproductiva.

Bogotá, D. C., mayo de 2017.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA

Secretario General Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para cuarto debate del Proyecto de ley número 123 de

2016 Senado, 082 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la política pública de prevención de la infertilidad y su tratamiento dentro de los parámetros de salud reproductiva.

Señor Secretario:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y respondiendo a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponentes de esta iniciativa, rendimos informe de ponencia para cuarto debate **Proyecto de ley número 123 de 2016 Senado, 082 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la política pública de prevención de la infertilidad y su tratamiento dentro de los parámetros de salud reproductiva.

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes
2. Objeto y Justificación del proyecto
3. Trámite en Comisión Séptima de Senado
4. Proposición.

1. Antecedentes

En el período 2009 se puso a consideración del Congreso una iniciativa semejante, el Proyecto de ley número 107 Cámara, por el Representante a la Cámara Musa Besaile Fayad, con el que buscaba se reconociera la infertilidad como una enfermedad, y se autorizara su inclusión en el entonces llamado Plan Obligatorio de Salud.

En la Legislatura 2013-2014 también se presentó por parte del Representante a la Cámara Laureano Acuña el Proyecto de ley número 109 de 2013 Cámara, por medio de la cual se quería reconocer la infertilidad como enfermedad y se establecían criterios para su cobertura médico-asistencial por parte del sistema de salud del Estado. Los anteriores proyectos fueron archivados.

El proyecto de ley en estudio fue presentado por los honorables Representantes: Martha Patricia Villalba Hodwalker, Ana María Rincón Herrera, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Albert Díaz Lozano, Carlos Arturo Correa Mojica, Éduard A. Diazgranados Abadía, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Jairo Enrique Castiblanco Parra, Juan Felipe Lemos Uribe, Christian José Moreno Villamizar, Cristóbal Rodríguez Hernández, Nicolás Dalien Guerrero Montaña, Martha Cecilia Curi Osorio, Luz Adriana Moreno Marmolejo y los honorables Senadores: Jimmy Chamorro Cruz, Armando Alberto Benedetti Villaneda y entre otros; en el cual se recogen los aspectos relevantes de las iniciativas anteriores.

El primer debate se surtió en sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes el día 1º de diciembre de 2015 siendo aprobado en su totalidad tal como consta en la *Gaceta del Congreso* número 206 de 2016.

El segundo debate adelantado por la plenaria de la Cámara de Representantes se llevó a cabo el día 10 de agosto de 2016, siendo aprobado tal como consta en la *Gaceta del Congreso* número 106 de 2016.

En continuidad del trámite legislativo, el Proyecto de ley número 082 de 2016 Cámara, fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado, siendo designados como ponentes para tercer debate los honorables Senadores: Yamina Pestana Rojas, Jorge Iván Ospina Gómez, Antonio José Correa Jiménez y como ponente coordinadora la honorable Senadora Nadia Blel Scaff.

El tercer debate se surtió en Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima el día 4 de abril de 2017 siendo aprobado en su totalidad con votación pública y nominal; se obtuvo su aprobación, con ocho (8) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, sobre un total de ocho (8) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación.

2. Objeto y justificación del proyecto

La presente iniciativa tiene como objeto establecer los lineamientos para el desarrollo de la política pública de prevención de la infertilidad y su tratamiento dentro de los parámetros de salud reproductiva; como una respuesta a las exhortaciones que en sucesivos fallos (**Sentencias T-528 de 2014, T-274 de 2015, Sentencia T-306 de 2016**) ha efectuado la Corte constitucional al Gobierno nacional frente a la situación que tienen que enfrentar las personas que padecen de infertilidad y no cuentan con recursos económicos, que sin lugar a dudas configura una flagrante vulneración a los derechos a la salud reproductiva, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y a conformar una familia y las disposiciones de la jurisprudencia internacional derivada de los tratados que regulan la materia.

Marco Constitucional

Las prerrogativas que conceden los derechos sexuales y reproductivos son parte de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución de 1991. Los derechos sexuales y reproductivos en la Constitución de 1991 están implícitos en los derechos fundamentales a la vida digna (artículos 1º y 11), a la igualdad (artículos 13 y 43), al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16), a la información (artículo 20), a la salud (artículo 49) y a la educación (artículo 67), entre otros.

– Desarrollo Jurisprudencial

La línea jurisprudencial desarrollada por la Corte Constitucional progresivamente reconoce la infertilidad como una enfermedad que puede traspasar el núcleo primigenio de derechos fundamentales.

Inicialmente, esta Corporación señaló que la acción de tutela no procedía en tales casos, principalmente debido a que este tipo de tratamientos estaban expresamente excluidos del POS. Además (i) su costo excesivo representaba una disminución en el cubrimiento de servicios de salud prioritarios; (ii) el derecho a la procreación no puede extenderse hasta el punto de constreñir a la administración a garantizar la maternidad biológica de una persona cuyo condicionamiento biológico *per se* no le permite su goce E y (iii) en virtud de la libertad de configuración legislativa, era posible la exclusión del POS de los tratamientos de fertilidad, es decir, se trataba de un ejercicio legítimo del desarrollo de dicha facultad[23].

No obstante, como parte de esta línea, la Corte matizó algunos casos en los que se hacía procedente la garantía de los derechos a la salud en amparo a los tratamientos de fertilidad, a saber: (a) cuando el tratamiento de fertilidad ya ha sido iniciado por parte de la EPS y esta lo interrumpe de manera inesperada, es decir, que no hay una razón científica que sustente dicho proceder; (b) cuando lo solicitado por el accionante es la práctica de exámenes con el fin de diagnosticar cuál es la causa de la infertilidad; y por último, (c) cuando la infertilidad es la consecuencia de otra enfermedad[24]. La Corte estimó en dichos casos, que en virtud de los principios de confianza legítima y de la continuidad en la prestación del servicio de salud, no era permitido a las EPS suspender los tratamientos de fertilidad ya iniciados, a pesar de que no tuvieran la obligación de suministrarlos[25]. Igualmente protegió en su momento el derecho al diagnóstico y a la falta de certeza sobre la enfermedad, ordenando la práctica de exámenes, con el fin de que la persona tuviera pleno conocimiento sobre su estado de salud, aclarando siempre que ello no suponía la realización del tratamiento de fertilidad[26].

Posteriormente, mediante la **Sentencia T-528 de 2014**, apoyada en distintos pronunciamientos de organismos internacionales, ha señalado actualmente, que *el ejercicio de los derechos reproductivos supone el reconocimiento, el respeto y la garantía de la facultad que tienen las personas de decidir libremente sobre la posibilidad de procrear o no, cuándo y con qué frecuencia, así como la libertad de decidir responsablemente el número de hijos. Por ende, la injerencia injustificada sobre este tipo de decisiones, trae consigo la limitación en el ejercicio de otros derechos fundamentales como la libertad y la autodeterminación, el libre desarrollo de la personalidad, la intimidad*

personal y familiar y el derecho a conformar una familia. (Subrayado fuera del texto).

Hizo referencia la sentencia a la relación entre el derecho a la reproducción humana y el derecho fundamental a la salud en su faceta reproductiva. Sobre este asunto, explicó que el derecho a la reproducción humana “*se deriva de los derechos a la libertad y a la autodeterminación, al libre desarrollo de la personalidad, a la intimidad personal y familia y a la libertad para fundar una familia*”, y según el Comité de Derechos Humanos “*la posibilidad de procrear es parte del derecho a fundar una familia*”.

De igual forma, señaló que “*existe un vínculo estrecho entre la autonomía personal, la libertad reproductiva y la integridad física y psicológica, este último conectado, a su vez, con el derecho a la salud, debido a que [s]iendo la preservación de las condiciones físicas, psicológicas y espirituales de la persona objeto de protección del derecho fundamental a la integridad personal existe una estrecha relación entre este derecho y el derecho a la salud, pues este último protege igualmente la preservación de la integridad de la persona humana, no solo frente a agresiones humanas sino también frente a todo tipo de agentes naturales o sociales*”.

Concordante con lo anterior, la Corte recordó que el derecho fundamental a la salud protege varios ámbitos de la vida humana, identificando distintas categorías como la salud física, la salud psicológica, la salud mental, la salud emocional y la salud social. Dentro de tales categorías se encuentra la salud sexual y reproductiva, entendida esta última como “[...] *un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos (...)* [E]ntraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear; y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia”.

De igual forma, se remitió a lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a que la “*salud reproductiva implica además los derechos del hombre y de la mujer a ser informados y a tener libre elección y acceso a métodos para regular la fecundidad, que sean seguros, eficaces, de fácil acceso y aceptables*”.

Hizo igual referencia a lo establecido por el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, en el sentido de que “[d]eberían proporcionarse técnicas de fecundación in vitro de conformidad con directrices éticas y normas médicas apropiadas” para combatir la infertilidad, lo que guarda estrecha relación con el goce de los beneficios del progreso científico. Sobre este punto precisó:

“Partiendo de este amplio reconocimiento, señaló la Corte IDH que [d]el derecho de acceso al más alto y efectivo progreso científico para el ejercicio de la autonomía reproductiva y la posibilidad de formar una familia[,] se deriva el derecho a acceder a los mejores servicios de salud en técnicas de asistencia reproductiva, y, en consecuencia, la prohibición de restricciones desproporcionadas e innecesarias de iure o de facto para ejercer las decisiones reproductivas que correspondan en cada persona”.

Con fundamento en lo anterior, en la citada providencia se exhortó al Gobierno, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, para que revisara la situación de aquellas personas que no cuentan con los recursos económicos para costear los tratamientos de fertilidad e iniciara una discusión pública y abierta que incluyera en la agenda la posibilidad de ampliar la cobertura del Plan Obligatorio de Salud. Lo anterior considerando que varios países de América Latina con una situación económica, social y política similar a la de Colombia han avanzado en la regulación de las técnicas y los tratamientos de reproducción humana asistida y/o en su inclusión en el sistema público de salud o en los seguros sociales. Además, concluyó que no era aceptable que para el año 2014, esto es, pasados más de veinte años desde la expedición de la Ley 100 de 1993 y más de cinco años de haberse proferido la Sentencia T-760 de 2008, el Estado continúe dando la misma respuesta a las personas que padecen infertilidad, a sabiendas que el sistema de seguridad social en salud debe ser progresivo. (Subrayado fuera del texto).

Posteriormente la Sentencia **T-274 de 2015** previó un alcance mayor en el análisis del reconocimiento de los tratamientos de fertilidad excluidos del POS, teniendo presente que (i) involucran facetas diferentes a la del derecho a la salud en su concepción de mera ausencia de dolencias o enfermedades y (ii) por ende, el *test de comprobación* debe partir de la premisa de la posible afectación de otros derechos como la libertad, la vida privada y familiar, la salud reproductiva, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad, entre otros, así como del impacto desproporcionado que puede generar la prohibición de tales tratamientos sobre las personas que no cuentan con los recursos económicos para asumir su costo y que desean procrear de manera biológica.

Así entonces, el estudio sobre la posibilidad de acceder al tratamiento recomendado como excluido del Plan Obligatorio de Salud, debe ser analizado teniendo en cuenta los siguientes criterios:

(i) Que la falta del medicamento o tratamiento excluido por la normativa legal o administrativa del Plan de Beneficios vulnere o ponga en inminente riesgo los derechos fundamentales a la salud reproductiva, a la igualdad, al libre desarrollo de la

personalidad y a conformar una familia. Como se expuso previamente, tratándose de tratamientos de fertilidad debe ampliarse el ámbito de protección en la medida en que, si bien esta enfermedad no involucra gravemente la vida, la dignidad o a la integridad personal del paciente, sí podría llegar a interferir negativamente en otras dimensiones vitales desde el punto de vista del bienestar psicológico y social, el derecho a la salud reproductiva, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y a conformar una familia, facetas que igualmente deben ser protegidas por el juez constitucional.

(ii) Que el médico tratante haya prescrito el tratamiento evaluando las condiciones específicas de la paciente, en factores como (i) la condición de salud; (ii) la edad; (iii) el número de intentos que deban realizarse y su frecuencia; (iv) la capacidad económica, previendo los posibles riesgos y efectos de su realización y justificando científicamente la viabilidad del procedimiento.

(iii) Que se trate de un medicamento, servicio, tratamiento, prueba clínica o examen diagnóstico que no tenga sustitutos en el Plan Obligatorio de Salud o que, pudiendo sustituirse, el sustituto no obtenga el mismo nivel de efectividad que el excluido del plan.

(iv) Que el paciente no tenga capacidad económica para sufragar el costo del medicamento o tratamiento requerido, y que no pueda acceder a él por ningún otro sistema o plan de salud. Debe exigirse un mínimo de diligencia del afiliado en demostrar a la EPS a la que se encuentre afiliado o, de ser el caso, al juez de tutela que conozca el asunto, de su condición económica y la imposibilidad de asumir los costos del tratamiento solicitado.

Por último en reciente **Sentencia T-306 de 2016**, concluye la Corte entonces para este caso, que la falta de un tratamiento que puede mejorar la salud reproductiva de la accionante, lesiona claramente sus derechos constitucionales; recuerda además, que de cara a las consideraciones hechas en la Sentencia C-313 de 2014 que revisó la Ley Estatutaria en Salud, los pacientes tienen derecho al beneficio de las tecnologías y avances de la ciencia para paliar y mejorar su estado de salud en las facetas que se encuentren afectadas.

Igualmente, la negativa de un tratamiento de fertilidad infringe, tanto la dimensión reproductiva del derecho a la salud, como el derecho al libre desarrollo de la personalidad, en su núcleo esencial de autodeterminación reproductiva y libertad para tomar las decisiones que más convengan en el proyecto de vida familiar, y a la igualdad en las perspectivas enunciadas: (i) la que apunta a una discriminación indirecta en relación con el género, en tanto la utilización de las tecnologías de reproducción asistida se relaciona especialmente con el cuerpo de las mujeres y, por lo tanto, tiene un impacto negativo sobre ellas y (ii) la que supone un trato discriminado para aquellas personas que

sufren de infertilidad, que tienen derecho, como se indicó, a acceder a las técnicas necesarias para resolver los problemas de salud reproductiva, también de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Experiencia Internacional¹

En varios países del mundo los tratamientos de infertilidad y de reproducción asistida se encuentran incluidos en los planes de salud pública.

En **Argentina**, el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación sancionó el cinco (5) de junio de dos mil trece (2013) la Ley 26.862, cuyo objeto es garantizar el acceso integral a los procedimientos y técnicas médico-asistenciales de reproducción médicamente asistida. Dicha norma incluye en el Programa Médico Obligatorio (PMO) los procedimientos y las técnicas que la Organización Mundial de la Salud define como de reproducción médicamente asistida, entre ellos, la inducción de ovulación; la estimulación ovárica controlada; el desencadenamiento de la ovulación; las Técnicas de Reproducción Asistida (TRA), y la inseminación intrauterina, intracervical o intravaginal, con gametos del cónyuge, pareja conviviente o no, o de un donante, según los criterios que establezca el Ministerio de Salud de la Nación, así como los de diagnóstico, medicamentos y terapias de apoyo, con los criterios y modalidades de cobertura que establezca la autoridad de aplicación, la cual no podrá introducir requisitos o limitaciones que impliquen la exclusión debido a la orientación sexual o al estado civil de los destinatarios. La cobertura prestacional la deben brindar los establecimientos asistenciales de los tres (3) subsectores de la salud: público, seguridad social (obras sociales) y privado (medicina prepaga). La Ley 26.862, que busca materializar la prevalencia de los derechos de toda persona a la paternidad/maternidad y a formar una familia, en íntima conexión con el derecho a la salud, fue reglamentada por el Decreto 956 de 2013, normativa que identifica las técnicas de reproducción médicamente asistida de baja y alta complejidad comprendidas en la ley, ubicando entre estas últimas a la fecundación in vitro.

En **Brasil**, el Ministerio de Salud mediante la Portaria (Ordenanza) número 3149 del veintiocho (28) de diciembre de dos mil doce (2012), destinó recursos financieros a los establecimientos de salud que realizan procedimientos de atención a la reproducción humana asistida, en el ámbito del sistema único de salud (Sistema Único de Saúde (SUS)), incluyendo la fertilización in vitro y/o la inyección intracitoplasmática de espermatozoides, bajo las siguientes consideraciones:

La Constitución de 1988 consagra en el Título VIII del Orden Social, en el Capítulo VII, artículo

226, párrafo 7, la responsabilidad del Estado con respecto a la planificación familiar;

La asistencia en la planificación familiar debe incluir la provisión de todos los métodos y técnicas para la concepción y la anticoncepción, científicamente aceptados, de conformidad con la Ley 9263 del doce (12) de enero de mil novecientos noventa y seis (1996), que regula el artículo 226 de la Constitución Federal que se ocupa de la planificación familiar;

La Portaria (Ordenanza) número 426/GM/MS del veintidós (22) de marzo de dos mil cinco (2005), instituye la Política Nacional de Atención Integral en Reproducción Humana Asistida;

La Portaria (Ordenanza) número 1459/GM/MS del veinticuatro (24) de junio de dos mil once (2011), instituyó en el ámbito del Sistema Único de Salud (SUS) la Red Cigüeña, cuyos artículos 2° y 4° consagran la garantía de acceso a acciones de planificación reproductiva;

La necesidad de las parejas a la atención de la infertilidad en referencia a los servicios de alta complejidad para la reproducción humana asistida, y entendiendo que ya existe un conjunto de iniciativas de atención a la reproducción humana asistida en el SUS, y que las normas para el financiamiento de los servicios en el ámbito de dicho sistema están en la fase de definición.

En **Uruguay**, el poder legislativo mediante la Ley 19.167 del doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013), reguló las técnicas de reproducción humana asistida acreditadas científicamente, así como los requisitos que deben cumplir las instituciones públicas y privadas que las realizan. Entre estas técnicas, se incluyeron la inducción de la ovulación, la Inseminación Artificial, la Microinyección Espermática (ICSI), el diagnóstico genético preimplantacional, la fecundación in vitro, la transferencia de embriones, la transferencia intrabútrica de gametos, cigotos y embriones, la criopreservación de gametos y embriones, la donación de gametos y embriones y la gestación subrogada en la situación excepcional contemplada en el artículo 25 de la ley, que pueden aplicarse a toda persona como principal metodología terapéutica de la infertilidad, en la medida que se trate del procedimiento médico idóneo para concebir en el caso de parejas biológicamente impedidas para hacerlo, así como en el caso de mujeres con independencia de su estado civil.

El artículo 3° del texto normativo establece como deber del Estado garantizar que las técnicas de reproducción humana asistida queden incluidas dentro de las prestaciones del Sistema Nacional Integrado de Salud. El artículo 5°, diferencia entre los procedimientos de reproducción humana asistida de alta complejidad y baja complejidad y establece su cobertura.

¹ Tomada de la exposición de motivos del proyecto de ley aquí tratado.

Así, define como técnicas o procedimientos de baja complejidad aquellos en función de los cuales la unión entre el óvulo y el espermatozoide se realiza dentro del aparato genital femenino, los cuales quedan comprendidos dentro de los programas integrales de asistencia que deben brindar las entidades públicas y privadas que integran el Sistema Nacional Integrado de Salud y serán financiados por este, cuando la mujer no sea mayor de cuarenta (40) años.

Continúa señalando la disposición normativa que las técnicas o procedimientos de alta complejidad son aquellas en virtud de las cuales la unión entre el óvulo y el espermatozoide tiene lugar fuera del aparato femenino, transfiriéndose a este los embriones resultantes, sean estos criopreservados o no, precisando que serán parcial o totalmente subsidiados hasta un máximo de tres intentos, a través del Fondo Nacional de Recursos con el alcance y condiciones que establecerá la reglamentación a dictarse por el poder ejecutivo.

Igualmente, indica que las prestaciones a brindarse incluyen los estudios necesarios para el diagnóstico de la infertilidad así como el tratamiento, material de uso médico descartable y otros estudios que se requieran, el asesoramiento y la realización de los procedimientos terapéuticos de reproducción humana asistida de alta y baja complejidad, las posibles complicaciones que se presenten y la medicación correspondiente en todos los casos.

En Chile también se viene avanzando en el tema del acceso a las Técnicas de Reproducción Asistida (TRA). Recientemente se aprobó la ley de reproducción asistida, después de un largo proceso de acercamiento y sensibilización del tema. La Ministra de Salud precisó que se aplicará por etapas debido al alto costo que implicará para el Estado. En una primera instancia las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) deberán ofrecer las técnicas de baja complejidad (inseminación artificial y medicación para relaciones sexuales programadas) y solo, en algunas excepciones brindarán las de alta complejidad (esencialmente, fertilización in vitro).

En México, hasta el momento no se ha regulado el derecho a la planificación familiar en el aspecto referente a la fertilización como una prestación pública a cargo del erario popular, pues aún está en la fase de discusión la reglamentación general de la materia, que incluye lo relativo a los métodos de reproducción asistida.

– Audiencia Pública

Fortaleciendo el proceso legislativo mediante la participación democrática de distintos sectores relacionados con la iniciativa legislativa; el pasado 13 de octubre de 2016 se llevó a cabo audiencia pública a fin de debatir la posibilidad de incluir en el Plan de Beneficios del Sistema de Seguridad So-

cial en Salud, las técnicas de reproducción humana asistida reconocidas científicamente para el tratamiento de la infertilidad, del cual se obtuvieron las siguientes observaciones:

- Inexistencia de una política nacional frente a la infertilidad como una enfermedad de interés público que atenta contra la salud y los derechos sexuales y reproductivos.

- Deficiencias en el sistema de salud para la formulación de diagnósticos y tratamiento oportuno.

- Deficiente acceso a información y esquemas de prevención de infertilidad y enfermedades asociadas.

- Reconocimiento tratamientos de fertilidad por parte de las EPS mediante procedimiento judicial (Tutela) como único mecanismo de garantía a la protección del derecho a la salud sexual y reproductiva.

- Costo e impacto fiscal al sistema de seguridad social en salud por la inclusión de los tratamientos de reproducción asistida al POS.

Atendiendo a estas observaciones y las proposiciones suministradas por los intervinientes se procede a adaptar el articulado frente a las exigencias de la realidad social y la imperante necesidad de salvaguardar las garantías fundamentales.

Frente a las precisiones, es menester destacar que el reconocimiento de garantías fundamentales dentro del Estado social de Derecho no puede encontrarse limitado a las afectaciones económicas que implica la adaptación del sistema para materializar la protección; en esa medida el Estado es llamado a asumir el costo del Estado Social de Derecho. No es aceptable que pasados más de veinte de la expedición de la Ley 1000 de 1993, el Estado continúe dando la misma respuesta a las personas que padecen infertilidad, a sabiendas que el sistema de seguridad social en salud debe ser progresivo y más aún cuando varios países de América Latina con una situación económica, social y política similar a la de Colombia han avanzado en la regulación de las técnicas y los tratamientos de reproducción humana asistida y/o en su inclusión en el sistema público de salud o en los seguros sociales.

3. Trámite en Comisión Séptima Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República.

En el trámite efectuado en comisión séptima fueron aprobadas 3 proposiciones modificatorias del articulado propuesto en los siguientes términos.

1. Se modifica el artículo primero del objeto de la iniciativa, así:

“**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como objeto establecer los lineamientos para el desarrollo de la política pública de prevención de la infertilidad y su tratamiento dentro de los parámetros de salud reproductiva.”.

2. Se modifica el título de la iniciativa adaptándolo a la coherencia del objeto perseguido por la misma.

“por medio de la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la política pública de prevención de la infertilidad y su tratamiento dentro de los parámetros de salud reproductiva”.

3. Se modifica el artículo 4° de la iniciativa, correspondiente al tratamiento de la infertilidad, el cual fue conciliado con la Dirección de Regulación de Beneficios, Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud - Ministerio de Salud y Protección Social, y se aprobó de la siguiente manera:

“**Artículo 4°. Tratamiento de Fertilidad.** Establecida la política pública de infertilidad en un término no superior a un año, el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará el acceso a los tratamientos de infertilidad mediante técnicas de reproducción humana asistida o **Terapias de Reproducción Asistida (TRA) conforme a los lineamientos técnicos para garantizar el derecho con recursos públicos, bajo el enfoque de derechos sexuales y derechos reproductivos contenidos en el modelo del Plan Decenal de Salud Pública, cumpliendo con los siguientes criterios:**

1. **Determinación de Requisitos.** Requisitos como edad, condición de salud de la pareja infértil, números de ciclos de baja o alta complejidad que deban realizarse conforme a la pertinencia médica y condición de salud, capacidad económica de la pareja o nivel de Sisbén, frecuencia, tipo de infertilidad.

2. **Definición de mecanismos de protección individual para garantizar las necesidades en salud y la finalidad del servicio, y definición de la infraestructura técnica requerida para la prestación del servicio.**

3. **Los demás que se consideren necesarios para la aplicación de la ley, en el marco del interés general y la política pública”.**

Los demás artículos que no tuvieron proposiciones: 2°, 3°, 5°, 6°, 7° y 8°, fueron aprobados tal como fueron presentados en el texto propuesto de la ponencia positiva para primer debate Senado, al Proyecto de ley número 123 de 2016 Senado, 082 de 2015 Cámara, publicado en la *Gaceta del Congreso número 1006 de 2016*), tal como se relaciona a continuación.

El ponente coordinador acoge el artículo aprobado en Comisión Séptima Constitucional sin establecer pliego de modificaciones para la iniciativa.

Igualmente, se excluyó de los ponentes designados, al honorable Senador Jorge Iván Ospina, tomando en consideración su declaratoria de impedimento antes de iniciar la discusión y votación del proyecto de ley. Impedimento que, puesto a consideración, con votación pública y nominal, se obtuvo su aceptación, con nueve (9) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, sobre un total de nueve (9) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación.

4. Proposición

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, rendimos Ponencia Positiva y solicitamos dar cuarto debate y aprobar el **Proyecto de ley número 123 de 2016 Senado, 082 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la política pública de prevención de la infertilidad y su tratamiento dentro de los parámetros de salud reproductiva.**

A su consideración,

Yamina Pestana Rojas
Senadora Ponente

Antonio José Correa
Senador Ponente

Nadya Georgete Blel Scaff
Coordinadora Ponente

TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2016 SENADO, 082 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la política pública de prevención de la infertilidad y su tratamiento dentro de los parámetros de salud reproductiva.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer los lineamientos para el desarrollo de la política pública de prevención de la infertilidad y su tratamiento dentro de los parámetros de salud reproductiva.

Artículo 2°. Definiciones.

Infertilidad: La infertilidad es una enfermedad del sistema reproductivo que impide lograr un em-

barazo clínico después de doce (12) meses o más de relaciones sexuales no protegidas.

Técnicas de reproducción humana asistidas: se entiende por técnicas de reproducción humana asistidas todos los tratamientos o procedimientos que incluyen la manipulación tanto de ovocitos como de espermatozoides o embriones humanos para el establecimiento de un embarazo.

Artículo 3°. Política pública de infertilidad. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social adelantará la política pública de infertilidad con miras a garantizar el pleno ejercicio de las garantías sexuales y reproductivas y su protección a través del sistema de seguridad social en salud, en el término de 6 meses.

La política pública de infertilidad desarrollará los siguientes componentes:

– **Investigativo:** Fomento de la investigación científica, en los sectores público y privado, sobre las diversas causas de la infertilidad y los tratamientos que podrían coadyuvar a prevenirla, tratarla y curarla.

– **Preventivo:** Desarrollo integral e interdisciplinar de estrategias de promoción y prevención de la infertilidad y las enfermedades asociadas a la misma.

– **Educativo:** La educación sexual y reproductiva incluirá la información sobre infertilidad y su abordaje terapéutico, en temas como: hábitos de vida saludables que actúan como factores protectores de la infertilidad sobrevenida; la relación entre las causas de la infertilidad y otras patologías asociadas; los programas y tratamientos de infertilidad; y otros temas relevantes para la atención integral de esta enfermedad.

– **Diagnóstico y tratamiento oportuno:** Establecimiento de esquemas de atención, diagnóstico y tratamiento oportuno frente a la patología de infertilidad; así como fomento de la formación de profesionales de la salud en el área de la infertilidad, desde una perspectiva integral.

– **Adopción.** Establecimiento de lineamientos sociales y legales de priorización que permitan garantizar el derecho a formar una familia a partir de la institución de la adopción a las personas diagnosticadas como infértiles.

Artículo 4°. Tratamiento de Fertilidad. Establecida la política pública de infertilidad en un término no superior a un año, el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará el acceso a los tratamientos de infertilidad mediante técnicas

de reproducción humana asistida o Terapias de Reproducción Asistida (TRA) conforme a los lineamientos técnicos para garantizar el derecho con recursos públicos, bajo el enfoque de derechos sexuales y derechos reproductivos contenidos en el modelo del Plan Decenal de Salud Pública, cumpliendo con los siguientes criterios:

1. Determinación de Requisitos. Requisitos como edad, condición de salud de la pareja infértil, números de ciclos de baja o alta complejidad que deban realizarse conforme a la pertinencia médica y condición de salud, capacidad económica de la pareja o nivel de Sisbén, frecuencia, tipo de infertilidad.

2. Definición de mecanismos de protección individual para garantizar las necesidades en salud y la finalidad del servicio, y definición de la infraestructura técnica requerida para la prestación del servicio.

3. Los demás que se consideren necesarios para la aplicación de la Ley, en el marco del interés general y la política pública.

Artículo 5°. Investigación y prevención. El Ministerio de Salud y protección social a través del Instituto Nacional de Salud promoverá proyectos de investigación que tengan como objetivo establecer la caracterización de la infertilidad y los índices de morbilidad en el territorio nacional.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud, adoptarán las medidas necesarias para regular, la inspección, vigilancia y control de los centros médicos que realicen los diagnósticos y tratamientos de reproducción humana asistida.

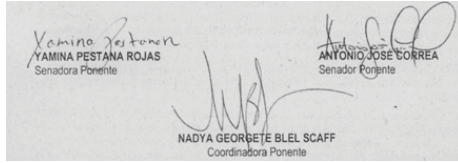
Artículo 6°. Registro Único. El Ministerio de Salud y Protección Social creará un registro único en el que estarán los centros de atención especializada autorizados para realizar procedimientos y técnicas de reproducción humana asistida, así como de los pacientes tratados. Quedan incluidos los bancos receptores de gametos y/o embriones.

Los procedimientos y técnicas de reproducción humana asistida solo podrán realizarse en los centros de atención especializada que estén en el Registro y que, por lo tanto, cumplen con los requisitos que determine el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 7°. Asociaciones Público-Privadas. Para los propósitos de la presente ley, y con el fin de garantizar la cobertura de los tratamientos de reproducción humana asistida, el uso de tecnología de punta, el equipo técnico y humano idóneo

en procedimientos de alta y baja complejidad, se podrán establecer Asociaciones Público-Privadas.

Artículo 8º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, derogando todas las normas que le sean contrarias.



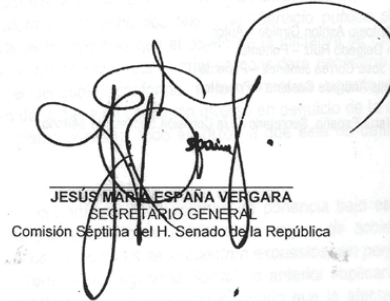
COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los tres (3) días del mes de mayo del año dos mil diecisiete (2017)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, lo siguiente: Informe de Ponencia para Segundo Debate.

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

El Secretario,



CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 204 DE 2016 SENADO, 220 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas en relación con los deudores de los programas Pran y Fonsa.

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.

Honorable Senador
OSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Cámara 7 N° 8 – 58
Bogotá, D. C.

Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley 204 de 2016 Senado, 220 de 2016 Cámara "Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con los deudores de los programas Pran y Fonsa".

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley tiene como objeto adoptar diferentes medidas en relación con los deudores del Programa de Reactivación Agropecuario (PRAN) y el Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA) tendientes a extinguir las obligaciones pendientes de pago y suspender las acciones de cobro judicial por parte de los acreedores.

Al respecto, el artículo 1 de la iniciativa señala:

"Artículo 1º. Alivio Especial a deudores del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa). Todos los deudores del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran), y demás de que trata el artículo 1º de la Ley 1504 de 2011, y los deudores a 31 de diciembre de 2013 del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa), creado por la Ley 302 de 1996, podrán extinguir sus obligaciones pagando de contado hasta el 30 de junio de 2019, el valor que Finagro pagó al momento de adquisición de la respectiva obligación.

Parágrafo 1º. Aquellos deudores que hayan realizado abonos a capital, podrán extinguir sus obligaciones cancelando la diferencia entre el valor antes indicado y los abonos previamente efectuados. En caso de que los abonos efectuados superen dicha suma, la deuda se entenderá pagada en su totalidad, sin que haya lugar a solicitar el reembolso de lo pagado por encima de este valor.

Parágrafo 2º. Quienes deseen acceder al pago por cuotas, deberán consignar como abono inicial a la deuda, el 20% del saldo a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley del valor que Finagro pagó al momento de adquirir la respectiva obligación y cumplir con los instrumentos o políticas que establezca Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones de los Programas Pran y/o del Fonsa y así mantener el beneficio otorgado en la presente ley.

(...)"

Sobre el particular, es preciso tener en cuenta que conforme a los artículos 2.9.1.1 y 2.9.1.2 del Decreto 1071 de 2015, el PRAN Agropecuario busca la "(...)reactivación y fomento agropecuario. En desarrollo de este objeto, a través

1º Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

del programa PRAN se podrá, entre otras actividades de reactivación, comprar cartera crediticia agropecuaria a cargo de pequeños y medianos productores interesados en acogerse a este programa y a favor de los intermediarios financieros (...), para lo cual cuenta con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y los provenientes de la recuperación de la cartera objeto del programa.

Por otra parte, el FONSA se encuentra regulado en las leyes 302 de 1996 y 1731 de 2014, las cuales consignan dentro de sus funciones la compra total o parcial de créditos otorgados por los establecimientos de crédito y la cartera del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), subsidiar total o parcialmente los costos financieros de los créditos, entre otras. Igualmente, establecen como recursos del FONSA: i) las asignaciones en el PGN, ii) los recursos que obtengan de la recuperación de cartera, iii) créditos internos y externos, iv) rendimientos financieros, v) recursos que aporten las entidades territoriales y vi) donaciones o contrapartidas.

En este contexto, este Ministerio estima conveniente poner en consideración que el beneficio del artículo 1 del Proyecto de Ley, al contemplar solo la devolución del capital adeudado al momento en que FINAGRO adquirió la cartera, impedirá que el PRAN y el FONSA perciban los recursos de los intereses que generaron sus obligaciones. Además, al recibir el pago en estas condiciones, los programas soportarán la pérdida del poder adquisitivo del dinero, percibiendo menos recursos de lo esperado.

Por otro lado, toda vez que la parte final del parágrafo 3 del artículo 1 del Proyecto establece que los citados programas "(...) asumirán las costas judiciales, honorario y valores por concepto de seguro a cargo de los deudores", se aumentarán los costos que tienen que sufragar.

Bajo las anteriores consideraciones, teniendo en cuenta que la justificación del Proyecto de Ley, señala que a febrero de 2016 los productores que se encuentran con "carteras vencidas bajo el esquema PRAN asciende a casi 26.000 beneficiarios" y en el FONSA "con corte a febrero del año 2016 tiene 3.864 beneficiarios que bajo las actuales condiciones serían susceptible de ejecutar sus deudas", este Ministerio estima que el impacto fiscal de la iniciativa sería muy alto.

De otra parte, en la iniciativa no se encuentra contemplado su impacto fiscal ni la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de los costos que genere, conforme lo ordena el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

En otro punto, es importante resaltar que mediante las leyes 1328 de 2009, 1430 de 2010, 1540 de 2011 y 1731 de 2014 y los decretos 967 de 2000 y 1449 de 2015, se han otorgado alivios a los beneficiarios del PRAN y FONSA. En particular, el artículo 7 de la Ley 1731 de 2014 estableció que los deudores de PRAN y FONSA podían "(...) extinguir sus obligaciones pagando de contado hasta el 30 de junio de 2015, el valor que Finagro pagó al momento de adquisición de la respectiva obligación (...)", es decir, el mismo alivio contemplado en el artículo 1 del Proyecto de Ley.

De lo anterior, se desprende que en varias ocasiones el Congreso de la República ha buscado generar mayores beneficios al sector agropecuario, sin embargo, el número de los deudores sigue siendo muy alto, tal como quedó expuesto anteriormente, lo cual hace necesario evaluar la eficacia de las medidas que se están tomando para proteger a este sector.

1º Por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuaria, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones.
2º Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (COPISA).
3º Congreso de la República Gaceta 147 de 2017.
4º Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
5º Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.
6º Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.
7º Por medio de la cual se modifica el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria - PRAN.
8º Por la cual se adopta el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria y se fijan los términos y condiciones para su operación.
9º Por medio del cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural en lo relacionado con la reglamentación parcial de la Ley 1731 de 2014 y se dictan otras disposiciones.

A su vez, desde el año 2009 por cuenta de los diferentes alivios se han generado diferentes costos administrativos para FINAGRO, los cuales incluyen seguros, cobros prejudiciales y judiciales y gastos adicionales para el sostenimiento del programa, han producido que esa Entidad deba desviar recursos importantes para su sector.

De otra parte, es necesario recordar que conforme a lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015¹, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FINAGRO, se encuentran negociando con la central de Inversiones (CISA) la venta de la cartera objeto del PRAN. Dicha venta permitirá reducir significativamente los costos de administración de la cartera al concentrarse en una entidad especializada que cuenta con toda la experiencia e instrumentos para su debida gestión. Adicionalmente, producto de la venta, CISA contará con un amplio margen de negociación con los acreedores, la cual supera con creces las disposiciones de la iniciativa.

En esta medida, el Proyecto de Ley resulta inconveniente para el proceso de venta, ya que la inclusión de nuevos deudores en los programas de PRAN y FONSA puede generar limitaciones para que CISA negocie con los acreedores el pago de las obligaciones. Por lo tanto, este Ministerio considera que el Proyecto de Ley, lejos de beneficiar a los deudores del PRAN y FONSA, estaría incrementando el costo de salir sus obligaciones una vez se encuentren en cabeza de CISA.

Adicionalmente, se evidencia que la Iniciativa no contempla cual debe ser el tratamiento que debe darse a las obligaciones entre el 30 de junio de 2015 (fecha de vencimiento del último beneficio concedido mediante la Ley 1731 de 2014) y la fecha en que entre en vigencia el proyecto de Ley.

Finalmente, se llama la atención sobre la inconveniencia de otorgar este tipo de alivios de forma constante, ya que por esta vía se fomenta la cultura del no pago. Asimismo, se considera importante que este tipo de iniciativas tengan en cuenta otros factores para esgrimir estos beneficios además de la capacidad de pago de los deudores.

Por lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable a esta iniciativa, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en los términos de disciplina y responsabilidad fiscal vigentes.

Cordialmente,


ANDRÉS ESCOBAR ARANGO
 Viceministro Técnico
 MINISTRA
 JUZGADO
 UI-0217

Con copia: H R Héctor Paragón Obledo - Autor
 H R Ely Cuervo Rivera - Autor
 H S Rodrigo Villalba Mosquera - Ponente

Dr. Gregorio Eljeh Pacheco, Secretario del Senado de la República, Congreso de la República.

« Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" »

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DEL TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2016 SENADO, 172 DE 2015 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

MINTRABAJO **TODOS POR UN NUEVO PAÍS**

Bogotá, 4 de mayo de 2017

Doctor **JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**
 Secretario
 Comisión VII SENADO
 SENADO DE LA REPUBLICA
 Bogotá - Colombia

Ref.: Concepto técnico Proyecto de Ley 177 de 2016 Senado, 172 de 2015 Cámara "Por medio del cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones"

Respetado Doctor España:

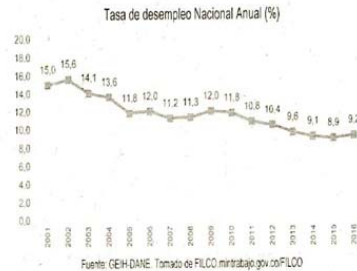
En virtud del trámite legislativo que cursa el proyecto citado en el asunto, y de manera particular como soporte a la ponencia para tercer debate, nos permitimos dar nuestro concepto técnico frente al mismo, en los siguientes términos.

La actual definición de jornada laboral diurna y nocturna se establece en la Ley 789 de 2002, cuya expedición se justificó, en su momento, debido a los altos niveles de desempleo experimentados en la época y a desalentadores pronósticos de la economía nacional².

Para el momento en el que se implementó la Ley (año 2003), la tasa de desempleo se ubicaba en un 15.6% y el crecimiento del Producto Interno Bruto era de 2.5%. Sin embargo, se ha venido evidenciando una mejora de la economía colombiana desde el año 2004. Para el Banco de la República³, este mayor dinamismo obedece "(...) a factores internos y externos. Entre los primeros cabe señalar la confianza de consumidores e inversionistas, el crecimiento del gasto agregado y las mejoras en productividad, también ha jugado un papel importante el estímulo monetario otorgado a la economía a través de bajas tasas de interés y amplia liquidez. Entre los factores externos se destacan el crecimiento alto y estable de los principales socios comerciales de Colombia, los favorables términos de intercambio y el aumento de los flujos de capital, principalmente en inversión extranjera directa (IED)".

Es así como estos factores permitieron que, para el año 2013, el crecimiento del PIB fuera de 4.7% y la tasa de desempleo fuera de 9.6%, el primer año en el que el país contaba con tasas de desempleo de un

solo dígito. En el presente año, a pesar de la actual coyuntura económica, el país presenta mejores resultados que los observados en el 2003. En particular, en el mercado laboral. Para el año 2016, el crecimiento del PIB fue de 2% y la tasa de desempleo se ubicó en 9.2%.



Así mismo, gracias al crecimiento económico y a los cambios normativos de los últimos años, como la Ley 1429 de 2010, Ley 1607 de 2012, Ley 1636 de 2013, Ley 1788 de 2016 y la Ley 1822 de 2017, que promueven la generación y promoción del empleo, la formalización laboral y el trabajo decente, el país alcanzó niveles de generación de empleo sostenidos en los últimos años. Específicamente más de 3,72 millones de colombianos encontraron un nuevo empleo entre enero de 2010 y diciembre de 2016, la mayoría de ellos de manera formal (2,5 millones en el mismo periodo), logrando consolidar los buenos resultados en materia de empleo.

De la misma manera, la proporción de ocupados informales, medida por la no cotización al Sistema de Seguridad Social en pensiones, disminuyó en 6,7 puntos porcentuales entre el año 2008 y el 2016 (de 67.9% a 61.2%, promedio anual). Al mismo tiempo, el número de ocupados a nivel nacional se incrementó, principalmente en ocupaciones formales. En el 2008 había 5,3 millones de ocupados cotizando a pensión mientras que para el año 2016 esta cifra ascendió a 8 millones.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional afronta un nuevo contexto para actualizar las condiciones laborales de los trabajadores a esta nueva tendencia de la economía colombiana, y con esto continuar en la senda positiva y equitativa de crecimiento de la producción nacional, acompañado de una constante mejora en los aspectos sociales. En este sentido se busca aumentar la calidad del empleo, no sólo en términos de tasas de ocupación y formalización del mismo, sino además promoviendo el aumento de los ingresos laborales de los colombianos, que tiene una repercusión directa en los niveles de productividad de los trabajadores.

La actualización del régimen laboral colombiano a los niveles que nos encontramos antes de la expedición de la Ley 789 de 2002, y que son los que incluye el Proyecto de Ley mencionado en el asunto, se constituye en una medida justa en favor de la población trabajadora, en particular teniendo en cuenta como ha cambiado el entorno económico, social y laboral en los últimos 14 años.

Retomar a la jornada laboral tal como se estableció antes de la Ley 789 de 2002, no sólo resulta más adecuada a unas mejores condiciones laborales y económicas como las que presenta hoy el país, sino que, adicionalmente, i) promueve una mejor remuneración al capital humano, que es el principal factor de productividad de las empresas y ii) permite una mejor programación de las jornadas laborales tanto para los empresarios como para los trabajadores, lo que conlleva a una mayor conciliación entre la vida familiar y laboral y a mejoras de la calidad de vida para todo el núcleo familiar.

Así mismo, existe consenso, que un empleo de calidad es aquel que propende por el desarrollo del individuo, el respeto a los derechos del trabajador y a su protección integral, enmarcado dentro de la política del trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo - OIT. De acuerdo a la recomendación vigente número 178 de la OIT sobre el trabajo nocturno (1990), éste debería generalmente dar lugar a compensaciones pecuniaras apropiadas. Tales compensaciones deberían ser adicionales a la remuneración pagada por un trabajo idéntico efectuado durante el día, con las mismas exigencias. Cumpliendo con la recomendación, se hace necesario garantizar el reconocimiento pecuniario a los trabajadores que laboran en jornada nocturna para compensar el sacrificio de las actividades diferentes a las laborales entre las que se incluyen actividades familiares, personales o académicas.

La literatura que estudia este tema - (Farré, 2003) y (Valenzuela, 2000) - resalta que la calidad de empleo tiene dos dimensiones, a saber: subjetiva y objetiva. La dimensión subjetiva depende de la percepción, expectativas, normas y preferencias individuales de los trabajadores. A su vez, la dimensión objetiva comprende variables que son observables y medibles, sobre las cuales se desarrolla el análisis de la modificación propuesta en este proyecto de Ley.

Los estudios concuerdan que existen variables objetivas, que tienen mayor impacto en la calidad del trabajo. Entre ellas están: i) Ingreso laboral: tomado como la variable más común para medir la calidad del empleo y en este se consideran tanto el monto de remuneración mensual como los ingresos por hora; ii) Modalidad de contratación; iii) Protección social y acceso a la seguridad social y iv) Jornada de trabajo: El número de horas trabajadas, y la consiguiente proporción del tiempo dedicado a otros aspectos de la vida personal que afectan la salud física y mental de los trabajadores.

El aumento en el ingreso laboral tiende a aumentar la calidad del trabajo en consonancia con un incremento en la productividad del trabajador. Estudios sobre salarios de eficiencia relacionan aumentos en la productividad con aumentos en los salarios. El análisis, de los salarios de eficiencia, determina que mayores salarios pueden implicar una mayor productividad de los trabajadores, a través de: i) estímulos al esfuerzo; ii) mayor motivación a los trabajadores donde salarios más altos mantienen más alta la moral de los trabajadores y por tanto aumentan su productividad; iii) modelos de selección adversa, donde salarios altos atraen los trabajadores más hábiles y iv) salarios altos reducen las renunciaciones y por tanto las empresas

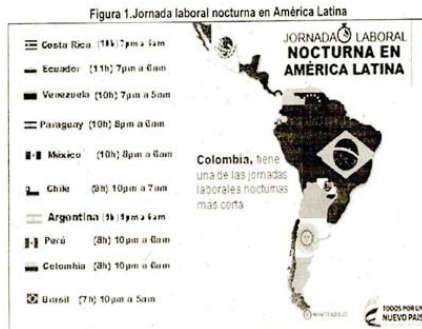
¹ Tomado de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 057 de 2002.
² Banco de la República. Grupo Macroeconomía. La economía colombiana: situación actual frente a los retos y sus perspectivas. 2005

incurren en menores costos de rotación generando que los beneficios de la organización puedan aumentar (Rodríguez, 2009) y (Iregui, Melo, & Ramírez, 2011).

Sin embargo, desde el Gobierno Nacional somos conscientes del impacto que puede traer este tipo de iniciativas sobre el mercado laboral, en particular sobre la generación de empleo y la sostenibilidad empresarial en una coyuntura económica de menor crecimiento como la que se viene presentando en los últimos dos años. Con todo, en esta coyuntura se trata de una medida de compensación social al impacto social del aumento del IVA, en busca de recuperar, en parte los beneficios perdidos en 2003. La decisión es entre más eficiencia y más equidad, definición política por excelencia.

Dado lo anterior, en la Cámara de Representantes se consensó una propuesta más moderada, donde la actual jornada laboral nocturna tenga una ampliación de dos (2) horas (pasando de 10pm a 6am a una jornada de 8pm a 6am) como la presentada en este proyecto de Ley, sería una alternativa adecuada tanto para trabajadores como empleadores. Esta propuesta, según cálculos del Gobierno Nacional, beneficiaría a 425 mil ocupados formales que laboran al menos una hora entre las 8pm y 10pm (en promedio trabajan 1,76 horas en el rango mencionado).

Referentes internacionales demuestran que Colombia tiene una de las jornadas laborales nocturnas más cortas a nivel de América Latina (Figura 1). Esta modificación propuesta la ubicaría al mismo nivel de países como Ecuador, Venezuela, Paraguay y México.



En virtud de lo anterior, desde el Ministerio del Trabajo, apoyamos el trámite de este proyecto y sugerimos a esta Comisión el voto favorable al mismo.

Quedamos atentos a cualquier inquietud que surja sobre la presente propuesta.

Cordialmente,


CLARA LÓPEZ OBREGÓN
Ministra del Trabajo

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los ocho (8) días del mes de mayo del año dos mil diecisiete (2017)

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

Concepto: Ministerio de Trabajo.

Refrendado por: Doctora Clara López Obregón.

Al Proyecto de ley número 177 de 2016 Senado y 172 de 2015 Cámara.

Título del proyecto: *por medio de la cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

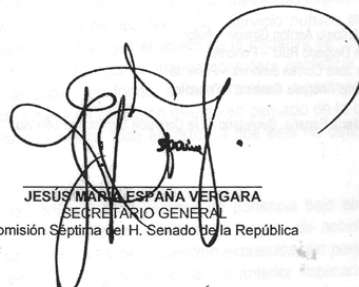
Número de folios: cuatro (4).

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: ocho (8) de mayo de 2017.

Hora: 8:05 a. m.

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

El Secretario,


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

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2015 CÁMARA Y 177 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

Doctor
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
Secretario Comisión Séptima Senado de la República
Bogotá D.C.

ASUNTO: Solicitud Concepto a la CPCPSL sobre Proyecto de Ley 172 de 2015 Cámara y 177 de 2016 Senado.

Respetado doctor España,

Conforme a la proposición emitida por su corporación, la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales avocó la petición elevada por la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República, respecto al Proyecto de Ley de la referencia, pese a que no es ésta una de sus funciones, pues, este es de iniciativa parlamentaria.

Sin embargo se abordó el tema en 2 sesiones, la primera de 3 horas y 40 minutos y la segunda de 2 horas y 10 minutos, los días 27 de abril y el 2 de mayo de 2017, en las cuales la señora Ministra, y su equipo de trabajo, así como el Ministerio de Hacienda, realizaron la presentación técnica sobre los elementos que fundamentan el Proyecto de Ley. En ambas sesiones se escucharon las opiniones del sector gremial, sindical y de otras entidades del Gobierno pertenecientes a la Comisión de Concertación.

En la sesión del pasado 2 de mayo, se realizó la exposición de la información complementaria solicitada por el doctor Alberto Echavarría, Vicepresidente Jurídico de la ANDI. Cabe anotar que estas sesiones se suman a las dos audiencias realizadas en el Senado de la República en donde participaron los mismos actores que forman parte de la Comisión Permanente de Concertación.

Al final de la primera sesión se realizó una votación para buscar un consenso sobre el proyecto de ley, sin llegar a este. Sin embargo, la señora Ministra solicitó una segunda sesión donde se mantuvo el resultado inicial, por lo que los tres sectores, por consenso, decidieron devolver el proyecto a la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República, habiendo surtido sin éxito el proceso de concertación, con el fin de que esa célula legislativa continúe con el trámite del proyecto de ley.

Finalmente, se aprobó que cada sector allegará por escrito sus puntos de vista, las cuales se entregarán a la Comisión Séptima Senado.

Cordialmente,



LUIS CARLOS OSORIO RENDÓN
Secretario Técnico (E) CPCPSL

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los cinco (5) días del mes de mayo del año dos mil diecisiete (2017)

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

Concepto: Ministerio de Trabajo - La Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

Refrendado por: Doctor *Carlos Osorio Rendón*, Secretario Técnico (E) CPCPSL.

Al Proyecto de ley número 177 de 2016 Senado y 172 de 2015 Cámara.

Título del proyecto: *por medio de la cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

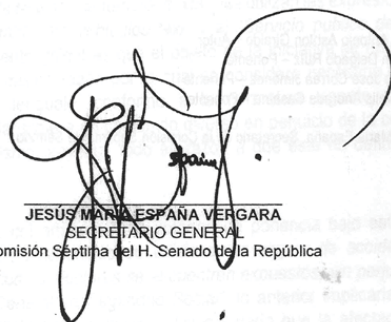
Número de folios: dos (2).

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: cinco (5) de mayo de 2017.

Hora: 8:00 a. m.

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

El Secretario,


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

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 157
DE 2016 ACUMULADO 164 DE 2016 Y 169
DE 2016 SENADO**

por medio de la cual se crea la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.

MIN-8000 Fecha: 27 de abril de 2017 12:08 Nº Reg. Salida: MIN-8000-E2-2017-009464
Folios: 6 Anexos: 0

Bogotá D.C.

Doctor
Gregorio Eljach Pacheco
Secretario General
Senado de la República

Honorables Senadores
Eduardo Enrique Pulgar Daza
Maritza Martínez
Nidia Marcela Osorio Salgado
Orlando Castañeda Serrano
Honorio Miguel Henríquez Pinedo

Recepción de Correspondencia Externa
28 ABR 2017
Radicado No. 10689
Hora:

RUTH. SECRETARÍA GENERAL
SENADO DE LA REPÚBLICA

Dirección: Carrera 7 No. 08 - 68 "Edificio del Congreso" Ciudad
FECHA: _____
HORA: _____

Asunto: Concepto MINAMBIENTE Proyecto de Ley 157 de 2016 acumulado 164 de 2016 y 169 de 2016 Senado "Por medio de la cual se crea la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y se dictan otras disposiciones."

Apreciados Senadores.

Sea lo primero mencionar el beneplácito del Gobierno Nacional a las iniciativas legislativas dirigidas a fortalecer la gestión en materia ambiental. Con el objetivo de contribuir al análisis del proyecto en mención, nos permitimos exponer las observaciones que sobre el mismo surgieron.

Se observa que la propuesta tiene como finalidad central crear la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos, estableciendo medidas para reducir estos fenómenos, contribuyendo al desarrollo sostenible desde la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico, promoviendo una vida digna para todos los habitantes.

Al respecto cabe señalarse que Colombia cuenta con una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN - Copes 113 de 2007) la cual define la Seguridad

alimentaria y nutricional como "la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa."

Adicionalmente, el país adoptó la Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos para el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, que tiene como objeto "Mejorar el estatus sanitario de la producción agroalimentaria del país, con el fin de proteger la salud y vida de las personas, los animales y las plantas, preservar la calidad del medio ambiente y al mismo tiempo mejorar la competitividad de la producción nacional a través de su capacidad para obtener la admisibilidad sanitaria en los mercados internacionales" (Copes 3375 de 2005).

Posteriormente, en el marco de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional-PSAN se creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN, mediante Decreto 2055 de 2009 la cual tiene entre sus funciones:

- Coordinar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y servir como instancia de concertación entre los diferentes agentes de la misma.
- Coordinar la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Concertar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional sobre la base de las líneas de políticas establecidas en el Documento Copes 113 de 2008, o el documento que lo reemplace, con los sectores de la sociedad civil organizada que tengan relación con el tema.
- Articular el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional con las diferentes políticas que se desarrollen en el país, particularmente las relacionadas con los temas de biocombustibles, medidas sanitarias y fitosanitarias y comerciales.
- Promover el desarrollo y la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional con las entidades territoriales.
- Coordinar el proceso de inclusión de nuevos programas y proyectos que se requieran en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Promover mecanismos de cooperación entre entidades nacionales e internacionales en materias relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional.
- Apoyar el mejoramiento de las capacidades institucionales para la seguridad alimentaria y nutricional en los niveles territoriales y en los ámbitos público y privado.
- Proponer los mecanismos e instrumentos de seguimiento, evaluación e intercambio de experiencias sobre seguridad alimentaria y nutricional, que propicien la unificación de criterios de medición y la estandarización de indicadores en los ámbitos local, regional y nacional.

- Promover el intercambio de experiencias sobre el tema, a nivel territorial y nacional y en el marco de los acuerdos vigentes o que se den con otros países o regiones del hemisferio.
- Promover la creación del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional - OBSAN.
- Propiciar la conformación de instancias de seguimiento y control de los proyectos por parte de las comunidades directamente involucradas, así como de rendición de cuentas por parte de las entidades responsables en los diferentes ámbitos de la seguridad alimentaria y nutricional.
- Aprobar el plan de trabajo de la Secretaría Técnica.
- Expedir su propio reglamento.
- Las demás funciones que sean propias de la naturaleza de coordinación y orientación de su actividad.

El Ministerio hace parte de la CISAN y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional incluye acciones en materia ambiental:

- Avanzar en la formulación de un documento con líneas estratégicas para la gestión integral ambiental de los suelos.
- Apoyar al DNP y al MADR en la formulación e implementación del Plan de Adaptación del Sector Agropecuario, así como a las entidades territoriales, con el fin de reducir el riesgo climático de comunidades y cultivos, en el marco del Sistema Nacional de Cambio Climático.
- El MADS formulará e impulsará el Plan Nacional Ambiental orientado a la conservación y uso sostenible de especies de la biodiversidad colombiana con fines de seguridad alimentaria.

Dicho lo anterior, procederemos a relacionar las siguientes observaciones puntuales con respecto a los artículos propuestos:

Artículo 3:

Se sugiere revisar y ajustar la definición número 8 sobre destrucción de alimentos, dado que, incluye acciones que están prohibidas actualmente en materia de gestión de residuos, previstas en la Ley de Compendio (Ley 1259 de 2008)

En este sentido, en materia de gestión de residuos, se recomienda tener en cuenta el concepto de economía circular¹, que se relaciona con la sostenibilidad ambiental y prevé la disminución de la generación de residuos, el aprovechamiento y valorización de residuos y la disposición final controlada.

En este contexto, se sugiere eliminar la alusión de actividades como arrojar residuos a los vertederos, incinerar, despedazar o dejar en descomposición un alimento catalogado como pérdida o desperdicio, entre otras, que ya se encuentran previstas en las normas vigentes.

Artículo 6:

Se sugiere articular la Política Contra la Pérdida y Desperdicio de Alimentos propuesta en el artículo, al proceso de rediseño de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conpes 113) que se encuentra coordinando el Departamento Nacional de Planeación con la CISAN.

Así mismo, en lo referente al parágrafo de este artículo se sugiere revisar la alusión a la CISAN como la instancia encargada de implementar la política contra el Desperdicio de Alimentos, dado que, según lo establece Artículo 45 de la ley 489 de 1998 se crean las comisiones intersectoriales "... para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos".

Teniendo en cuenta lo anterior, las entidades del orden nacional y regional en el marco de sus competencias, serían las encargadas de implementar las políticas relacionadas con seguridad alimentaria.

Artículo 7:

Se sugiere antes de proponer objetivos de política, realizar el diagnóstico de la problemática en relación con la pérdida y desperdicio de alimentos, teniendo en cuenta las directrices de la metodología de marco lógico. En este sentido, los objetivos de la política deberían ser contruidos participativamente de manera posterior a la expedición de la presente ley.

¹ La economía circular es un concepto económico que se interrelaciona con la sostenibilidad, y cuyo objetivo es que el valor de los productos, los materiales y los recursos (agua, energía, ...) se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y que se reduzca al mínimo la generación de residuos. Se trata de implementar una nueva economía, circular "no lineal", basada en el principio de cerrar el ciclo de vida de los productos, los servicios, los residuos, los materiales, el agua y la energía. Tomado de: http://economiacircular.org/wp/?page_id=62

En lo referente al parágrafo de este artículo, se reitera el comentario de revisar la alusión a la CISAN como la instancia encargada de implementar la política contra el Desperdicio de Alimentos, dado que, según lo establece Artículo 45 de la ley 489 de 1998 se crean las comisiones intersectoriales "... para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos".

Teniendo en cuenta lo anterior, las entidades del orden nacional y regional en el marco de sus competencias, serían las encargadas de implementar las políticas relacionadas con seguridad alimentaria.

Artículo 8:

Se sugiere aclarar en este artículo si la política pública integral propuesta es diferente a la política indicada en el artículo 6. Así mismo, se sugiere indicar cuales entidades y actores del orden nacional, regional y local, estarán a cargo del diseño e implementación de la política pública integral que permita disminuir las ineficiencias en la cadena de suministro de alimentos.

Artículos 12, 13 y 14:

Se sugiere tener en cuenta, además de las medidas "fitosanitarias", las "sanitarias" de manera que se incluya el componente pecuario.

Artículo 22:

Se reitera el comentario de revisar la alusión a la CISAN como la instancia encargada de publicar los resultados compilados del Sistema de Medición y Reporte de Datos. En este sentido, se sugiere identificar la o las entidades que estarán a cargo de esta actividad conforme a sus competencias.

Cabe anotar que, la participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN, se enmarca en lo establecido en el Artículo 1 del Decreto 3570 de 2011:

"Artículo 1. Objetivos del Ministerio: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio

y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores."

"El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación".

"Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental -SINA-, organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación".

En este sentido, se sugiere en el diseño de las iniciativas legislativas relacionadas con seguridad alimentaria y nutricional, tener en cuenta las competencias y el alcance de la gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible según lo establece el Artículo 1 del Decreto 3570 de 2011.

Hecho este análisis detallado del articulado del proyecto, se puede precisar lo siguiente:

- Se requiere armonizar esta iniciativa con el proceso de rediseño de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conpes 113 de 2008) que se encuentra liderando el DNP en el marco de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN.
- Así mismo, en el diseño de las iniciativas legislativas relacionadas con seguridad alimentaria y nutricional, es necesario tener en cuenta las competencias y el alcance de la gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible según lo establece el Artículo 1 del Decreto 3570 de 2011.

Por otra parte, el proyecto de ley debe tener en cuenta las pérdidas y desperdicios de alimentos que se presentan desde la etapa de la cosecha, distribución, acopio y comercialización hasta la etapa de consumo final y buscando generar medidas para cada uno de los eslabones de la cadena, de suerte que, se prevea una política integral de manejo de los alimentos que reduzca su pérdida y desperdicio.

Esta visión integral permitirá identificar las ineficiencias, contar con resultados claros y medibles en lo correspondiente al desperdicio de alimentos en todo el territorio nacional y desarrollar las acciones que permitan mejorar de forma gradual la situación actual en beneficio de toda la población.

Para finalizar, el proyecto de ley tiene la intención de consagrar exenciones tributarias en el impuesto de renta y complementarios, como expresamente lo indica sus artículos 16^o a 19^o, lo cual es de prerrogativa del Gobierno Nacional y no puede conferirse por medio de una iniciativa de origen parlamentario.

Respetados Congresistas, quedo atento a cualquier requerimiento o inquietud que surja respecto a lo manifestado en el presente.

Cordialmente,

Firmado por: LUIS MURILLO URRUTIA
MINISTRO Fecha firm: 27/04/2017 11:46:00 COT

LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

CONTENIDO

Gaceta número 314 - Lunes 8 de mayo de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 15 de 2016 Senado, por la cual se modifica el Régimen de Seguridad Social de los Pensionados.....	1
Informe de ponencia para cuarto debate del proyecto de ley número 123 de 2016 Senado, 082 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la política pública de prevención de la infertilidad y su tratamiento dentro de los parámetros de salud reproductiva.....	4
Texto propuesto proyecto de ley número 123 de 2016 Senado, 082 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la política pública de prevención de la infertilidad y su tratamiento dentro de los parámetros de salud reproductiva.....	10

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y crédito Público al texto aprobado en tercer debate del proyecto de ley número 204 de 2016 Senado, 220 de 2016 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas en relación con los deudores de los programas Pran y Fonsa.....	12
Concepto jurídico del Ministerio del Trabajo al Proyecto de ley número 117 de 2016 Senado, 172 de 2015 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.....	13
Concepto jurídico Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al Proyecto de ley número 157 de 2016 acumulado 164 de 2016 y 169 de 2016 Senado, por medio de la cual se crea la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.....	14