REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1470 Bogotá, D. C., jueves, 14 de octubre de 2021 EDICIÓN DE 38 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 201 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y dictan otras disposiciones.

DOCTOR
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
PRESIDENTE
COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Asunto: Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes al proyecto de ley No 201 de 2021 Cámara *"Por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y dictan otras disposiciones"*

Respetado Sr. Presidente,

En condición de ponentes del proyecto de la referencia, nos permitimos presentar ponencia para primer debate en los siguientes términos:

Número proyecto de ley	201/2021 Cámara
Título	*"Por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y dictan otras disposiciones"*
Autores	Representantes: Pablo Catatumbo, Sandra Ramírez, Julián Gallo, Omar Restrepo, Carlos Carreño, Jairo Cala y Luis Albán.
Ponentes	Representantes: Juan Diego Echavarría Sánchez (Coordinador) y María Cristina Soto de Gómez y Jairo Giovanny Cristancho Tarache.
Ponencia	Positiva con pliego de modificaciones

Gacetas

Proyecto de ley	Gaceta del Congreso 1078 de 2021

1. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene como objeto armonizar el procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares con las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia en la materia.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Radicación	08 de agosto de 2021
Publicación	25 de agosto de 2021

3. CONSIDERACIONES

El presente **PROYECTO DE LEY**[1] consideró como necesidad "modificar algunas disposiciones en torno a los requisitos mínimos que deben tener los reglamentos internos de trabajo en relación con el procedimiento para aplicar una sanción disciplinaria al trabajador y solucionar la inseguridad jurídica derivada de la interpretación dispar entre la Corte Constitucional y la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de sí es necesario o no adelantar un trámite previo a la finalización del contrato de trabajo por justa causa o a lo que se ha denominado por la doctrina el *despido disciplinario*.".

El proyecto de ley considera que las justas causas establecidas en el art. 62 del CST pueden ser objeto de un procedimiento disciplinario, específicamente, frente a las contempladas en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11 y 13. Señala, que frente a dichas conductas el Código Sustantivo de Trabajo no impone la necesidad de agotar un procedimiento previo.

Para soportar lo anterior manifiesta que existe un conflicto jurídico entre las diferentes posiciones de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional. Por tal razón se transcriben los apartes jurisprudenciales que desarrollan lo anterior:

Posición de la Corte Suprema de Justicia.

[1] Gaceta del Congreso 1078 de 2021

En Sentencia 40607 del 9 de septiembre de 2015, con ponencia del Magistrado Luis Gabriel Miranda la Sala Laboral de la Corte señaló:

> El artículo 413 del Código Sustantivo del Trabajo, en el que la censura sustenta parte de su argumentación, no permite la exégesis que ésta propone, sino que justamente **avala la jurisprudencia de la Corte de que el despido no es una sanción disciplinaria.** Y así se dice porque dicho concepto no puede examinarse aisladamente sino en el contexto integral de dicho Código. En efecto, los artículos 104 y siguientes del estatuto sustantivo laboral, regula lo relativo a las prescripciones de orden que por intermedio del reglamento interno de trabajo deben regir en una empresa o establecimiento. Ninguna de ellas alude al despido; sí a las llamadas de atención, multas y suspensión de labores. El artículo 114 dispone que no se pueden imponer sanciones a los trabajadores que no estén previstas en el reglamento, convención colectiva, fallo arbitral o contrato de trabajo; y el despido, como ya se dijo, no encaja dentro de ese mandato, pues de lo contrario tendría que asegurarse, con equívoco desde luego, que, si en cualquiera de los instrumentos referidos no aparece el despido, el empleador queda imposibilitado para despedir a un trabajador.

Según lo anterior, y conforme lo señala la iniciativa legislativa, "el despido del trabajador no es considerado como una sanción disciplinaria, por lo tanto, no es obligatorio para el empleador adelantar el procedimiento aplicable para las sanciones disciplinarias. Dicha posición ha sido defendida históricamente por la Alta Corte, pues a su juicio la terminación del contrato de trabajo está definida por normas diferentes a las que contemplan la sanción disciplinaria.".

Posición de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional en la sentencia C-299 de 1998 y C-594 de 1998 amplió el conjunto de garantías en favor del trabajador al analizar algunas de las causales establecidas en el artículo 62 del CST indicando que el despido en determinadas circunstancias adquiere la connotación de sanción disciplinaria. En ese sentido determinó:

> "[…] Cuando ocurra una de las situaciones descritas en la norma, y una vez se haya oido al empleado, el empleador puede recurrir a la terminación del contrato a manera de sanción para el comportamiento reprochable del trabajador […]
>
> […] Aunque la norma demandada autoriza al empleador para poner fin a la relación laboral en forma unilateral, ello no implica que su decisión esté cubierta por el ordenamiento incluso cuando es caprichosa o arbitraria. Para efectos de su aplicación es necesario que se surta un procedimiento previo que garantice al trabajador su derecho de defensa. La terminación del contrato de trabajo debe ser una resolución justa, razonable y proporcionada con la conducta asumida por el trabajador, que, para el caso de debate, es la violencia grave, la injuria o el maltrato contra el patrono, su familia, sus representantes o socios y vigilantes de la empresa.

Cabe agregar también, que, si el trabajador no está de acuerdo con la causal invocada por el empleador para dar por terminado el contrato de trabajo, bien puede acudir a la jurisdicción laboral a impugnar esa decisión; un juez se encargará de evaluar objetivamente los hechos que dieron lugar a la controversia, y determinará si la decisión adoptada se ajusta o no al ordenamiento.

Este es el último recurso, pues el propósito de la norma, dentro de un Estado Social de Derecho, es que, de acuerdo con una interpretación más favorable para el trabajador, sea ejercido el derecho de defensa, y se solucionen las controversias laborales a través del diálogo y los medios pacíficos.

> Se trata, en últimas, de evitar que todos los conflictos sean materia de pronunciamientos judiciales, y conseguir que los problemas se resuelvan por un acuerdo de las partes, respetando el debido proceso.
>
> Si, luego de confrontar las versiones sobre los hechos, el empleador concluye que en realidad éstos existieron, y que su gravedad es tal que definitivamente entorpecen las relaciones laborales hacia el futuro, puede legalmente terminar de manera unilateral el contrato de trabajo; y el empleado, (afectado su derecho a trabajar, pues al momento de ejercer esta opción ya ha sido retirado de su puesto) si aún persiste en su descontento, podrá acudir a la jurisdicción laboral, para que el juez evalúe objetivamente los hechos y sus consecuencias, y diga la última palabra respecto al conflicto.
>
> De otra parte, es preciso recordar que el Código Sustantivo del Trabajo exige en el parágrafo del mismo artículo 62 -declarado exequible por la Corte en la sentencia C-594/97, con ponencia del magistrado Alejandro Martínez Caballero-, que quien pretenda finalizar unilateralmente la relación de trabajo, debe dar a conocer a la otra la causal o el motivo de su decisión. Causal que, se repite, debe estar plenamente demostrada. En consecuencia, no es posible alegar con posterioridad, causales distintas a las invocadas (Negrilla y subrayado intencional)."

En el mismo sentido, la Sentencia T-546 de 2000 señaló:

> "CONTRATO DE TRABAJO-Terminación unilateral por el empleador
>
> En cuanto a la forma como se debe llevar a cabo la terminación unilateral del contrato de trabajo, el empleador tiene diversas obligaciones. La primera de tales obligaciones consiste en manifestarle al trabajador los hechos por los cuales se va a dar por terminado el contrato, sin que le sea posible al empleador alegar hechos diferentes en un eventual proceso judicial posterior. Tal deber tiene, a su vez, dos propósitos fundamentales, por un lado, garantizarle al trabajador la oportunidad de defenderse de las imputaciones que se le hacen y, por otra, impedir que los empleadores despidan sin justa causa a sus trabajadores, alegando un motivo a posteriori, para evitar indemnizarlos.
>
> CONTRATO DE TRABAJO-Límites a la terminación unilateral
>
> La facultad de terminar unilateralmente el contrato de trabajo está limitada a que se configure alguna de las causales expresa y taxativamente enunciadas en el Código Sustantivo de Trabajo. Así, a pesar de que su tipificación admite cierta amplitud, los motivos del despido deben caracterizarse suficientemente en las causales legales o convencionales, sin que se permita su interpretación analógica o la posibilidad de alegar otras causales distintas. De tal modo entonces, se garantiza la legalidad de la terminación unilateral del contrato por justa causa."

Un aspecto de importancia para este proyecto es la consideración que desarrolla la Sentencia C-593 de 2014, en la cual se determinó la interpretación del artículo 115 del CST señalando que:

> La jurisprudencia ha señalado que el hecho que el artículo 29 de la Constitución disponga que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas implica que "**en todos los campos donde se haga uso de la facultad disciplinaria, entiéndase ésta como la prerrogativa de un sujeto para imponer sanciones o castigos, deben ser observados los requisitos o formalidades mínimas que integran el debido proceso"**. En virtud de lo anterior, ha determinado que este mandato "no sólo involucra u obliga a las autoridades públicas, en el sentido amplio de este término, sino a los **particulares que se arrogan esta facultad, como una forma de mantener un principio de orden al interior de sus organizaciones** (v. gr. establecimientos educativos, **empleadores,** asociaciones con o sin ánimo de lucro, e.t.c.)". Agregó la Corporación, en relación con la sujeción al debido proceso en los procedimientos en que los particulares tienen la posibilidad de aplicar sanciones o juzgar la conducta de terceros, lo siguiente "no podría entenderse cómo semejante garantía, reconocida al ser humano frente a quien juzga o evalúa su conducta, pudiera ser exigible únicamente al Estado. También los **particulares, cuando se hallen en posibilidad de aplicar sanciones o castigos, están obligados por la Constitución a observar las reglas del debido proceso, y es un derecho fundamental de la persona procesada** la de que, en su integridad, los fundamentos y postulados que a esa garantía corresponden le sean aplicados". En otras ocasiones, esta Corte ha llegado a la misma conclusión apoyada en el argumento de que "la garantía del debido proceso ha sido establecida en favor de la persona, de toda persona, cuya dignidad exige que, si se deducen en su contra consecuencias negativas derivadas del ordenamiento jurídico, tiene derecho a que su juicio se adelante según reglas predeterminadas, por el tribunal o autoridad competente y con todas las posibilidades de defensa y de contradicción, habiendo sido oído el acusado y examinadas y evaluadas las pruebas que obran en su contra y también las que constan en su favor".
>
> […] Observa la Sala que la norma ofrece dos posibles interpretaciones, una contraria al derecho al debido proceso consagrado en nuestra Constitución, y otra acorde con lo consagrado en el ordenamiento Superior.
>
> En cuanto a la primera interpretación, podría pensarse que el artículo 115 consagra una simple formalidad de dar la posibilidad al subordinado de ser escuchado en forma previa a la imposición de la sanción establecida en el Reglamento de Trabajo. **Esta interpretación de la norma, es contraria al derecho al debido proceso y a lo establecido por la jurisprudencia constitucional en lo relacionado con la necesidad de garantizar las prerrogativas inherentes al artículo 29 de la Constitución, en el ámbito de las relaciones laborales particulares**.
>
> **Por el contrario, la norma puede ser interpretada de una forma acorde con el texto constitucional, en el sentido que cuando el legislador se refiere a que el trabajador debe ser oído previamente a la imposición de la sanción, debe entenderse que ello implica que deben respetarse las garantías propias del debido proceso.**
>
> Sobre el particular recuerda la Sala que el referido derecho constitucional se aplica no sólo a las actuaciones judiciales y administrativas del Estado, sino que en todos los campos donde se haga uso de la facultad disciplinaria, entiéndase ésta como la prerrogativa de un sujeto para imponer sanciones o castigos para mantener el orden al interior de las organizaciones privadas.

Ello, además, resulta de trascendental importancia cuando se trata de relaciones laborales en donde existe un alto grado de subordinación y el trabajador se constituye como la parte débil de dicha relación jurídica."

Si bien es cierto el proyecto de ley desarrolla un procedimiento en el derecho laboral, no es menos cierto que las reglas de defensa se han constituido en principios generales del derecho, tal como lo señala Ortega-Ruiz[2] al señalar que "la tendencia de los tribunales constitucionales y los tribunales internacionales [al] mantener la prevalencia del principio de presunción de inocencia y del debido proceso.".

Conforme lo anterior, el presente proyecto pretende modificar los siguientes artículos del C.S.T así:

Texto de la norma vigente	Propuesta de modificación
ARTÍCULO 111. SANCIONES DISCIPLINARIAS. Las sanciones disciplinarias no pueden consistir en penas corporales, ni en medidas lesivas de la dignidad del trabajador.[3]	ARTÍCULO 111. SANCIONES DISCIPLINARIAS. Las sanciones disciplinarias **consistirán en amonestación o llamado de atención con copia a la hoja de vida del trabajador, suspensión, multas y despido disciplinario.**
ARTÍCULO 115. PROCEDIMIENTO PARA SANCIONES. Antes de aplicarse una sanción disciplinaria al <sic> {empleador}, debe dar oportunidad de ser oídos tanto al trabajador inculpado como a dos representantes del sindicato a que este pertenezca. No producirá efecto alguno la sanción disciplinaria que se imponga pretermitiendo este trámite.[4]	ARTÍCULO 115. PROCEDIMIENTO PARA SANCIONES. Antes de aplicarse una sanción disciplinaria **al trabajador o dar por terminado el contrato de trabajo con justa causa, el empleador deberá surtir el siguiente procedimiento:** 1. **Dentro de los tres (3) días siguientes a la comisión de la conducta, el empleador deberá enviar una comunicación formal informando la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción.** 2. **La formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias.** 3. **El traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados.** 4. **La indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que se considere necesarias para sustentar sus descargos.** 5. **El pronunciamiento definitivo del empleador mediante un acto motivado, congruente y proporcional a los hechos que la motivaron.** 6. **La posibilidad de que el trabajador pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones ya sea ante el superior jerárquico de aquél que impone la sanción como la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria laboral.** No producirá efecto alguno la sanción disciplinaria que se imponga pretermitiendo este trámite. **PARÁGRAFO: El empleador deberá actualizar el Reglamento Interno de Trabajo acorde con los parámetros descritos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. El Ministerio de Trabajo vigilará el cumplimiento de la presente ley.**

[2] Ortega-Ruiz, Luis Germán. "El acto administrativo en los procesos y procedimientos." (2018).
[3] República de Colombia, Código Sustantivo del Trabajo. Diario oficial. AÑO LXXXVIII. N. 27622. 7, Junio, 1951. PÁG. 1.Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo_pr003.html#111
[4] República de Colombia, Código Sustantivo del Trabajo. Diario oficial. AÑO LXXXVIII. N. 27622. 7, Junio, 1951. PÁG. 1.Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo_pr003.html#111

4. TEXTO PRESENTADO

"Por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene como fin armonizar el procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares con las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia en la materia.

Artículo 2**.** Modifíquese el artículo 111 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

ARTÍCULO 111. SANCIONES DISCIPLINARIAS. Las sanciones disciplinarias consistirán en amonestación o llamado de atención con copia a la hoja de vida del trabajador, suspensión, multas y despido disciplinario.

Artículo 3. Adiciónese el artículo 112A al Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

ARTÍCULO 112 A. DESPIDO DISCIPLINARIO. El contrato de trabajo podrá extinguirse por decisión del empleador basado en el incumplimiento grave y culpable de las causales establecidas en el artículo 62 literal A, previo el agotamiento del procedimiento establecido en el artículo 115 de este código.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

ARTÍCULO 115. PROCEDIMIENTO PARA SANCIONES. Antes de aplicarse una sanción disciplinaria al trabajador o dar por terminado el contrato de trabajo con justa causa, el empleador deberá surtir el siguiente procedimiento:

1. Dentro de los tres (3) días siguientes a la comisión de la conducta, el empleador deberá enviar una comunicación formal informando la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción.
2. La formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias.
3. El traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados.
4. La indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que se considere necesarias para sustentar sus descargos.
5. El pronunciamiento definitivo del empleador mediante un acto motivado, congruente y proporcional a los hechos que la motivaron.
6. La posibilidad de que el trabajador pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones ya sea ante el superior jerárquico de aquél que impone la sanción como la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria laboral.

No producirá efecto alguno la sanción disciplinaria que se imponga pretermitiendo este trámite.

PARÁGRAFO: El empleador deberá actualizar el Reglamento Interno de Trabajo acorde con los parámetros descritos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. El Ministerio de Trabajo vigilará el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias."

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

ARTÍCULO TEXTO RADICADO	ARTÍCULO TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
"Por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y dictan otras disposiciones"	*"Por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y **se** dictan otras disposiciones"*	Se ajusta un *lapsus calami* en la redacción del título.
Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene como fin armonizar el procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares con las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia en la materia.	Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene como fin armonizar el procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares con las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia en la materia.	Sin modificación
Artículo 2**.** Modifíquese el artículo 111 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: ARTÍCULO 111. SANCIONES DISCIPLINARIAS. Las sanciones disciplinarias consistirán en amonestación o llamado de atención con copia a la hoja de vida del trabajador, suspensión, multas y despido disciplinario.	Artículo 2**.** Modifíquese el artículo 111 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: ARTÍCULO 111. SANCIONES DISCIPLINARIAS. Las sanciones disciplinarias consistirán en amonestación, ~~o~~ llamado de atención con copia a la hoja de vida del trabajador, suspensión, multa~~s~~ y despido disciplinario.	Se ajusta redacción
Artículo 3. Adiciónese el artículo 112A al Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: ARTÍCULO 112 A. DESPIDO DISCIPLINARIO. El contrato de trabajo podrá extinguirse por decisión del empleador basado en el incumplimiento grave y culpable de las causales establecidas en el artículo 62 literal A, previo el agotamiento del procedimiento establecido en el artículo 115 de este código.	Artículo 3. Adiciónese el artículo 112A al Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: ARTÍCULO 112 A. DESPIDO DISCIPLINARIO. El contrato de trabajo podrá extinguirse por decisión del empleador basado en el incumplimiento grave y culpable de las causales establecidas en el artículo 62 literal A, **numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11 y 13,** previo el agotamiento del procedimiento establecido en el artículo 115 de este código.	En atención a que no todas las causales contenidas en el art. 62 literal A pueden constituirse en causales de procedimientos disciplinarios se considera necesario incluir aquellas que pueden ser objeto de este.
Artículo 4. Modifíquese el artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: ARTÍCULO 115. PROCEDIMIENTO PARA SANCIONES. Antes de aplicarse una sanción disciplinaria al trabajador o dar por terminado el contrato de trabajo con justa causa, el empleador deberá surtir el siguiente procedimiento: 1. Dentro de los tres (3) días siguientes a la comisión de la conducta, el empleador deberá enviar una comunicación formal informando la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción. 2. La formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias. 3. El traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados. 4. La indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que se considere necesarias para sustentar sus descargos. 5. El pronunciamiento definitivo del empleador mediante un acto motivado, congruente y proporcional a los hechos que la motivaron. 6. La posibilidad de que el trabajador pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones ya sea ante el superior jerárquico de aquél que impone la sanción como la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria laboral. No producirá efecto alguno la sanción disciplinaria que se imponga pretermitiendo este trámite. PARÁGRAFO: El empleador deberá actualizar el Reglamento Interno de Trabajo acorde con los parámetros descritos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. El Ministerio de Trabajo vigilará el cumplimiento de la presente ley.	Artículo 4. Modifíquese el artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: ARTÍCULO 115. PROCEDIMIENTO PARA SANCIONES. Antes de aplicarse una sanción disciplinaria al trabajador o dar por terminado el contrato de trabajo con justa causa, el empleador deberá surtir el siguiente procedimiento: 1. Dentro de los tres (3) días siguientes a la comisión de la conducta, el empleador deberá enviar una comunicación formal informando la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción. 2. La formulación de los cargos imputados **debe realizarse en forma** ~~, que puede ser verbal o~~ escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias. 3. El traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados. 4. La indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que se considere necesarias para sustentar sus descargos. 5. El pronunciamiento definitivo del empleador mediante un acto motivado, congruente y proporcional a los hechos que la motivaron. 6. La posibilidad de que el trabajador pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones ya sea ante el superior jerárquico de aquél que impone la sanción como la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria laboral. No producirá efecto alguno la sanción disciplinaria que se imponga pretermitiendo este trámite. PARÁGRAFO: El empleador deberá actualizar el Reglamento Interno de Trabajo acorde con los parámetros descritos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. El Ministerio de Trabajo vigilará el cumplimiento de la presente ley.	En aras de garantizar un procedimiento disciplinario claro en relación con los verbos rectores de las causales que pueden materializar el procedimiento disciplinario se considera necesario que esta etapa se realice dejando por escrito el cargo que se imputa. De allí que se elimine la posibilidad de realizar cargos de manera verbal.

Artículo 5. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 5. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificación

6. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, se solicita a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **DAR PRIMER DEBATE Y APROBAR** el proyecto de ley No 201 de 2021 Cámara *"Por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y dictan otras disposiciones"*, conforme el texto propuesto.

De los Honorables Representantes,

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
COORDINADOR

MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JAIRO GIOVANNY CRISTANCHO TARACHE
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

"Por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

DECRETA

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene como fin armonizar el procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares con las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia en la materia.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 111 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

ARTÍCULO 111. SANCIONES DISCIPLINARIAS. Las sanciones disciplinarias consistirán en amonestación, llamado de atención con copia a la hoja de vida del trabajador, suspensión, multa y despido disciplinario.

ARTÍCULO 3. Adiciónese el artículo 112A al Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

ARTÍCULO 112 A. DESPIDO DISCIPLINARIO. El contrato de trabajo podrá extinguirse por decisión del empleador basado en el incumplimiento grave y culpable de las causales establecidas en el artículo 62 literal A, numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11 y 13, previo el agotamiento del procedimiento establecido en el artículo 115 de este código.

ARTÍCULO 4. Modifíquese el artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

ARTÍCULO 115. PROCEDIMIENTO PARA SANCIONES. Antes de aplicarse una sanción disciplinaria al trabajador o dar por terminado el contrato de trabajo con justa causa, el empleador deberá surtir el siguiente procedimiento:

1. Dentro de los tres (3) días siguientes a la comisión de la conducta, el empleador deberá enviar una comunicación formal informando la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción.
2. La formulación de los cargos imputados debe realizarse en forma escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias.
3. El traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados.
4. La indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que se considere necesarias para sustentar sus descargos.
5. El pronunciamiento definitivo del empleador mediante un acto motivado, congruente y proporcional a los hechos que la motivaron.
6. La posibilidad de que el trabajador pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones ya sea ante el superior jerárquico de aquél que impone la sanción como la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria laboral.

No producirá efecto alguno la sanción disciplinaria que se imponga pretermitiendo este trámite.

PARÁGRAFO: El empleador deberá actualizar el Reglamento Interno de Trabajo acorde con los parámetros descritos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. El Ministerio de Trabajo vigilará el cumplimiento de la presente ley.

ARTÍCULO 5. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
COORDINADOR

MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JAIRO GIOVANNY CRISTANCHO TARACHE
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 205 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se aplican medidas para racionalizar y fortalecer el equilibrio del sistema tributario en Colombia.

Bogotá, 11 octubre de 2021

Doctor
Wilmer Carrillo
Presidente
Comisión Tercera Constitucional Cámara de Representantes
Bogotá

Referencia: Informe de Ponencia positiva para primer debate en Cámara del **Proyecto de Ley 205 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se aplican medidas para racionalizar y fortalecer el equilibrio del sistema tributario en Colombia"**

Honorable presidente: En cumplimiento del honroso encargo impartido, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5 de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión III de la Honorable Cámara de Representantes al proyecto de Ley 205 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se aplican medidas para racionalizar y fortalecer el equilibrio del sistema tributario en Colombia"

1. TRAMITE DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 205 de 2021 de Cámara titulado **"Por medio de la cual se aplican medidas para racionalizar y fortalecer el equilibrio del sistema tributario en Colombia"**, fue radicado el día 5 de agosto del año 2021 por la honorable representante Katherine Miranda Peña, ante la secretaria general de la corporación. Se nos notificó la designación como ponentes para primer debate el día 10 de septiembre de 2021 a través del correo electrónico institucional y se presenta prórroga para la solicitud de conceptos respectivos a las entidades relacionadas con este proyecto de Ley.

2. OBJETO

La presente ley tiene por objeto aplicar medidas para racionalizar las cargas impositivas de los actores del sistema tributario colombiano. Su intención es hacer una revisión sobre las cargas tributarias que tienen hoy los contribuyentes del sistema y reemplazarlas por fuentes con mayor grado de progresividad y de justicia tributaria.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

La iniciativa en mención se compone de 15 artículos, incluido su vigencia que contienen lo siguiente:

- **Artículo 1:** Referencia el objeto de la ley, el cual se centra en la aplicación de medidas para racionalizar algunas cargas tributarias vigentes en la legislación actual.
- **Artículo 2:** Busca derogar progresivamente el gravamen a los movimientos financieros, un punto porcentual por año, comenzando desde el 2023 al 2025.
- **Artículo 3:** Se propone crear un impuesto cuyo a los salarios altos cuyo hecho generador será desde ingresos equivalentes a los 10 millones de pesos.
- **Artículo 4:** Determina los sujetos pasivos del impuesto a los altos ingresos que recae sobre las personas naturales que perciban ingresos, en sus diferentes modalidades, equivalentes a 10 millones de pesos.
- **Artículo 5:** Determina la causación del impuesto a los altos salarios, que es de carácter mensual sobre la base de ingresos equivalentes a los 10 millones de pesos.
- **Artículo 6:** Determina la base gravable del impuesto a los altos salarios y determina las reglas generales y aspectos que constituyen su base gravable.
- **Artículo 7:** Determina las tarifas progresivas de aplicación del impuesto a partir de los 10 millones y se extiende hasta los 18 millones en adelante.
- **Artículo 8:** Determina que la DIAN será la Entidad encargada de su administración y recaudo.
- **Artículo 9:** Versa sobre la declaración y el pago por parte de los sujetos pasivos.
- **Artículo 10:** Versa sobre el régimen aplicable a los impuestos a los ingresos altos, incluyendo las disposiciones sobre renta y complementarios, procedimentales y sancionatorias previstas en el Estatuto Tributario.
- **Artículo 11:** Propone una sobretasa de renta al sector financiero como fuente fiscal que reemplaza el desmonte del 4 por mil.
- **Articulo 12:** Propone la creación de una comisión de expertos que estudiaran una propuesta de reducción del tamaño del Estado.
- **Artículo 13:** De acuerdo con el artículo 12, teniendo en cuenta los resultados obtenidos por esta comisión de expertos, el gobierno nacional presentara al Congreso una propuesta de reforma del Estado.
- **Artículo 14:** Propone la derogatoria definitiva del 4 por mil y los artículos 75,76 y 86 de la ley 201 de 2019.
- **Artículo 15:** Versa sobre la vigencia de la presente ley.

4. EXPOSICIÓN DE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO

Considerando los estragos económicos que ha dejado la pandemia a los colombianos, se hace necesario y perentorio, aplicar medidas reales que permitan racionalizar las cargas económicas que sobrevienen a los actores pasivos del sistema tributario.

Este impuesto nació como una forma de contrarrestar el Estado de Emergencia Económica y Social que surgió en 1998; y que desestabilizó el sector financiero y corporativo en el país.

Así las cosas, el Decreto 2331 de 1998 establecía en el artículo 29 que esta sería una medida de carácter temporal; y se le definió como una contribución por parte de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que la integran, con la única finalidad de preservar la estabilidad y solvencia del sistema.

En su génesis, la continuación sería del 2 por 1000. No obstante, gradualmente aumentó; primero, con el 3 por 1000 a través del artículo 872 de La ley 633 de 2000 y luego, con la Ley 863 de 2003, pasa al 4 por 1000. Con la Ley 1111 de 2006 este impuesto, que nació transitorio, se convierte en un gravamen permanente. Se realizó esta implementación sin argumento fáctico o jurídico que permitiera sustentarlo, modificando un impuesto que nació como una contribución y a la cual le dieron una connotación de obligación, es decir, una carga tributaria más para los colombianos.

Considerando entonces, la crisis económica y financiera que sufren los hogares colombianos, se hace necesario el desmonte del mismo, como una forma de resarcir los aportes realizados por parte de los sujetos pasivos del impuesto; y así, permitir que haya una solución tangible a la crisis derivada de la pandemia que ha afecto a millones de colombianos.

Con ello no se desconoce el impacto fiscal del desmonte del 4 por mil en el 2021, toda vez que se con él se recaudan unos 8 billones de pesos al año en los últimos tres años. Durante la última década, entre el 2011 y el 2020, el recaudo tributario por concepto del GMF ha mostrado una tendencia creciente hasta alcanzar los $8,7 billones en 2019, para luego caer hasta los $8,1 billones en 2020 como consecuencia de la pandemia. Como porcentaje del PIB, el recaudo por GMF durante el 2020 bordeó el 0,81%, cifra similar a la del promedio de la última década (0,82%). Frente a esto, la propuesta es implementar las siguientes alternativas:

- **Impuesto a los ingresos altos**

Este impuesto fue una de las propuestas de la Reforma Tributaria que se archivó en el primer semestre del 2021. La cual buscaba, mitigar los efectos desiguales de la crisis económica y sanitaria en un acto solidario de aquellos que perciben más ingresos en el país. Tal como lo referenciaba la exposición de motivos del proyecto de ley 594C 439 S de 2020, el impuesto a los salarios altos tiene como finalidad que las personas con ingresos mensuales superiores a los $10 millones de pesos, tanto del sector público como privado, puedan contribuir solidariamente a solucionar el déficit del Estado Colombiano.

Este apoyo podrá ser descontado del impuesto de renta en años posteriores, por lo que el esfuerzo por parte de los hogares con ingresos más altos en Colombia para apoyar las necesidades de gasto de corto plazo generadas por la pandemia se ve compensado posteriormente. El impuesto se recaudaría mensualmente con base en los ingresos tanto laborales como de otra índole, de las personas naturales y tendría una tarifa marginal y progresiva de acuerdo con el nivel de ingresos percibido. Igualmente, tiene en consideración para la determinación de la base gravable la posibilidad de descontar de los ingresos mensuales el monto asociado al pago de la seguridad social.

- **Sobretasa al impuesto de Renta del Sector Financiero**

Durante el año gravable 2019, el sector financiero y de seguros pagó por concepto de impuesto de renta cerca de $4,6 billones (0,43% del PIB). Dentro del sector, se encuentra que los bancos comerciales pagaron por el impuesto cerca de $2,1 billones (0,19% del PIB). Existe el potencial para que, en un acto solidario, el sector financiero pueda tributar de forma temporal, un punto adicional sobre su tarifa de renta vigente durante los años del desmonte del 4 por mil y mitigue el impacto durante la transición hacia un sistema tributario sin gravámenes a los movimientos financieros.

- **Reducción del tamaño de Estado**

Se propone crear una comisión de expertos que presente al Gobierno diferentes mecanismos para reducir el tamaño del Estado, para maximizar el uso de los recursos públicos. De este ejercicio, el Gobierno Nacional presentará una reforma al Estado al Congreso de la República, en el que se evidencia una reducción del gasto público de personal, reorganizando las entidades del orden nacional y mejorando su capacidad para ejecutar su objeto social.

- **Derogando los beneficios tributarios a las Megainversiones**

Durante el 2019, la DIAN reportó los datos del agregado de las declaraciones de renta de las empresas. En esta relación es posible determinar que las últimas reformas tributarias podrían estar pasando esta carga a las personas naturales.

De acuerdo con estos datos, las empresas pagaron 40,8 billones en impuestos de renta en el año gravable de 2019. Sin dichos beneficios, las empresas habrían tenido que pagar 63,4 billones. La diferencia, unos $22,6 billones, es la suma de recursos dejados de cobrar y que quedaron en manos de las empresas, $22,6 billones de pesos equivalen a la tercera parte de lo que las empresas han debido pagar y que bien podrían ser similares al objetivo recaudatorio de tres reformas tributarias.

Proponemos derogar los beneficios otorgados a las megainversiones aprobados en el 2019, que hoy le cuestan al país entre 6 y 9 de billones de pesos. Siendo esta derogación la fuente principal de financiación que permitiría desmontar con mayor certeza el 4 por mil y racionalizar los tributos en el sistema tributario.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
"Por medio de la cual se aplican medidas para racionalizar y fortalecer el equilibrio del Sistema Tributario en Colombia"	***"Por medio de la cual se aplican medidas para racionalizar y fortalecer el equilibrio del Sistema Tributario en Colombia"***	**Se mantiene**
ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto aplicar medidas para racionalizar las cargas impositivas de los actores del sistema tributario colombiano.	**ARTÍCULO 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto aplicar medidas para racionalizar las cargas impositivas de los actores del sistema tributario colombiano.	**Se mantiene**
ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 872 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: *"Artículo 872. Tarifa del gravamen a los movimientos financieros. La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4x1.000).*	**ARTÍCULO 2.** Modifíquese el artículo 872 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: *"Artículo 872. Tarifa del gravamen a los movimientos financieros. La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4x1.000).*	**Se mantiene**

La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera: *– Al tres por mil (3 x 1.000) en el año 2023.* *– Al dos por mil (2 x 1.000) en el año 2024.* *– Al uno por mil (1 x 1.000) en el año 2025.*	*La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:* *– Al tres por mil (3 x 1.000) en el año 2023.* *– Al dos por mil (2 x 1.000) en el año 2024.* *– Al uno por mil (1 x 1.000) en el año 2025.*	
ARTÍCULO 3. Impuesto a los ingresos altos – hecho generador. Créase desde el 1 de enero del año 2023 el impuesto a los ingresos altos, cuyo hecho generador lo constituye: ~~i)~~ El pago o abono en cuenta mensual periódico de salarios provenientes de la relación laboral, legal y reglamentaria, tanto del sector público como del sector privado, de ~~diez millones de pesos ($10.000.000)~~ o más. ii) El pago o abono en cuenta mensual periódico por concepto de la contraprestación de los servicios prestados por parte de personas naturales, que contraten con el sector público o el sector privado, de diez millones ~~de pesos ($10.000.000)~~ o más.	**ARTÍCULO 3. Impuesto a los ingresos altos – hecho generador.** Créase desde el 1 de enero del año 2023 el impuesto a los ingresos altos, cuyo hecho generador lo constituye: i) El pago o abono en cuenta mensual periódico de salarios provenientes de la relación laboral, legal y reglamentaria, tanto del sector público como del sector privado, de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más. ii) El pago o abono en cuenta mensual periódico por concepto de la contraprestación de los servicios prestados por parte de personas naturales, que contraten con el sector público o el sector privado, de veinticinco millones de	En revisión del Coordinador y los ponentes se determinó que dada la crisis económica actual producida por el COVID – 19, es recomendable focalizar de mejor manera este tributo sobre aquellos que tienen ingresos iguales y superiores a los 25 millones de pesos. Reconociendo la temporalidad del impuesto y la carga que supondría en momentos de reactivación se decide aumentar el nivel de ingresos desde el cual se comenzaría a aplicar el impuesto a los salarios altos.
Las liquidaciones pagadas o abonadas en cuenta al momento de la terminación de la relación laboral, legal y reglamentaria no estarán sujetas al impuesto a los ingresos altos. **PARÁGRAFO 2.** El impuesto a los ingresos altos no puede ser tratado como costo o gasto en el impuesto sobre la renta.	bonificaciones o cualquier otro beneficio que se recibe con ocasión de la relación laboral, legal y reglamentaria. Las liquidaciones pagadas o abonadas en cuenta al momento de la terminación de la relación laboral, legal y reglamentaria no estarán sujetas al impuesto a los ingresos altos. **PARÁGRAFO 2.** El impuesto a los ingresos altos no puede ser tratado como costo o gasto en el impuesto sobre la renta.	
ARTÍCULO 4. Sujetos pasivos. Son sujetos pasivos del impuesto a los ingresos altos: 1. Las personas naturales que perciban salarios mensuales periódicos provenientes de la relación laboral, legal y reglamentaria, tanto del sector público como del sector privado, ~~de diez millones de pesos ($10.000.000)~~ o más; 2. Las personas naturales que perciban contraprestaciones mensuales periódicas por concepto de los servicios prestados, que contraten con el sector público o el sector privado de diez millones ~~de pesos ($10.000.000)~~ o más; 3. Las personas naturales que perciban ingresos mensuales	**ARTÍCULO 4. Sujetos pasivos.** Son sujetos pasivos del impuesto a los ingresos altos: 1. Las personas naturales que perciban salarios mensuales periódicos provenientes de la relación laboral, legal y reglamentaria, tanto del sector público como del sector privado, de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más; 2. Las personas naturales que perciban contraprestaciones mensuales periódicas por concepto de los servicios prestados, que contraten con el sector público o el sector privado de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más;	En revisión del Coordinador y los ponentes se determinó que dada la crisis económica actual producida por el COVID – 19, es recomendable focalizar de mejor manera este tributo sobre aquellos que tienen ingresos iguales y superiores a los 25 millones de pesos. Reconociendo la temporalidad del impuesto y la carga que supondría en momentos de reactivación se decide aumentar el nivel de ingresos desde el cual se comenzaría a aplicar el impuesto a los salarios altos.
ARTÍCULO 5. Causación. El impuesto ~~temporal~~ y solidario a los ingresos altos se causa por los pagos o abonos en cuenta de que trata el artículo 3 de la presente ley que sean de diez millones de pesos ($10.000.000) o más, en el periodo del mes que aplica el impuesto. El impuesto a los ingresos altos es de carácter mensual.	**ARTÍCULO 5. Causación.** El impuesto solidario a los ingresos altos se causa por los pagos o abonos en cuenta de que trata el artículo 3 de la presente ley que sean de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más, en el periodo del mes que aplica el impuesto. El impuesto a los ingresos altos es de carácter mensual.	En revisión del Coordinador y los ponentes se determinó que dada la crisis económica actual producida por el COVID – 19, es recomendable focalizar de mejor manera este tributo sobre aquellos que tienen ingresos iguales y superiores a los 25 millones de pesos. Reconociendo la temporalidad del impuesto y la carga que supondría en momentos de reactivación se decide aumentar el nivel de ingresos desde el cual se comenzaría a aplicar el

	pesos ($25.000.000) o más.	
iii) El pago o abono en cuenta mensual periódico que perciban personas naturales por concepto de intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías, explotación de la propiedad intelectual y dividendos y participaciones, de diez millones ~~de pesos ($10.000.000)~~ o más. iv) El pago o abono en cuenta mensual periódico de las mesadas pensionales o asignaciones de retiro, sin consideración del régimen pensional, ~~de diez millones de pesos ($10.000.000)~~ o más. El concepto mensual periódico de que trata el inciso anterior incluye todos los pagos o abonos en cuenta que se realicen en el periodo del mes en que aplica el impuesto. **PARÁGRAFO 1.** Para efectos de la aplicación del presente Capitulo, dentro del concepto de salario están comprendidos la asignación básica, gastos de representación, primas o bonificaciones o cualquier otro beneficio que se recibe con ocasión de la relación laboral, legal y reglamentaria.	iii) El pago o abono en cuenta mensual periódico que perciban personas naturales por concepto de intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías, explotación de la propiedad intelectual y dividendos y participaciones, de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más. iv) El pago o abono en cuenta mensual periódico de las mesadas pensionales o asignaciones de retiro, sin consideración del régimen pensional, de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más. El concepto mensual periódico de que trata el inciso anterior incluye todos los pagos o abonos en cuenta que se realicen en el periodo del mes en que aplica el impuesto. **PARÁGRAFO 1.** Para efectos de la aplicación del presente Capitulo, dentro del concepto de salario están comprendidos la asignación básica, gastos de representación, primas o	
periódicos por concepto de intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías, explotación de la propiedad intelectual y dividendos y participaciones, ~~de diez millones de pesos ($10.000.000)~~ o más; 4. Las personas naturales con mesadas pensionales o asignaciones de retiro mensuales periódicas, sin consideración del régimen pensional, ~~de diez millones de pesos ($10.000.000)~~ o más.	3. Las personas naturales que perciban ingresos mensuales periódicos por concepto de intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías, explotación de la propiedad intelectual y dividendos y participaciones, de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más; 4. Las personas naturales con mesadas pensionales o asignaciones de retiro mensuales periódicas, sin consideración del régimen pensional, de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más.	

		impuesto a los salarios altos.
ARTÍCULO 6. Base gravable. La base gravable del impuesto a los ingresos altos está integrada por el valor del pago o abono en cuenta mensual periódico ~~de diez millones de pesos ($10.000.000)~~ o más por concepto de: i) los salarios provenientes de una relación laboral, legal y reglamentaria; ii) las contraprestaciones por servicios prestados; iii) los intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías, explotación de la propiedad intelectual y dividendos y participaciones; iv) las mesadas pensionales o asignaciones de retiro, sin consideración del régimen pensional. Los descuentos por seguridad social en salud y/o pensión, incluyendo el porcentaje destinado al fondo de solidaridad pensional, derivados del pago o abono en cuenta de los salarios de la relación laboral, legal y reglamentaria, y de las mesadas pensionales o asignaciones de retiro, sin consideración del régimen pensional, no integran la base gravable del impuesto temporal y solidario a los ingresos altos. Los pagos por seguridad social en salud, pensión y/o riesgos laborales derivados del pago o abono en cuenta de contraprestaciones por	**ARTÍCULO 6. Base gravable.** La base gravable del impuesto a los ingresos altos está integrada por el valor del pago o abono en cuenta mensual periódico de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más por concepto de: i) los salarios provenientes de una relación laboral, legal y reglamentaria; ii) las contraprestaciones por servicios prestados; iii) los intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías, explotación de la propiedad intelectual y dividendos y participaciones; iv) las mesadas pensionales o asignaciones de retiro, sin consideración del régimen pensional. Los descuentos por seguridad social en salud y/o pensión, incluyendo el porcentaje destinado al fondo de solidaridad pensional, derivados del pago o abono en cuenta de los salarios de la relación laboral, legal y reglamentaria, y de las mesadas pensionales o asignaciones de retiro, sin consideración del régimen pensional, no integran la base gravable del impuesto temporal y solidario a los ingresos altos. Los pagos por seguridad social en salud, pensión y/o riesgos laborales derivados del pago o abono en cuenta de contraprestaciones por	En revisión del Coordinador y los ponentes se determinó que dada la crisis económica actual producida por el COVID – 19, es recomendable focalizar de mejor manera este tributo sobre aquellos que tienen ingresos iguales y superiores a los 25 millones de pesos. Reconociendo la temporalidad del impuesto y la carga que supondría en momentos de reactivación se decide aumentar el nivel de ingresos desde el cual se comenzaría a aplicar el impuesto a los salarios altos.
Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. Sin perjuicio de las demás disposiciones previstas en este Capítulo, el impuesto a los ingresos altos se recaudará mediante el mecanismo de la retención en la fuente. Son agentes de retención en la fuente a título del impuesto a los ingresos altos los agentes retenedores en la fuente del impuesto sobre la renta y complementarios, que además de las obligaciones previstas en el Estatuto Tributario, deberán incluir en el certificado de retención en la fuente correspondiente el valor de las retenciones en la fuente practicadas a título del impuesto a los ingresos altos. Dentro de los plazos previstos para la presentación y pago de la declaración de retención en la fuente, los agentes retenedores deberán presentar, con pago, la declaración, incluyendo en el renglón que, la Unidad Especial Administrativa Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, señale mediante resolución los valores retenidos en la fuente a título del impuesto a los ingresos altos. Los valores totales de las retenciones en la fuente a título del impuesto a los ingresos altos constituyen el valor total del impuesto.	Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. Sin perjuicio de las demás disposiciones previstas en este Capítulo, el impuesto a los ingresos altos se recaudará mediante el mecanismo de la retención en la fuente. Son agentes de retención en la fuente a título del impuesto a los ingresos altos los agentes retenedores en la fuente del impuesto sobre la renta y complementarios, que además de las obligaciones previstas en el Estatuto Tributario, deberán incluir en el certificado de retención en la fuente correspondiente el valor de las retenciones en la fuente practicadas a título del impuesto a los ingresos altos. Dentro de los plazos previstos para la presentación y pago de la declaración de retención en la fuente, los agentes retenedores deberán presentar, con pago, la declaración, incluyendo en el renglón que, la Unidad Especial Administrativa Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, señale mediante resolución los valores retenidos en la fuente a título del impuesto a los ingresos altos. Los valores totales de las retenciones en la fuente a título del impuesto a los ingresos altos constituyen el valor total del impuesto.	**Se mantiene**

servicios prestados, así como los ingresos por concepto de intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías, explotación de la propiedad intelectual y dividendos y participaciones, no integran la base gravable del impuesto temporal y solidario a los ingresos altos. Tampoco integra la base gravable el impuesto sobre las ventas -IVA que se genere con ocasión de la prestación del servicio que dio origen a las contraprestaciones sometidas a este impuesto.	servicios prestados, así como los ingresos por concepto de intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías, explotación de la propiedad intelectual y dividendos y participaciones, no integran la base gravable del impuesto temporal y solidario a los ingresos altos. Tampoco integra la base gravable el impuesto sobre las ventas -IVA que se genere con ocasión de la prestación del servicio que dio origen a las contraprestaciones sometidas a este impuesto.	
ARTÍCULO 7. Tarifa. La tarifa del impuesto a los ingresos altos se determinará de manera progresiva sobre la base gravable que trata el artículo 6 de acuerdo con la siguiente tabla: *Ingreso Mayor o igual a:* / Ingreso Menor a: / Tarifa ~~*10.000.000*~~ ~~12.500.000~~ ~~2%~~ ~~*12.500.000*~~ ~~15.000.000~~ ~~5%~~ ~~*15.000.000*~~ ~~18.000.000~~ ~~7%~~ ~~*18.000.000*~~ ~~10%~~	**ARTÍCULO 7. Tarifa.** La tarifa del impuesto a los ingresos altos se determinará de manera progresiva sobre la base gravable que trata el artículo 6 de acuerdo con la siguiente tabla: *Ingreso Mayor o igual a (UVT's):* / Ingreso Menor a (UVT's): / Tarifa *689* 757 1% *757* 826 3% *826* 909 4% *909* 5%	En línea con lo anterior, y reconociendo que el país transita a un proceso de reactivación económica, se reducen las tarifas del impuesto a los salarios altos tal como se muestra a continuación. Los ponentes concluyen disminuir las tarifas a la mitad, reconociendo también la temporalidad del impuesto. Se realiza un cambio en UVTS del impuesto.
ARTÍCULO 8. Administración, recaudo, declaración y pago. La administración y recaudo del impuesto temporal y solidario a los ingresos altos estará a cargo de la	**ARTÍCULO 8. Administración, recaudo, declaración y pago.** La administración y recaudo del impuesto temporal y solidario a los ingresos altos estará a cargo de la	
Los agentes retenedores del impuesto a los ingresos altos que incumplan las obligaciones sustanciales y formales serán objeto de las sanciones previstas en el Estatuto Tributario y en el artículo 402 del Código Penal.	Los agentes retenedores del impuesto a los ingresos altos que incumplan las obligaciones sustanciales y formales serán objeto de las sanciones previstas en el Estatuto Tributario y en el artículo 402 del Código Penal.	
ARTÍCULO 9. Declaración y pago por parte del sujeto pasivo. En aquellos casos en que los pagos o abonos en cuenta sumen ~~diez millones de pesos ($10.000.000)~~ o más y el agente retenedor no pueda determinar la sujeción pasiva ni el valor a retener, el sujeto pasivo podrá informar a los agentes retenedores con el propósito que éstos practiquen la retención en la fuente por concepto del impuesto a los ingresos altos en la proporción que les corresponda. En caso de que el sujeto pasivo no informe a los agentes retenedores o que alguno de los sujetos que realiza el pago o abono en cuenta no tenga la calidad de agente retenedor, dicho sujeto pasivo deberá presentar una declaración mensual electrónica con pago, cuyos plazos para la presentación y el pago serán reglamentados por el Gobierno nacional. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN mediante resolución establecerá el formulario mediante el cual se presentará la correspondiente declaración.	**ARTÍCULO 9. Declaración y pago por parte del sujeto pasivo.** En aquellos casos en que los pagos o abonos en cuenta sumen veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más y el agente retenedor no pueda determinar la sujeción pasiva ni el valor a retener, el sujeto pasivo podrá informar a los agentes retenedores con el propósito que éstos practiquen la retención en la fuente por concepto del impuesto a los ingresos altos en la proporción que les corresponda. En caso de que el sujeto pasivo no informe a los agentes retenedores o que alguno de los sujetos que realiza el pago o abono en cuenta no tenga la calidad de agente retenedor, dicho sujeto pasivo deberá presentar una declaración mensual electrónica con pago, cuyos plazos para la presentación y el pago serán reglamentados por el Gobierno nacional. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN mediante resolución establecerá el formulario	En revisión del Coordinador y los ponentes se determinó que dada la crisis económica actual producida por el COVID – 19, es recomendable focalizar de mejor manera este tributo sobre aquellos que tienen ingresos iguales y superiores a los 25 millones de pesos. Reconociendo la temporalidad del impuesto y la carga que supondría en momentos de reactivación se decide aumentar el nivel de ingresos desde el cual se comenzaría a aplicar el impuesto a los salarios altos.

	mediante el cual se presentará la correspondiente declaración.	
ARTÍCULO 10. Régimen aplicable. Al impuesto a los ingresos altos le son aplicables en lo que resulte compatible, las disposiciones sustantivas del impuesto sobre la renta y complementarios, procedimentales y sancionatorias previstas en el Estatuto Tributario.	**ARTÍCULO 10. Régimen aplicable**. Al impuesto a los ingresos altos le son aplicables en lo que resulte compatible, las disposiciones sustantivas del impuesto sobre la renta y complementarios, procedimentales y sancionatorias previstas en el Estatuto Tributario.	**Se mantiene**
ARTÍCULO 11. Las instituciones financieras deberán liquidar un (1) punto porcentual adicional al impuesto de renta y complementarios durante los periodos gravables de 2023, 2024 y 2025.	~~**ARTÍCULO 11.** Las instituciones financieras deberán liquidar un (1) punto porcentual adicional al impuesto de renta y complementarios durante los periodos gravables de 2023, 2024 y 2025.~~	Se elimina este artículo del Proyecto de ley en virtud de que ya fue aprobado una sobre tasa al sector financiero en la recién reforma tributaria aprobada por el Congreso en el segundo semestre del 2021 **Se elimina**
ARTÍCULO ~~12.~~ El Gobierno Nacional creará una Comisión de Expertos que tendrá como objeto el estudio de la reducción del tamaño del Estado con el fin de maximizar y aumentar la eficiencia del uso de recursos públicos en materia de funcionamiento bajo criterio de minimización del gasto público.	**ARTÍCULO 11.** El Gobierno Nacional creará una Comisión de Expertos que tendrá como objeto el estudio de la reducción del tamaño del Estado con el fin de maximizar y aumentar la eficiencia del uso de recursos públicos en materia de funcionamiento bajo criterio de minimización del gasto público.	**Se mantiene, cambia numeración**
ARTÍCULO ~~13~~. Durante el año 2023, el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República una propuesta de reforma del Estado, que siga las recomendaciones de la Comisión de Expertos contemplada en el artículo 12 de la presente ley, para: i) Suprimir, fusionar, reestructurar, modificar entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder Público del orden nacional. ii) Disponer la fusión, escisión o disolución y consiguiente liquidación de entidades públicas, sociedades de economía mixta, sociedades descentralizadas indirectas y asociaciones de entidades públicas, en las cuales exista participación de entidades públicas del orden nacional. iii) Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para financiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades escindidas, suprimidas, fusionadas, reestructuradas, modificadas o disueltas en desarrollo de las facultades otorgadas por la presente ley. iv) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder Público del orden nacional.	**ARTÍCULO 12.** Durante el año 2023, el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República una propuesta de reforma del Estado, que siga las recomendaciones de la Comisión de Expertos contemplada en el artículo 12 de la presente ley, para: i) Suprimir, fusionar, reestructurar, modificar entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder Público del orden nacional. ii) Disponer la fusión, escisión o disolución y consiguiente liquidación de entidades públicas, sociedades de economía mixta, sociedades descentralizadas indirectas y asociaciones de entidades públicas, en las cuales exista participación de entidades públicas del orden nacional. iii) Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para financiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades escindidas, suprimidas, fusionadas, reestructuradas, modificadas o disueltas en desarrollo de las facultades otorgadas por la presente ley. iv) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder Público del orden nacional.	**Se mantiene, cambia numeración**
ARTÍCULO ~~14~~. Derogatorias. A partir del 1o. de enero de 2026 deróguense las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del Estatuto Tributario relativo al Gravamen a los Movimientos Financieros y los artículos 75, 76 y 86 de la ley 2010 de 2019.	**ARTÍCULO 13. Derogatorias.** A partir del 1o. de enero de 2026 deróguense las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del Estatuto Tributario relativo al Gravamen a los Movimientos Financieros y los artículos 75, 76 y 86 de la ley 2010 de 2019.	**Se mantiene, cambia numeración**
ARTÍCULO ~~15~~. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	**ARTÍCULO 14. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	**Se mantiene, cambia numeración**

6. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, rindo ponencia positiva y de manera respetuosa solicitamos a la honorable Comisión III de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de Ley 205 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se aplican medidas para racionalizar y fortalecer el equilibrio del sistema tributario en Colombia"**

De los Honorable Representantes,

Nubia López Morales
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara

Wadith Manzur Imbett
Ponente
Representante a la Cámara

Christian Garcés Aljure
Ponente
Representante a la Cámara

Armando Zabaraín de Arce
Ponente
Representante a la Cámara

Katherine Miranda Peña
Ponente
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Proyecto de Ley 205 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se aplican medidas para racionalizar y fortalecer el equilibrio del sistema tributario en Colombia"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I
OBJETIVO

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto aplicar medidas para racionalizar las cargas impositivas de los actores del sistema tributario colombiano.

TITULO II
MEDIDAS DE RACIONALIZACIÓN SOBRE LA CARGATRIBUTARIA DEL SISTEMA

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 872 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 872. Tarifa del gravamen a los movimientos financieros. La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4x1.000).
La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:

– Al tres por mil (3 x 1.000) en el año 2023.
– Al dos por mil (2 x 1.000) en el año 2024.
– Al uno por mil (1 x 1.000) en el año 2025.

TÍTULO III
MEDIDAS COMPENSATORIAS SOBRE LAS RENTAS FISCALES DEL ESTADO COLOMBIANO

CAPITULO I
IMPUESTO A LOS INGRESOS ALTOS

ARTÍCULO 3. Impuesto a los ingresos altos – hecho generador. Créase desde el 1 de enero del año 2023 el impuesto a los ingresos altos, cuyo hecho generador lo constituye:

i) El pago o abono en cuenta mensual periódico de salarios provenientes de la relación laboral, legal y reglamentaria, tanto del sector público como del sector privado, de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más.
ii) El pago o abono en cuenta mensual periódico por concepto de la contraprestación de los servicios prestados por parte de personas naturales, que contraten con el sector público o el sector privado, de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más.
iii) El pago o abono en cuenta mensual periódico que perciban personas naturales por concepto de intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías, explotación de la propiedad intelectual y dividendos y participaciones, de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más.
iv) El pago o abono en cuenta mensual periódico de las mesadas pensionales o asignaciones de retiro, sin consideración del régimen pensional, de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más.

El concepto mensual periódico de que trata el inciso anterior incluye todos los pagos o abonos en cuenta que se realicen en el periodo del mes en que aplica el impuesto.

PARÁGRAFO 1. Para efectos de la aplicación del presente Capitulo, dentro del concepto de salario están comprendidos la asignación básica, gastos de representación, primas o bonificaciones o cualquier otro beneficio que se recibe con ocasión de la relación laboral, legal y reglamentaria.
Las liquidaciones pagadas o abonadas en cuenta al momento de la terminación de la relación laboral, legal y reglamentaria no estarán sujetas al impuesto a los ingresos altos.

PARÁGRAFO 2. El impuesto a los ingresos altos no puede ser tratado como costo o gasto en el impuesto sobre la renta.

ARTÍCULO 4. Sujetos pasivos. Son sujetos pasivos del impuesto a los ingresos altos:
1. Las personas naturales que perciban salarios mensuales periódicos provenientes de la relación laboral, legal y reglamentaria, tanto del sector público como del sector privado, de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más;

2. Las personas naturales que perciban contraprestaciones mensuales periódicas por concepto de los servicios prestados, que contraten con el sector público o el sector privado de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más;

3. Las personas naturales que perciban ingresos mensuales periódicos por concepto de intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías, explotación de la propiedad intelectual y dividendos y participaciones, de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más;

4. Las personas naturales con mesadas pensionales o asignaciones de retiro mensuales periódicas, sin consideración del régimen pensional, de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más.

ARTÍCULO 5. Causación. El impuesto solidario a los ingresos altos se causa por los pagos o abonos en cuenta de que trata el artículo 3 de la presente ley que sean de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más, en el periodo del mes que aplica el impuesto.

El impuesto a los ingresos altos es de carácter mensual.

ARTÍCULO 6. Base gravable. La base gravable del impuesto a los ingresos altos está integrada por el valor del pago o abono en cuenta mensual periódico de veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más por concepto de: i) los salarios provenientes de una relación laboral, legal y reglamentaria; ii) las contraprestaciones por servicios prestados; iii) los intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías, explotación de la propiedad intelectual y dividendos y participaciones; iv) las mesadas pensionales o asignaciones de retiro, sin consideración del régimen pensional.

Los descuentos por seguridad social en salud y/o pensión, incluyendo el porcentaje destinado al fondo de solidaridad pensional, derivados del pago o abono en cuenta de los salarios de la relación laboral, legal y reglamentaria, y de las mesadas pensionales o asignaciones de retiro, sin consideración del régimen pensional, no integran la base gravable del impuesto temporal y solidario a los ingresos altos.

Los pagos por seguridad social en salud, pensión y/o riesgos laborales derivados del pago o abono en cuenta de contraprestaciones por servicios prestados, así como los ingresos por concepto de intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías, explotación de la propiedad intelectual y dividendos y participaciones, no integran la base gravable del impuesto temporal y solidario a los ingresos altos.

Tampoco integra la base gravable el impuesto sobre las ventas -IVA que se genere con ocasión de la prestación del servicio que dio origen a las contraprestaciones sometidas a este impuesto.

ARTÍCULO 7. Tarifa. La tarifa del impuesto a los ingresos altos se determinará de manera progresiva sobre la base gravable que trata el artículo 6 de acuerdo con la siguiente tabla:

Ingreso Mayor o igual a (UVT's):	**Ingreso Menor a (UVT's):**	**Tarifa**
689	757	1%
757	826	3%
826	909	4%
909		5%

ARTÍCULO 8. Administración, recaudo, declaración y pago. La administración y recaudo del impuesto temporal y solidario a los ingresos altos estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

Sin perjuicio de las demás disposiciones previstas en este Capítulo, el impuesto a los ingresos altos se recaudará mediante el mecanismo de la retención en la fuente. Son agentes de retención en la fuente a título del impuesto a los ingresos altos los agentes retenedores en la fuente del impuesto sobre la renta y complementarios, que además de las obligaciones previstas en el Estatuto Tributario, deberán incluir en el certificado de retención en la fuente correspondiente el valor de las retenciones en la fuente practicadas a título del impuesto a los ingresos altos.

Dentro de los plazos previstos para la presentación y pago de la declaración de retención en la fuente, los agentes retenedores deberán presentar, con pago, la declaración, incluyendo en el renglón que, la Unidad Especial Administrativa Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, señale mediante resolución los valores retenidos en la fuente a título del impuesto a los ingresos altos. Los valores totales de las retenciones en la fuente a título del impuesto a los ingresos altos constituyen el valor total del impuesto.
Los agentes retenedores del impuesto a los ingresos altos que incumplan las obligaciones sustanciales y formales serán objeto de las sanciones previstas en el Estatuto Tributario y en el artículo 402 del Código Penal.

ARTÍCULO 9. Declaración y pago por parte del sujeto pasivo. En aquellos casos en que los pagos o abonos en cuenta sumen veinticinco millones de pesos ($25.000.000) o más y el agente retenedor no pueda determinar la sujeción pasiva ni el valor a retener, el sujeto pasivo podrá informar a los agentes retenedores con el propósito que éstos practiquen la retención en la fuente por concepto del impuesto a los ingresos altos en la proporción que les corresponda.

En caso de que el sujeto pasivo no informe a los agentes retenedores o que alguno de los sujetos que realiza el pago o abono en cuenta no tenga la calidad de agente retenedor, dicho sujeto pasivo deberá presentar una declaración mensual electrónica con pago, cuyos plazos
para la presentación y el pago serán reglamentados por el Gobierno nacional. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN mediante resolución establecerá el formulario mediante el cual se presentará la correspondiente declaración.

ARTÍCULO 10. Régimen aplicable. Al impuesto a los ingresos altos le son aplicables en lo que resulte compatible, las disposiciones sustantivas del impuesto sobre la renta y complementarios, procedimentales y sancionatorias previstas en el Estatuto Tributario.

CAPÍTULO II
SOBRE LA REDUCCIÓN DEL TAMAÑO DEL ESTADO

ARTÍCULO 11. El Gobierno Nacional creará una Comisión de Expertos que tendrá como objeto el estudio de la reducción del tamaño del Estado con el fin de maximizar y aumentar la eficiencia del uso de recursos públicos en materia de funcionamiento bajo criterio de minimización del gasto público.

ARTÍCULO 12. Durante el año 2023, el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República una propuesta de reforma del Estado, que siga las recomendaciones de la Comisión de Expertos contemplada en el artículo 12 de la presente ley, para:

i) Suprimir, fusionar, reestructurar, modificar entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder Público del orden nacional.
ii) Disponer la fusión, escisión o disolución y consiguiente liquidación de entidades públicas, sociedades de economía mixta, sociedades descentralizadas indirectas y asociaciones de entidades públicas, en las cuales exista participación de entidades públicas del orden nacional.
iii) Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para financiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades escindidas, suprimidas, fusionadas, reestructuradas, modificadas o disueltas en desarrollo de las facultades otorgadas por la presente ley.
iv) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder Público del orden nacional.

CAPÍTULO III
VIGENCIAS Y DEROGATORIAS

ARTÍCULO 13. Derogatorias. A partir del 1o. de enero de 2026 deróguense las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del Estatuto Tributario relativo al Gravamen a los Movimientos Financieros y los artículos 75, 76 y 86 de la ley 2010 de 2019.

ARTÍCULO 14. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

Nubia López Morales
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara

Wadith Manzur Imbett
Ponente
Representante a la Cámara

Christian Garcés Aljure
Ponente
Representante a la Cámara

Armando Zabaraín de Arce
Ponente
a la Cámara

Katherine Miranda Peña
Ponente
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 253 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se promueven la protección de la maternidad y la primera infancia, se crean incentivos y normas para la construcción de áreas que permitan la lactancia materna en el espacio público y se dictan otras disposiciones.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE:
PROYECTO DE LEY No. 253 DE 2021 CÁMARA

PONENCIA:
PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley No. 253 de 2021 Cámara

"*Por medio de la cual se promueve la protección de la maternidad y la primera infancia, se crean incentivos y normas para la construcción de áreas que permitan la lactancia materna en el espacio público y se dictan otras disposiciones*"

Palabras clave: *Lactancia materna, espacio público, recién nacido.*

Instituciones clave: *Ministerio de Salud y Protección Social, Departamento Administrativo de Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.*

I. INTRODUCCIÓN.

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del Proyecto de Ley No. 253 de 2021 Cámara (de ahora en adelante, "el Proyecto de Ley") para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el Proyecto de Ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

La presente Ponencia consta de las siguientes secciones:

- Introducción.
- Trámite y Antecedentes.
- Objeto y contenido del Proyecto de Ley.
- Argumentos de la Exposición de Motivos.
- Marco normativo.
- Marco jurisprudencial.
- Conceptos Técnicos.
- Consideraciones del ponente.
- Pliego de Modificaciones.
- Conclusión.
- Proposición.
- Texto Propuesto.

II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES.

El Proyecto de Ley fue radicado el 19 de agosto de 2021 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Son autores del Proyecto los Honorable Representantes: Julián Peinado Ramírez, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, John Jairo Roldán Avendaño, Margarita María Restrepo Arango, Juan Carlos Lozada Vargas, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Norma Hurtado Sánchez, Karen Violette Cure Corcione, Juanita María Goebertus Estrada, Andrés David Calle Aguas, Juan Fernando Reyes Kuri, Harry Giovanny González García, Alejandro Alberto Vega Pérez. Esta iniciativa ha sido publicada en la Gaceta 1086 de 2021.

El 28 de septiembre de 2021, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes mediante oficio CSPCP 3.7- 809-2021 designó como coordinadora ponente a la Representante a la Cámara Norma Hurtado Sánchez y ponente a la Representante María Cristina Soto de Gómez.

El proyecto de ley ha tenido desarrollo en la legislatura 2020-2021 bajo el número 571 de 2021 Cámara, con publicación en la Gaceta 269 de 2021, siendo archivado por tránsito de legislatura.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de Ley –que cuenta con 7 artículos– busca "*aportar a la protección de las mujeres en etapa de lactancia y promoción de la lactancia materna. En ese sentido, se define el derecho a la lactancia materna en el espacio público y se establece la obligación para que las entidades territoriales del nivel municipal y distrital creen un Sistema de Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público*"

Los ocho artículos se dividen así: **artículo 1** (Especifica que ley tiene por objeto proteger y apoyar la maternidad y la primera infancia, estableciendo el respeto por la lactancia en el espacio público); **artículo 2** (fija el derecho de las mujeres a amamantar en espacio público); **artículo 3** (ordena a las entidades territoriales del nivel municipal y distrital crear áreas de lactancia materna); **artículo 4** (crea disposiciones para promocionar las áreas de lactancia materna en espacio público y el derecho a amamantar); **artículo 5** (evaluación de concesión o no de beneficios tributarios por parte del Ministerio de Hacienda a entidades territoriales o empresas privadas que creen áreas de lactancia materna); **artículo 6** (entrega permisos de lactancia a la madre de obligatoria concesión por parte del empleador) y **artículo 8** (vigencia).

IV. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

El reconocimiento de la importancia de lactancia materna ha permeado diferentes esferas nacionales e internacionales. La Organización Mundial de la Salud – en adelante, OMS – estableció en 2012 un *'plan comprensivo de implementación en nutrición materna, infantil y de niños jóvenes'* con 6 puntos específicos. El quinto apunta a incrementar la tasa de la alimentación exclusiva con leche materna hasta

los 6 meses en 50% en el mundo. Esto, considerando que es un "(...) punto fundamental en la salud y supervivencia de los niños porque provee nutrición esencial e irremplazable para su crecimiento y desarrollo (...)" y que "(...) el mayor impacto en la mortalidad infantil que cualquier otra intervención preventiva (...)" (Lyell, 2012)[1]. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – en adelante UNICEF – (2016)[2] menciona, adicionalmente, cómo entra la lactancia materna en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, toda vez que se relaciona con los objetivos 1, 8 y 10, acabar con la pobreza – dado que se asocia a $302 mil millones de dólares adicionales en ingreso anual –, promover el crecimiento económico y reducir inequidades; 2 y 3, de acabar el hambre y promover la salud y el bienestar; 4, sobre educación; 5, sobre equidad de género; y 12 de consumo sostenible – toda vez que no requiere industria para su producción y tiene una huella ecológica mínima –.

En Colombia, así mismo, se ha reconocido la importancia de la lactancia materna y se ha articulado estrategias estatales para su promoción y protección. En ese sentido, el Plan Decenal de Lactancia Materna 2010-2020 del Ministerio de Salud y Protección Social afirma que

"(...) la protección, la promoción y el apoyo a la lactancia materna son una prioridad central en la atención de la primera infancia, porque:

- Constituye la fuente natural e idónea de alimentación de los bebés y niños pequeños. La lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida y después de este tiempo, junto con una alimentación complementaria apropiada, aseguran el crecimiento y el desarrollo de los niños y niñas.
- Cuenta con un desarrollo de intervenciones específicas sustentadas en la evidencia de su eficacia.
- Desarrolla estrategias definidas para la protección de la primera infancia y materializa los derechos.
- Es una práctica social que aporta significativamente a la disminución de la mortalidad y de la morbilidad infantil, evitable por desnutrición" (2009).

Por otro lado, se encuentra, la lactancia materna ha sido protegida y promocionada a través de la legislación, particularmente en el entorno laboral a través de la Ley 1823 de 2017 "Por medio de la cual se adopta la estrategia salas amigas de La familia lactante del entorno laboral en entidades públicas territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones". Esta dispone la creación de las salas amigas de la familia lactante del entorno laboral en entidades públicas y privadas. Al respecto, en su artículo 2 establece que "Las entidades públicas del orden nacional y territorial, del sector central y descentralizado y las entidades privadas adecuarán en sus instalaciones un espacio acondicionado y digno para que las mujeres en periodo de lactancia que laboran allí, puedan extraer la leche materna asegurando su adecuada conservación durante la jornada laboral".

Así mismo, diferentes proyectos de ley se han sumado al esfuerzo estatal por consolidar la lactancia materna como una práctica protegida en Colombia. En este sentido, resalta de manera principal el Proyecto de Ley 67 de 2020 "Por medio de la cual se establecen medidas orientadas a fortalecer la comunidad lactante, la promoción de la lactancia materna en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones", liderado por la Representante a la Cámara Jezmi Lizeth Barraza Arraut y respaldado por el Partido Liberal.

a. **Problema por resolver**

Ahora, considerando estas aproximaciones, se encuentra un vacío respecto a un punto importante relacionado con la lactancia materna: su práctica en el espacio público. Si bien una de las acciones recomendadas por la OMS para incrementar la lactancia materna exclusiva es "empoderar las mujeres para amamantar exclusivamente creando licencias de maternidad pagas obligatorias por 6 meses y otras políticas para incentivar a las mujeres a amantar en el espacio de trabajo y en público" (Lyell, 2012)[3], esto se ha concretado casi exclusivamente en el área de trabajo, dejando de lado a las mujeres que no están empleadas.

Thomson, Ebisch-Burton y Flacking (2014) [4] realizaron un estudio sobre las experiencias de madres lactantes y no lactantes en relación con la alimentación infantil. En este, se encuentra que ambas están expuestas a ser juzgadas y condenadas socialmente por la práctica o no de la lactancia materna, lo que puede repercutir en sentimientos de abandono y fracaso. Para esto, los autores proponen el que se implementen estrategias que sean sensibles a las realidades que ellas experimentan, y que "(...) aborden los obstáculos personales, culturales, ideológicos y estructurales de la alimentación infantil" (Thomson, Ebisch-Burton y Flacking, 2014)[5]. Esto supone un espacio donde puede intervenir el Estado para garantizar, proteger y promover la lactancia materna en el espacio público, incorporando entonces a aquellas mujeres que no se han beneficiado directamente de las políticas que así lo hacen a través del trabajo formal. Es en este punto donde entra esta iniciativa.

b. **Experiencia internacional**

Tres casos internacionales son relevantes para considerar en el presente proyecto de ley.

España

Por un lado, el caso español, en el cual diferentes instrumentos normativos han buscado establecer garantías para que la madre pueda amamantar a sus hijos en espacios públicos. Así, amamantar en espacio público es un derecho reconocido específicamente en el

"(...) sistema sanitario vasco desde 2015, y las Cortes valencianas aprobaron en 2016 una proposición no de ley que reconoce el derecho a dar el pecho en cualquier espacio público. Además, el Ayuntamiento de Pamplona declaró en 2017 todas las dependencias municipales, bibliotecas, escuelas, centros culturales, parques, jardines y calles como "espacios de lactancia materna". Y en 2018, el Partido Popular registró una moción en la Asamblea de Madrid en la que pidió al Gobierno regional que, dentro de las normativas de igualdad, regulara el derecho de las mujeres a amamantar en público" (García, 2019)[6].

Así mismo, en la Declaración sobre Derechos y Deberes de las Personas en el Sistema Sanitario de Euskadi – Decreto 147 de 2015 –, se establece en el artículo 7 que "(l)as personas pacientes y usuarias del sistema sanitario de Euskadi, en relación con la asistencia sanitaria específica referida a la salud sexual y reproductiva, tienen los siguientes derechos (...) (a) ser informada y formada en materia de lactancia materna con objeto de fomentar su utilización en la alimentación infantil (...)" y "(a) ejercer el derecho a amamantar a los hijos e hijas en cualquier espacio público".

Australia

El Caso Australiano se reconoce ya que es uno de los mejores países para ser madre. Esto se debe a que tiene una legislación clara que prohíbe cualquier tipo de discriminación a las mujeres por su condición de madre, (Asia Pacífico – Observatorio Parlamentario, 2017). Con "(...) la Ley de Discriminación Sexual, no solo declara ilegal el acto de excluir a una mujer que amamanta, sino que da una señal de seguridad para que las madres que amamanten se sientan protegidas, ya que la alimentación a un hijo es un derecho básico y fundamental. De tal manera, si una madre se enfrentara una discriminación, se podría realizar la denuncia como un acto criminal" (Asia Pacífico – Observatorio Parlamentario, 2017)[7].

Estados Unidos

En Estados Unidos, amamantar a un bebé en público es legal en sus 50 estados (Felton, 2020)[8]. Por otro lado, y de manera particular, en Puerto Rico hay una norma específica que establece que "(...) toda madre que amamanta tiene derecho a amamantar a sus hijos en cualquier lugar de acceso público, sean o no en estos lugares áreas designadas para la lactancia materna".

V. MARCO NORMATIVO.

1. MARCO CONSTITUCIONAL.

El texto del Proyecto ha sido redactado bajo lo preceptuado por nuestra Carta Política en los siguientes artículos, los cuales de manera clara y expresa disponen:

Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

Partiendo justamente de este apartado normativo y acudiendo a lo dispuesto en **el artículo 13 de la Constitución Política** que reconoce el derecho a la igualdad, la jurisprudencia constitucional ha indicado que está prohibida cualquier forma de discriminación en la esfera laboral respecto de la mujer embarazada o que esté en etapa de lactancia.

Además de este presupuesto de doctrina constitucional, en el marco del Derecho Internacional existen diferentes mecanismos que reconocen la especial tutela que se debe tener con las mujeres embarazadas y madres gestantes, incorporados a la Constitución Política:

---

1 Lyell, G. J. (2012). WHA Global Nutrition Targets 2025: Breastfeeding Policy Brief. Global targets. Recuperado de: https://www.who.int/nutrition/topics/globaltargets_breastfeeding_policybrief.pdf

2 UNICEF. (2016). Breastfeeding and the sustainable development goals: Factsheet. Recuperado de: https://worldbreastfeedingweek.org/2016/pdf/BreastfeedingandSDGsMessaging%20WBW2016%20Shared.pdf

3 Lyell, G. J. (2012). WHA Global Nutrition Targets 2025: Breastfeeding Policy Brief. Global targets. Recuperado de: https://www.who.int/nutrition/topics/globaltargets_breastfeeding_policybrief.pdf

4 Thomson, Gill, Katherine Ebisch-Burton, and Renee Flacking. "Shame if you do–shame if you don't: women's experiences of infant feeding." Maternal & child nutrition 11.1 (2015): 33-46.

5 Ibídem.

6 García, C. (2019). El derecho a amamantar donde nos dé la gana. El País. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2019/06/14/mamas_papas/1560516987_639954.html

7 Asia Pacífico – Observatorio Parlamentario. (29 de mayo 2017). El derecho a la lactancia en Australia que castiga la discriminación como un acto criminal. Biblioteca Nacional de Chile. BNC, Recuperado de https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/derecho-lactancia-australia-no-discriminacion#:~:text=A%20pesar%20de%20que%20en,obst%C3%A1culos%20en%20cualquier%20espacio%20p%C3%BAblico

8 Felton, K. (6 de agosto de 2020). Breastfeeding in Public: Tips and Laws for Nursing Mothers. What to expect. Recuperado de: https://www.whattoexpect.com/first-year/breastfeeding/breastfeeding-in-public/

i. La Declaración Universal sobre los Derechos Humanos, establece que la maternidad y la lactancia tienen derecho a cuidados y asistencia especial.
ii. El Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que dispone que los Estados parte tienen el deber de garantizar la protección efectiva contra cualquier clase de discriminación por motivos de sexo.
iii. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, señala que se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo determinado.
iv. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: determina que los Estados tienen la obligación de evitar el despido por motivo de embarazo, además de prestar protección especial a la mujer gestante.
v. El Convenio 183 de la OIT, atribuye a los Estados, el deber de lograr la igualdad real de la mujer trabajadora "atendiendo su estado de discriminación, por el hecho de la maternidad".
vi. El Protocolo Facultativo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que el derecho a la seguridad social de las mujeres en estado de embarazo cubre la licencia remunerada antes y después del parto.
vii. El Convenio número tres de la OIT señala que "en todas las empresas industriales o comerciales, públicas o privadas, o en sus dependencias, con excepción de las empresas en que sólo estén empleados los miembros de una misma familia, la mujer: a) no estará autorizada para trabajar durante un período de seis semanas después del parto; b) tendrá derecho a abandonar el trabajo mediante la presentación de un certificado que declare que el parto sobrevendrá seis semanas; c) recibirá, durante todo el período en que permanezca ausente en virtud de los apartados a) y b), prestaciones suficientes para su manutención y las del hijo en buenas condiciones de higiene...".
viii. La Recomendación 191 de la OIT, desarrolla las condiciones mínimas que se deben implementar en la legislación de los Estados frente al reconocimiento de la licencia de maternidad y los permisos laborales durante el período de lactancia.
ix. Por otra parte, debe mencionarse que, en 1980, con el fin de proteger la lactancia materna de prácticas inapropiadas de comercialización de los sucedáneos de la leche materna, se publicó el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de Leche Materna, adoptado por la Asamblea Mundial de la Salud, prohibiendo la promoción de estos productos. Colombia fue el primer país de Latinoamérica en ratificar el compromiso internacional al cumplimiento con el Código, para esto, expidió el Decreto 1220 de 1980, posteriormente derogado por el Decreto 1397 de 1992, por medio del cual se promueve la Lactancia Materna, se reglamenta la comercialización y publicidad de los alimentos de fórmula para lactantes y complementarios de la Leche Materna.

2. **MARCO LEGAL**

El texto del Proyecto de Ley se relaciona estrechamente con lo dispuesto en las siguientes normas jurídicas:

Ley 9ª de 1989 "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones". Hace alusión a los presupuestos normativos que configuran el desarrollo legal del concepto de espacio público.

Decreto 1397 de 1992 "Por el cual se promueve la Lactancia Materna, se reglamenta la comercialización y publicidad de los alimentos de fórmula para lactantes y complementarios de la Leche Materna y se dictan otras disposiciones".

Ley 388 de 1997 dicta instrumentos de ordenamiento territorial. Lo anterior adquiere especial relevancia teniendo en cuenta que el proyecto prevé la instalación de elementos construidos en espacio público y en ese contexto.

Ley 1804 de 2016 "Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones", toda vez que allí el principio de corresponsabilidad entre la familia, el Estado y la sociedad y la definición de entornos como espacios físicos, sociales y culturales diversos en los que los niños y las niñas se desenvuelven, son elementos preponderantes para configurar el espacio público como un entorno protector de la lactancia materna.

Ley 1823 de 2017 "Por medio de la cual se adopta la estrategia salas amigas de La familia lactante del entorno laboral en entidades públicas territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones", implementa las salas de lactancia en empresa privadas con capitales iguales o superiores a 1500 salarios mínimos o aquellas con capitales inferiores a ese monto, pero con más de 50 trabajadoras.

El **Plan Nacional de Desarrollo (PND) - 2018**-2022 «Pacto por Colombia, pacto por la equidad», plantea estrategias y acciones en nutrición contenidas en el Pacto por la Equidad: Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia. El énfasis en la atención integral desde la primera infancia hasta la adolescencia le apuesta a vincular toda la acción del Estado para que a cada uno se le garantice sus derechos a: la familia, salud, nutrición, educación, identidad, protección, y sexuales y reproductivos.

VI. MARCO JURISPRUDENCIAL.

Sobre el asunto que se pretende regular, la Corte Constitucional ha dicho los siguiente:

Sentencia T-030 de 2018 - M.P. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

"Del artículo 13 de la Constitución, que consagra el principio de igualdad, se deduce que está prohibida cualquier forma de discriminación en la esfera laboral de la mujer embarazada o en etapa de lactancia. Así pues, el fundamento constitucional de la protección de la madre gestante y después del parto se encuentra en los artículos 13, 43 y 53 Superiores."

VII. CONCEPTOS TÉCNICOS

El Representante a la Cámara Julián Peinado Ramírez solicitó a la Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia concepto sobre el proyecto de ley objeto de esta ponencia. Esta entidad respondió al Representante mediante oficio con radicado OFI21-00069960 / IDM 12050000 el día 12 de mayo de los corrientes, en los siguientes términos:

"En atención a su comunicación de fecha 12 de abril del año en curso, por medio de la cual solicita a esta Consejería rendir concepto dentro del marco de nuestras competencias, sobre el Proyecto de Ley No. 571 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se promueve la protección de la maternidad y la primera infancia, se crean incentivos y normas para la construcción de áreas que permitan la lactancia materna en el espacio público y se dictan otras disposiciones"; me permito pronunciarme en los siguientes términos.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS:

En el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia – De Cero a Siempre (Ley 1804 de 2016), esta Consejería ejerce el liderazgo en su implementación, con el fin fortalecer el trabajo articulado e intersectorial, para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de las niñas y los niños de cero a seis años de edad. Por ello, dentro de las funciones asignadas en el artículo 20 del Decreto 1784 de 2019, tiene a su cargo presidir, coordinar y ejercer la secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia – CIPI (creada a través del Decreto 4875 de 2011 y posteriormente modificado por el Decreto 1416 de 2018), con el propósito de lograr una adecuada coordinación, y gestión de esta Política de Estado. La CIPI también cuenta con la participación de un representante de la entidad que ejerza la rectoría de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CISAN, actualmente presidida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
Ahora bien, entendiendo que la lactancia materna es el primer paso hacia la protección de la salud humana a corto y largo plazo, siendo inherente al desarrollo integral de la Primera Infancia, como estado nutricional adecuado; de ahí, que se reconoce y aborda de forma amplia en toda la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia -Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión-(|1|)[9] [sic].
En el marco de lo dispuesto en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo PND 2018-2022 «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad», se establecen estrategias y acciones en nutrición contenidas en el punto III. Pacto por la Equidad, tanto en la línea: A. Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia; como en la línea D. Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos, donde se busca, entre otros, mejorar los indicadores de resultado en la práctica de lactancia materna, reducir la mortalidad por desnutrición, reducir la desnutrición aguda y crónica, la anemia y revertir el aumento del sobrepeso y la obesidad en toda la población infantil.
Es por esto que, al comenzar el Gobierno, la Primera Dama de la Nación, señora María Juliana Ruiz Sandoval, asumiendo el compromiso de obrar en favor de la sociedad, estableció su rol a la luz del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 –Alianzas-, exhortando su capacidad de liderar, convocar, articular y movilizar, bajo las premisas del trabajo colaborativo, propositivo y solidario.
De este modo, se estableció la Gran Alianza por la Nutrición, que apoya los esfuerzos de las entidades de gobierno en el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, a través del trabajo colaborativo, la movilización de recursos y la coordinación intersectorial, a fin de generar los impactos necesarios para lograr el aumento en la práctica de la lactancia materna, la reducción de la tasa de mortalidad por desnutrición, la disminución en la prevalencia de desnutrición aguda y el retraso en talla, anemia, sobrepeso y obesidad y la inseguridad alimentaria en los hogares.
De este modo, el Gobierno Nacional estableció como prioridad la formulación del nuevo Plan Decenal de Lactancia Materna y Alimentación Complementaria para la vigencia 2021-2030, proceso que se desarrolla desde la articulación de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia – CIPI, instancia presidida y coordinada por la

9 De Cero a Siempre (2013). Estrategia de Atención a la Primera Infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión.

Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia, que trabaja en virtud del Convenio de Asociación (314-20), con la Fundación Salutia, más el apoyo técnico del Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF, y que a través de la Gran Alianza por la Nutrición sumó el apoyo de la Fundación Éxito.

Así las cosas, las iniciativas legislativas que busquen la protección, promoción y apoyo a la lactancia materna son bienvenidas, más cuando se trata de un proyecto de ley que busca respaldar e incentivar la lactancia materna en espacios públicos, que no debería legislarse, pues es un comportamiento humano natural y esencial, y toda madre debería poder amamantar a sus hijos en cualquier lugar, a la hora que ellos lo necesiten, porque lo último que debe sentir una mujer al ser madre, es que tiene que esconderse de la sociedad para serlo; desafortunadamente esta practica [sic] sigue siendo tabú, y objeto de discriminación hacia las madres lactantes, al punto de convertirse en una barrera para la lactancia materna, contribuyendo a que las madres abandonen este proceso antes de tiempo, en contravía de lo que se viene insistiendo por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), sobre la importancia de fomentar y proteger esta práctica, como una de las formas más eficaces de asegurar la salud, el bienestar y la supervivencia infantil, e indispensable para el futuro de un planeta más saludable y económicamente sostenible.

2. SOBRE LA LECHE MATERNA

La leche materna es el alimento humano por excelencia, insustituible, por ser el más completo para el infante, pues aporta los nutrientes necesarios para un óptimo desarrollo; por ello, la Organización Mundial de la Salud, recomienda iniciar la lactancia materna durante la primera hora de vida del bebé, continuar su práctica de manera exclusiva hasta los seis meses y complementarla con una adecuada alimentación hasta los dos años o más.

Así las cosas, la lactancia materna no es solo recomendable por sus propiedades nutricionales sino por sus múltiples beneficios a corto y largo plazo, tanto para el niño, y la madre, como para la familia, la sociedad, y el medio ambiente.

A continuación, destacamos algunos de ellos:

PARA LA SALUD Y EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS NIÑAS Y NIÑOS
• Previene la mortalidad infantil. • Estimula del sistema inmunológico. • Disminuye el riesgo por desnutrición. • Favorece el desarrollo emocional y previene problemas de salud mental a futuro. • Disminuye el riesgo de enfermedades prevalentes en la infancia. • Reduce el riesgo de sobrepeso y obesidad infantil, lo que ayuda a combatir enfermedades crónicas graves asociadas a estas condiciones. • Contribuye al desarrollo cognitivo, con lo cual hay mayores logros educativos en la adultez. • Mejora el desarrollo motriz de los niños. • Promueve el vínculo con la madre, creciendo más felices, más seguros y más estables emocionalmente.
PARA LA MADRE
• Reduce los riesgos de cáncer de seno y ovario; así como enfermedades cardiovasculares, hipertensión, y osteoporosis. • Promueve el vínculo madre e hijo. • Ayuda a la rápida recuperación después del parto y a quemar calorías adicionales lo que permite recuperar rápidamente el peso previo al embarazo. • Previene la depresión post-parto. • Reduce el riesgo de hemorragias en el post parto por lo tanto disminuye el riesgo de desarrollar anemia. • Acelera la recuperación del tamaño normal del útero
PARA LA FAMILIA
• Contribuye el ahorro familiar al no tener que gastar en fórmulas lácteas, biberones, chupones y demás utensilios. • Disminuye los gastos de atención de salud del bebé, ya que el niño es menos propenso a enfermarse, al igual que los gastos de atención en salud de la madre.
PARA LA SOCIEDAD
• Se invierte en el capital humano del país, ya que los niños amamantados con leche materna tienen mejor desarrollo cognitivo, logrando un favorable desempeño y oportunidades profesionalmente en la adultez. • Reduce el costo de atención en salud. • Reduce el costo en muertes prematuras. • Reduce el costo directo e indirecto por morbilidad resultante del exceso de casos de cáncer de mama, la hipertensión y el infarto de miocardio. • Mejora el estado emocional general de la trabajadora durante la jornada y en su vida personal. (Mujeres más productiva).
PARA EL MEDIO AMBIENTE
• Evita el consumo de papel, plástico, aluminio o gasolina usados en preparar, envolver o transportar la leche de fórmula. • Reduce el impacto ambiental de la ganadería, porque las leches de formula se fabrican a base de leche de vaca

Con el panorama claro sobre la importancia de la lactancia materna, vemos con preocupación que [sic] en Colombia, de acuerdo con los resultados presentados por la última Encuesta Nacional de Situación Nutricional -ENSIN 2015, en cuanto a la lactancia materna exclusiva, apenas el 36,1% de los niños fue alimentado solo con leche materna de manera exclusiva, por lo cual se requiere reforzar esta práctica para llegar a la meta internacional del 50% fijada por la OMS. A nivel territorial, la práctica de lactancia materna exclusiva -LME- presentó una prevalencia inferior al promedio nacional en la Región Atlántica con el 20,5% y en la Región Central 36,2%; tan solo la Región Pacífica y Bogotá presentaron una prevalencia de LME alrededor del 45%.[2][10] [sic].

3. SOBRE LA LACTANCIA MATERNA EN ESPACIOS PÚBLICOS

Existen muchos factores y barreras que dificultan la lactancia materna, entre ellas el amamantamiento en lugares públicos; si bien la decisión de amamantar es personal, en ejercicio de los derechos a la salud sexual y reproductiva, como facultad de la mujer a decidir sobre su propio cuerpo, el Estado debe brindarle asistencia efectiva durante el embarazo y lactancia para la toma de decisiones; una madre informada es una mujer empoderada que optará siempre por lo mejor para sus hijos. Asimismo, el Estado debe brindarle protección y apoyo, ante cualquier tipo de discriminación o trato desigual por su condición de madre.

Ahora bien, hay mujeres que sienten pudor o rechazo social por amamantar en público, por lo que fuera del hogar sienten la presión de elegir en qué lugar dar pecho a su bebé, lo que desanima a las madres y las hace desistir de amamantar a sus hijos. Otras con valentía enfrentan no solo miradas de repudio, sino también reclamos y agresiones por parte de personas que ven esta práctica como algo inmoral, e indebido. De ahí, lo crucial de generar cultura ciudadana sobre esta práctica natural, mediante estrategias de comunicación para prevenir, sensibilizar y eliminar toda conducta discriminatoria en su contra, con el fin de lograr que se conciba, visualice, y normalice como lo que realmente es, un comportamiento esencial para la vida humana, asegurando que se pueda practicar en cualquier espacio, bien sea público o privado, sin ningún tipo de discriminación ni restricción, bajo la protección de las autoridades, estimulando a las futuras madres a realizarla con más frecuencia y durante más tiempo.

En este orden de ideas, coincidimos que se hace necesario reconocer el derecho de las mujeres de amamantar a sus hijas e hijos cualquiera sea su edad, sexo, estirpe o condición en el espacio público, con el fin de proteger y garantizar el derecho de las madres a practicar la lactancia materna, así como el derecho de las niñas y niños a recibir una alimentación adecuada; además con esto se fomentaría esta práctica en estos espacios.

Consideramos inaceptable cualquier acto que prohíba, niegue, limite o restringa esta práctica en espacios públicos, siendo la lactancia materna no solo un componente integral del derecho humano a la alimentación adecuada, sino un derecho humano per se reconocido así por las Naciones Unidas en el año 2016.[3][11] [sic].

Insistimos en que la recomendación oficial de organismos como la OMS sobre la duración de la lactancia materna es hasta los dos años de edad, o más si la madre e hijo lo desean; infortunadamente la sociedad lo ve con extrañeza, generado inseguridad en las madres al punto de tener que esconderlo para no ser juzgadas, por lo que es importante impulsar esta directriz internacional y visualizar el amamantamiento en niños mayores para lograr su normalización, porque la lactancia materna es algo normal en cualquier lugar y a cualquier edad.

Lo anterior, podría verse fortalecido con la creación de áreas de lactancia materna en espacios públicos con alta afluencia de personas, donde las madres lactantes se sientan más cómodas y seguras, ***sin que exclusivamente se restrinja el amamantamiento a estos espacios****, esto, evidentemente, incluye que cualquier madre pueda dar pecho a su hija o hijo cuando quiera y donde quiera, con la tranquilidad de estar amparadas por la ley, para que pueda defenderse ante la crítica, la amenaza o el insulto.*

Ahora bien, el proyecto de ley deja claro que se promocionarán las áreas de lactancia materna en el espacio público, así como el ejercicio del derecho a la lactancia materna en este espacio; sin embargo, no deja claro que deben estar acompañados de procesos de formación que busquen generar mejoría en las prácticas de lactancia materna, alimentación y desarrollo infantil, a través del conocimiento, donde se vinculen las parejas y familias de las mujeres gestantes y lactantes. De la misma forma, alrededor de estos espacios podrían propiciarse conformación de grupos de apoyo comunitarios.

Bajo esta misma línea, consideramos que también existe la necesidad de promocionar la lactancia materna, para que sea percibida como algo natural y se deje de lado la hipersexualización del pecho de la mujer para darle su importancia como rol nutricional, y así disminuir el rechazo hacia esta práctica en lugares públicos, generando un cambio social y cultural, con el fin de que se conciba como algo normal y cotidiano.

Por otro lado, el proyecto de ley contempla que serán las entidades territoriales del nivel municipal y distrital las encargadas de crear el "sistema de áreas de lactancia materna en espacio público", sobre este punto se sugiere que sea en lugares con alta afluencia de personas, en este sentido, será necesario blindar a estas entidades para que no se presenten conflictos de interés con empresas comercializadoras de

10 https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion/encuesta-nacional-situacion-nutricional#ensin3

11 https://maguared.gov.co/derecho-a-la-lactancia/#:~:text=A%20finales%20de%202016%20las,la%20lactancia%20como%20derecho%20humano

sucedáneos de la leche materna y demás productos del alcance del Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la leche materna.
En relación con la propuesta de modificar el artículo 238, del Código Sustantivo del Trabajo, en el sentido de conceder a la trabajadora un descanso de (30) minuto dentro de la jornada laboral para amamantar a su hijo, una vez haya cumplido (6) meses de vida y hasta los (2) años de edad, consideramos que la iniciativa es muy acertada, ya que, de acuerdo con las recomendaciones de la OMS, la duración de la lactancia, debería ser hasta los dos años o más.

4. MARCO NORMATIVO

*La **Declaración Universal de Derechos Humanos**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1948, proclama en el numeral 2 del artículo 25 "La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales (...)". Posteriormente, **La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación** de 1979, ratificada por 185 países, entre ellos Colombia, exige a los estados en su artículo 12.1"Eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad de hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia" y 12.2 "Garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia".*
*Diez años más tarde, el 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la **Convención sobre los Derechos del Niño**, acogida por Colombia mediante la Ley 12 de 1991, en la cual se reconoce el derecho del infante al disfrute del más alto nivel posible de salud y servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud, tal y como consta en el artículo 24 de dicha declaración: "Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños y las niñas, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos".*
*En 1980, con el fin de proteger la lactancia materna de prácticas inapropiadas de comercialización de los sucedáneos de la leche materna, se publicó **el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de Leche Materna**, adoptado por la **Asamblea Mundial de la Salud**, prohibiendo la promoción de estos productos.*
Colombia fue el primer país de Latinoamérica en ratificar el compromiso internacional al cumplimiento con el Código, para esto, expidió el Decreto 1220 de 1980, posteriormente derogado por el Decreto 1397 de 1992, por medio del cual se promueve la Lactancia Materna, se reglamenta la comercialización y publicidad de los alimentos de fórmula para lactantes y complementarios de la Leche Materna.

De acuerdo con el informe de Valoración de Efectos del Plan Decenal de Lactancia Materna 2010- 2020, en el marco del Convenio de Asociación 314-20, suscrito entre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Fundación Salutia, se menciona que el Ministerio de Salud y Protección Social realizó monitoreo al código cuyos resultados se publicaron en noviembre de 2015 y se encontró que quienes más incumplían este eran los profesionales de la salud. Uno de los obstáculos al respecto es la autonomía médica, pues ella sirve de argumento para justificar la receta de leche de fórmula; por lo que es necesario mejorar la vigilancia.
También se logró visibilizar que existen mecanismos no evidentes de la promoción de productos que infringen el código, destacándose actualmente las redes sociales y las cadenas de WhatsApp. Así mismo, se incita a las gestantes para consumir algunos productos que pueden generar promoción cruzada o indirecta, a través de descuentos, campañas publicitarias y alianzas comerciales.

Para los organismos internacionales la observancia del Código es un tema prioritario, pues manifiestan la dificultad de su cumplimiento y el poco interés de la industria de alimentos infantiles por contribuir a la Lactancia Materna.

*Ahora bien, en agosto de 1990, tuvo lugar en Florencia (Italia) una reunión donde participaron la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), copatrocinada por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA), en la cual se aprobó la **DECLARACIÓN INNOCENTI**, que afirma que todos los niños deben recibir "lactancia materna exclusiva desde el nacimiento hasta los 4-6 meses de edad y posteriormente deberán seguir siendo amamantados". Posteriormente, en el año 2001 la Asamblea Mundial de la Salud modificó la recomendación de lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses de edad.*

*En Colombia, la **Constitución Política de 1991**, en el **artículo 43** declara que: "(...) La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado (..)"; así mismo, el **artículo 44** establece como derecho fundamental de los niños y las niñas, la vida, la integridad física, la salud y la alimentación equilibrada. Derechos que busca hacer efectivos el presente Proyecto de Ley, promoviendo la protección a la maternidad y a la primera infancia.*

La primera política fijada por el Gobierno Nacional a favor de la lactancia materna fue el Plan Nacional de Apoyo a la Lactancia Materna 1991-1994, creado con el propósito de disminuir los índices de morbilidad y mortalidad infantil; con el fin de actualizar este plan, en 1998 el ICBF y el entonces Ministerio de Salud y UNICEF presentaron el Plan Decenal para la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna 1998-2008, el cual a su vez fue actualizado por el Plan Decenal de Lactancia Materna 2010-2020, dando continuidad a las acciones de protección, promoción y apoyo a la lactancia.

Actualmente, en el marco de la "Gran Alianza por la Nutrición" iniciativa liderada por la Primera Dama de la Nación, y esta Consejería, se suscribió el Convenio de Asociación No. 314-20 con la Fundación Salutia, para la actualización del Plan Decenal de Lactancia Materna y Alimentación Complementaria -PDLMAC- para la vigencia 2021-2030, proceso que se desarrolla de forma coordinada con la Comisión Intersectorial de Primera Infancia –CIPI, con especial apoyo técnico del Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF.

Por otro lado, con la expedición del Código de la Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), quedó definido en el artículo 41, numeral 14 que el Estado tiene la obligación de reducir la morbilidad y la mortalidad infantil, prevenir y erradicar la desnutrición, especialmente en los menores hasta los 5 años y 11 meses, lo cual se puede lograr aumentando las tasas de amamantamiento de infantes, para lo cual es necesario seguir promoviendo la sana cultura de la lactancia materna.

Siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, se promulgó la Ley 1822 de 2017, mediante la cual se aumentó el periodo de licencia de maternidad remunerada a 18 semanas, y prohibió el despido de la trabajadora por motivo del embarazo o lactancia. Seguidamente se expidió la Ley 1823 de 2017, que establece la obligatoria instalación en las entidades públicas y las empresas privadas con capitales iguales o superiores a 1.500 salarios mínimos o las que tengan capitales inferiores a ese monto pero dispongan de más de 50 empleadas, de Salas Amigas de la Familia Lactante, con el fin de promover la lactancia materna.

El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 2423 de 2018, estableció los parámetros técnicos para la operación de estas Salas del Entorno Laboral, así como las especificaciones técnicas de higiene, salubridad y dotación mínima que deben cumplir estos espacios.

Podemos afirmar que Colombia ha dado grandes pasos en la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna, siguiendo las recomendaciones de la autoridad en salud a nivel internacional, siendo activo en las diferentes cumbres y convenciones mundiales, y ampliado la legislación nacional en la materia; sin embargo, seguimos teniendo grandes retos en lo que respecta a la protección de la lactancia materna en espacio público y con este proyecto de ley lograríamos avanzar en ello.

Por otra parte, el Representante a la Cámara Julián Peinado Ramírez solicitó a la Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia concepto sobre el proyecto de ley objeto de esta ponencia. Esta entidad respondió al Representante mediante oficio con radicado 202111000000104451 el día 03 de junio de los corrientes, en los siguientes términos:

Sobre el artículo 1:

"En el artículo 1° de la iniciativa es indispensable aclarar su alcance, en la medida en que se habla de "algunos establecimientos de carácter privado". De esta manera, de incluir en su objeto inmuebles de naturaleza privada, resulta especialmente importante la claridad que debe obrar sobre el concepto de 'espacio público' y su diferenciación con los 'espacios de carácter privado' que propone el proyecto teniendo en cuenta que, en virtud de lo establecido en el inciso primero del artículo 5° de la Ley 9 de 1989, algunos elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, son considerados como espacio público por su naturaleza, su uso o afectación, lo cual podría causar confusiones en el momento de su aplicación, respecto justamente de la reglamentación que sobre espacios privados, pareciese abordar el proyecto de ley tal y como está propuesto".

Sobre el artículo 3:

"En relación con el artículo 3° en el que se establece la creación de áreas de lactancia materna en espacio público, es importante que el parágrafo tercero precise textualmente, que la reglamentación ordenada al Ministerio de Salud y Protección Social deberá recaer de manera clara en los requisitos para la operación de estos lugares, los parámetros técnicos que aseguren las condiciones de higiene, salubridad y la dotación mínima que deben tener para su funcionamiento y su avance progresivo. En esta misma línea, sería pertinente indicar cuál sería la entidad encargada de atender las labores de vigilancia y control para su implementación y ejercicio".

Sobre el artículo 4:

"En el artículo 4, se sugiere incorporar en las recomendaciones técnicas, las herramientas de seguridad alimentaria y nutricional vigentes para el país como son las Guías Alimentarias basadas en Alimentos para la población colombiana (ICBF-FAO, 2015). Se sugiere especificar que el facilitador de las actividades de promoción debe ser un profesional idóneo.

Se recomienda también, complementar la última frase de este artículo con: la promoción de la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad y de manera complementaria hasta los 2 años o más.

Como este artículo se refiere a información y formación, además de las Guías alimentarias basadas en alimentos, se sugiere considerar las Estrategias de Información, Educación y Comunicación para la Educación Alimentaria y Nutricional, las cuales integran un conjunto de procedimientos, acciones y recursos, que permiten en las personas, comunidades y familias mejorar sus conocimientos, actitudes y prácticas en relación con la adecuada alimentación y lograr la movilización social en torno a ella".

Sobre el artículo 5:

"Se sugiere revisar la pertinencia del artículo 5° del proyecto normativo teniendo en cuenta que su redacción actual no da cuenta de la aplicación del principio de unidad de materia que debe prodigarse respecto de toda manifestación normativa sea esta legislativa o reglamentaria. En ese sentido, es preciso señalar que [sic] conforme al juicio de la Corte Constitucional, expresado en la Sentencia C-133 de 2012 el señalado criterio de maximización normativa refiere:

'...El principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad... '.

Bajo esos presupuestos de doctrina constitucional, la inclusión del artículo 5° tal y como está previsto en el proyecto de ley a juicio del Instituto, desdice de la materialización que en medio del trámite legislativo debe darse al aludido principio. Esa consideración deviene fundamentalmente de la desconexión material que desde el título del proyecto se avizora con el señalado proyecto de regla: mientras que la nominación del proyecto se detiene en crear incentivos y normas para la construcción de áreas de lactancia materna en espacio público, el artículo obra sobre la ampliación del rango de la concesión del descanso remunerado que para esos efectos actualmente contempla el artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo, hasta que el menor cumpla dos (2) años de edad.

En ese contexto, la regla que pretende elevarse a rango legal en el iterado artículo 5° por una parte, no tiene una relación directa con el título de la propuesta legislativa y, por otra, desde la perspectiva sustancial, no se detiene a asegurar la coherencia interna del texto propuesto. Lo anterior, teniendo en cuenta que la naturaleza jurídica del descanso remunerado y las condiciones de su concesión, no tienen una relación intrínseca con que esa labor se adelante en espacio público y, antes bien, dentro de su diseño estructural se decanta por su agotamiento al interior de las instalaciones que provea el empleador, incluso en un "local contiguo" que opere como la sala de lactancia actualmente establecida en la normativa vigente y que con el proyecto de ley no es modificada.

Con ello de presente, se insiste en que ese artículo en particular debería ser considerado para una modificación legislativa independiente, que obre frente a las reglas del Código Sustantivo del Trabajo orientadas a la protección del derecho de menores de edad y madres trabajadoras de obtener descansos remunerados para la labor de la lactancia materna, todo ello en consonancia con lo establecido para esos mismos efectos por la Ley 1823 de 2017.

Por otro lado, en el numeral 3 del artículo 5, se indica ajustar la redacción en la última línea "para dar cumplimiento a la obligación consagrada en este artículo, los empleadores deben establecer en un local contiguo a aquel en donde la mujer trabaja, una sala de lactancia o un lugar apropiado para guardar al niño" con: ...un lugar apropiado para el cuidado y protección de la niña o el niño. Este numeral deberá ser revisado por la instancia competente, dado que requiere más claridades para su aplicación".

VIII. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Como lo indica la OMS, uno de los principales retos de los gobiernos es poder garantizar la salud y vida de los recién nacidos, por lo cual la lactancia materna es un factor primordial y fundamental tanto para la salud, crecimiento y desarrollo de los menores y para garantizar un futuro adecuado de los mismos (Lyell, 2012)[12].

12 Lyell, G. J. (2012). WHA Global Nutrition Targets 2025: Breastfeeding Policy Brief. Global targets. Recuperado de: https://www.who.int/nutrition/topics/globaltargets_breastfeeding_policybrief.pdf

Por eso, como complemento de la política pública para la protección de los derechos de los niños y de las mujeres en etapa de gestación, permitir que las madres puedan alimentar a sus hijos principalmente entre los primeros 6 meses de vida con leche materna, es decir amamantándolos en cualquier lugar y en cualquier momento y complementar esa alimentación hasta los dos años con alimentos adecuados, sin ningún tipo de discriminación y/o prohibición, así mismo, garantizándoles un espacio adecuado y con todos los aspectos técnicos de salubridad donde ellas puedan alimentar a sus hijos sin ningún inconveniente y evitando señalamientos de algún tipo, dan el soporte necesario para la presentación de este proyecto de ley.

¿En qué se diferencia esta iniciativa de otras?

En particular, este Proyecto de Ley comparte intenciones con el Proyecto de Ley 067 de 2020 Cámara y 445 de 2021 Senado "*Por medio de la cual se establecen medidas orientadas a fortalecer la comunidad lactante, la promoción de la lactancia materna en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*", de autoría de la H.R. Jezmi Lizeth Barraza y del cual las suscritas fungimos como ponentes en la Cámara de Representantes

En todo caso, la naturaleza de ambas iniciativas es compartida en el sentido de fomentar la lactancia y proteger la dupla madre-recién nacido, sin embargo, vale la pena aclarar que ambas iniciativas tratan temas distintos, no excluyentes y de carácter complementario. Así, la iniciativa 067 de 2020 Cámara y 445 de 2021 Senado se refiere a los siguientes aspectos:

- **Formación y reconocimiento de capital humano**: Creación de oferta pública para el acceso a contenidos estandarizados de mejores prácticas de lactancia. Esto significa más y mejores oportunidades para la profesionalización de la comunidad lactante.
- **Creación del Registro Público de la Comunidad Lactante:** Permitirá fortalecer la acción en territorio de la comunidad lactante para acceder a información de calidad para el acompañamiento antes y durante la lactancia.
- **Fortalecimiento de la oferta pública del sector salud:** Se ordenan mecanismos para la formación de trabajadores del sector salud para el acompañamiento durante la lactancia materna. De esta manera, se pretende que la comunidad lactante reciba un atención oportunidad que responda a sus necesidades.
- **Ruta de atención preventiva de la lactancia materna**: Se ordenan condiciones mínimas para el acompañamiento en la lactancia y se crea la línea de atención a la comunidad lactante para orientar a las madres en el acceso a servicios de salud y consejería en línea conforme a mejores prácticas internacionales.
- **Creación del sello ECAMI:** Dirigido a los Establecimientos Comerciales Amigos de la Mujer y la Infancia. Se busca entregar incentivos para acondicionar espacios amigos de la comunidad lactante.
- **Promoción de la Comunidad Lactante:** Se ordenan medidas para la promoción de la lactancia materna en espacios públicos y empoderar a la ciudadanía con el fin de fortalecer la comunidad lactante.

Por lo anterior, las ponentes consideran la exclusión del riesgo de duplicidad normativa en razón a las explicaciones anteriormente expuestas.

IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

TEXTO PROPUESTO – PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE – COMISIÓN SÉPTIMA CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
Por medio de la cual se promueve la protección de la maternidad y la primera infancia, se crean incentivos y normas para la construcción de áreas que permitan la lactancia materna en el espacio público y se dictan otras disposiciones	*Por medio de la cual se promueve la protección de la maternidad y la primera infancia, se crean incentivos y normas para la construcción de áreas que permitan la lactancia materna en el espacio público, **se modifica el descanso remunerado** y se dictan otras disposiciones*	Se incorpora "se modifica el descanso remunerado", con el fin de brindar mayor conexidad y correspondencia lógica con el articulado.
Artículo 1°. Objeto. La presente ley busca la protección y apoyo a la maternidad y la primera infancia, reconociendo el	**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley busca la protección y apoyo a la maternidad y la primera infancia, reconociendo el	Según concepto del ICBF, la redacción del texto causa confusión por la necesidad de hacer claridad sobre el concepto

derecho de las mujeres a amamantar a sus hijas e hijos en el espacio público, sin ningún tipo de discriminación ni restricción. Para esto, se establece el deber de respetar la lactancia materna en el espacio público, por parte de las autoridades y los ciudadanos., Asimismo, se definen los parámetros para que los entes territoriales y algunos establecimientos de carácter privado creen o adecuen espacios amigables para que las madres en etapa de lactancia puedan amamantar a sus hijas e hijos lactantes en espacio público con alta afluencia de personas	derecho de las mujeres a amamantar a sus hijas e hijos en el espacio público, sin ningún tipo de discriminación ni restricción. Para esto, se establece el deber de respetar la lactancia materna en el espacio público, por parte de las autoridades y los ciudadanos. Asimismo, se definen los parámetros para que las **entidades** territoriales y ~~algunos~~ establecimientos de carácter privado ~~creen~~ **construyan** o adecúen espacios **públicos** amigables para la lactancia en espacios públicos ~~que las madres en etapa de lactancia puedan amamantar a sus hijas e hijos lactantes en espacio público con alta afluencia de personas~~ **y modifica la estrategia de protección de la maternidad y la primera infancia**.	de "espacio público" y "espacios de carácter privado" como lugares donde la madre dará lactancia a su hijo. Los ponentes entienden que la intención de los autores al hacer referencia a los "establecimientos de carácter privado" está ligado a lo desarrollado en el artículo 5 del texto radicado, donde se conceden beneficios tributarios si aquellos construyen áreas de lactancia materna. Por lo anterior, se deja claro en el objeto que se hace referencia a establecimientos de carácter privado que construyan o adecúen áreas de lactancia materna en espacio público. Con el fin de satisfacer el principio de unidad de materia, se define en el objeto que la iniciativa tiene como fin último proteger la maternidad y la primera infancia, lo cual justifica la conexidad y correspondencia lógica
salubridad, donde las madres que estén en etapa de lactancia puedan amamantar o alimentar a sus hijas e hijos lactantes. **Parágrafo 1.** Las entidades territoriales del nivel municipal y distrital podrán modificar, a iniciativa del alcalde, el acuerdo municipal por el cual hayan expedido su Plan de Desarrollo para incorporar la creación de Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público con alta afluencia de personas. **Parágrafo 2.** Los municipios de categoría cuarta a sexta podrán crear convenios interadministrativos con los departamentos a los que pertenecen para la financiación y construcción de Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público con alta afluencia de personas en su territorio. Queda excluida cualquier participación de empresas comercializadoras de sucedáneos de la leche materna y demás productos del alcance del Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la leche materna.	área específica en los citados espacios, **garantizando todas las normas de salubridad**. ~~donde las madres que estén en etapa de lactancia puedan amamantar o alimentar a sus hijas e hijos lactantes~~. **Las entidades de carácter privado podrán establecer áreas de lactancia materna en espacio público, previa autorización de la secretaría, dirección, instituto departamental, distrital o municipal de salud. La ubicación de las áreas de lactancia materna en espacio público corresponderá a la localización que determine el departamento, municipio o distrito.** **Parágrafo 1.** Las entidades territoriales del nivel departamental, municipal y distrital podrán modificar, a iniciativa del gobernador o alcalde, el acuerdo municipal **o distrital** por el cual hayan expedido su Plan de Desarrollo para incorporar la creación de Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público con alta afluencia de personas.	para que los municipios de cuarta a sexta categoría creen áreas de lactancia materna, además de los convenios interadministrativos con los departamentos a los que pertenecen. Se especifica que las áreas de lactancia materna en espacio público deben operar bajo condiciones de higiene, salubridad y dotación adecuada, conforme a la evidencia científica y las buenas prácticas internacionales. Finalmente, se encarga a las dependencias de salud y bienestar de las alcaldías para que verifiquen la correcta operación de las áreas de lactancia materna.

		con la materia de que trata el artículo 6 del texto radicado.
Artículo 2. Derecho a la lactancia materna en el espacio público. Las mujeres tienen el derecho a amamantar a sus hijas e hijos en el espacio público, sin ningún tipo de discriminación. En consecuencia, las autoridades y la ciudadanía tienen el deber de respetarlas y abstenerse de prohibirles, negarles, limitarlas, censurarlas, restringirles o vulnerarlas cuando así lo hagan	**Artículo 2. Derecho a la lactancia materna en el espacio público.** Las mujeres **o madres sustitutas** tienen ~~el~~ derecho a amamantar a sus hijas e hijos en el espacio público, sin discriminación, **negación, limitación, restricción, vulneración, prohibición o censura de algún tipo**. En consecuencia, las autoridades y la ciudadanía tendrán el deber de respetar **el derecho descrito en el presente artículo.**	Según el Ministerio de Salud y Protección Social, Acción Social, UNICEF y PMA, la lactancia materna se define como "la acción natural de alimentar al bebé con el alimento producido por la madre, conocido como leche materna, o en su defecto por una madre sustituta que asuma ese papel". Bajo ese entendido, se incorpora a las madres sustitutas como beneficiarias del derecho a lactancia materna en espacio público.
Artículo 3°. Creación de las Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público. Las entidades territoriales del nivel municipal y distrital crearán Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público, así como en lugares de acceso y prestación de servicios públicos y comerciales con alta afluencia de personas. Las entidades territoriales orientarán esfuerzos y recursos para construir, adecuar o modificar un área específica en los citados espacios, con todas las garantías de	**Artículo 3°. Creación de ~~las~~ Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público**. Las entidades territoriales del nivel municipal**,** ~~y~~ distrital **y departamental,** crearán **y manejarán por sí mismas o por delegación las** áreas de lactancia materna en espacio público, así como en lugares de acceso y prestación de servicios públicos y comerciales con alta afluencia de personas. Las entidades territoriales orientarán esfuerzos y recursos para construir, adecuar o modificar un	Se incorpora a las entidades del orden departamental para que creen y operen por sí mismas o por delegación las áreas de lactancia materna en espacio público. Se habilita a las entidades de carácter privado para que creen y operen áreas de lactancia materna en espacio público. Se contempla los recursos de donaciones y de cooperación internacional
Parágrafo 3. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo de un año (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, reglamentará e indicará los parámetros técnicos para la creación de Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público con gran afluencia de personas de acuerdo con el comportamiento demográfico de las entidades territoriales. **Parágrafo 4.** Las entidades territoriales del nivel municipal y distrital tendrán a su cargo la promoción de las Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público con alta afluencia de personas y del derecho a la lactancia materna en el espacio público. Para esto podrán desarrollar campañas que den a conocer estos espacios y se promueva la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad, y su continuidad junto con alimentos adecuados y saludables más allá de los dos (2) años, de acuerdo con las recomendaciones nacionales e internacionales. **Parágrafo.** La promoción a que se refiere este	**Parágrafo 2.** Los municipios de categoría cuarta a sexta podrán crear convenios interadministrativos con los departamentos a los que pertenecen **y ser beneficiarios de recursos de donaciones y cooperación internacional** para la financiación y construcción de Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público con alta afluencia de personas en su territorio. Queda excluida cualquier participación de empresas comercializadoras de sucedáneos de la leche materna y demás productos del alcance del Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la leche materna. **Parágrafo 3.** El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo de un año (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, reglamentará e indicará los parámetros técnicos para la creación **y operación en condiciones de higiene, salubridad y dotación adecuada** de **las** Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público con gran afluencia	

artículo debe ir acompañada de una estrategia de información, educación y comunicación para que la lactancia materna en espacio público sea percibida como algo natural y necesario, sensibilizando a la ciudadanía sobre la no discriminación hacia ella	de personas, de acuerdo con el comportamiento demográfico de las entidades territoriales, **la evidencia científica y las buenas prácticas adoptadas internacionalmente**. **Parágrafo 4.** Las entidades territoriales del **orden** municipal, ~~y~~ distrital **y departamental** tendrán a su cargo la promoción de las Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público con alta afluencia de personas y del derecho a la lactancia materna en el espacio público. Para esto podrán desarrollar campañas que den a conocer estos espacios y se promueva la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad, ~~y su continuidad junto con alimentos adecuados y saludables más allá de los dos (2) años~~, de acuerdo con las recomendaciones nacionales e internacionales. **Parágrafo 5°.** La promoción a que se refiere este artículo debe ir acompañada de una estrategia de información, educación**, pedagogía,** ~~y~~ *comunicación* **y transformación de la cultura ciudadana** para	
exclusiva hasta los seis (6) meses de edad.	los seis (6) meses de edad **y de manera complementaria hasta los dos (2) años o más, siendo obligatorio seguir los lineamientos, herramientas de seguridad alimentaria y nutricional vigentes para el país dictadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Así como seguir las recomendaciones técnicas que arroje la evidencia científica y las Estrategias de Información, Educación Alimentaria y Nutricional. En todo caso, las campañas de promoción deberán ser realizadas por profesionales idóneos y certificados.**	sean adelantadas por profesionales idóneos.
Artículo 5. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público evaluará y decidirá si *concede beneficios*, alivios o incentivos económicos transitorios no mayores a tres (3) años en alguna reforma de tipo fiscal o de financiamiento que presente a consideración del Congreso de la República,	Sin cambios.	

	que la lactancia materna en espacio público sea percibida como algo natural y necesario, sensibilizando a la ciudadanía sobre la no discriminación hacia ella. **Parágrafo 6°. Las secretarías, direcciones e institutos territoriales de salud, en conjunto con las dependencias de bienestar social territorial o sus equivalentes, ejercerán las labores de inspección, vigilancia y control de la adecuada operación de las Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público.**	
Artículo 4. Información y Formación. Las entidades territoriales del nivel municipal y distrital tendrán a su cargo la promoción de las Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público y del derecho a la lactancia materna en el espacio público. Para esto podrán desarrollar campañas que den a conocer el sistema y que promuevan la lactancia materna	**Artículo 4. Información y Formación.** Las entidades territoriales del nivel municipal, ~~y~~ distrital **y departamental** tendrán a su cargo la promoción de las Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público y del derecho a la lactancia materna en el espacio público. Para esto podrán desarrollar campañas que den a conocer ~~el sistema~~ **las áreas de lactancia** y que promuevan la lactancia materna exclusiva hasta	Se incorpora a las entidades del orden departamental para que promuevan las áreas de lactancia materna y los beneficios de amamantar. Por recomendación del ICBF, se acoge incorporar en las campañas de promoción las herramientas de seguridad alimentaria y nutricional vigentes para el país, así como acoger que estas actividades de promoción
cuyo fin será beneficiar a las entidades territoriales o empresas privadas que creen áreas de lactancia materna en espacio público con alta afluencia de personas. Las conclusiones de la evaluación y el impacto fiscal de la concesión de beneficios, alivios o incentivos económicos transitorios serán reseñadas en la exposición de motivos de la propuesta de reforma.		
Artículo 6. Modifíquese el artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: **ARTÍCULO 238. DESCANSO REMUNERADO DURANTE LA LACTANCIA.** **1.** El empleador está en la obligación de conceder a la trabajadora dos descansos, de treinta (30) minutos cada uno, dentro de la jornada para amamantar a su hijo, sin	Sin cambios.	

descuento alguno en el salario por dicho concepto, durante los primeros seis (6) meses de edad**; y, una vez cumplido este período, un descanso de treinta (30) minutos en los mismos términos hasta los dos (2) años de edad del menor; siempre y cuando se mantenga y confirme una adecuada lactancia materna continua.** **2.** El empleador está en la obligación de conceder más descansos que los establecidos en el inciso anterior si la trabajadora		

presenta certificado médico en el cual se expongan las razones que justifiquen ese mayor número de descansos. **3.** Para dar cumplimiento a la obligación consagrada en este artículo, los empleadores deben establecer en un local contiguo a aquel en donde la mujer trabaja, una sala de lactancia o un lugar apropiado para guardar al niño. **4.** Los empleadores pueden contratar con las instituciones de protección infantil el servicio de que		

trata el inciso anterior.		
Artículo 7° Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin cambios.	

X. CONCLUSIÓN.

En nuestra opinión, el Proyecto de Ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de la República, por las consideraciones expuestas en el aparte anterior.

XI. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la Ley, proponemos a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, **dar primer debate** al Proyecto de Ley No. 253 de 2021 Cámara "*Por medio de la cual se promueve la protección de la maternidad y la primera infancia, se crean incentivos y normas para la construcción de áreas que permitan la lactancia materna en el espacio público y se dictan otras disposiciones*", conforme se presenta en el texto propuesto.

Con toda atención,

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
COORDINADORA PONENTE

MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
PONENTE

XIII. TEXTO PROPUESTO

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 253 DE 2021 CÁMARA

"Por medio de la cual se promueve la protección de la maternidad y la primera infancia, se crean incentivos y normas para la construcción de áreas que permitan la lactancia materna en el espacio público, se modifica el descanso remunerado y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. Objeto. La presente ley busca la protección y apoyo a la maternidad y la primera infancia, reconociendo el derecho de las mujeres a amamantar a sus hijas e hijos en el espacio público, sin ningún tipo de discriminación ni restricción. Para esto, se establece el deber de respetar la lactancia materna en el espacio público, por parte de las autoridades y los ciudadanos. Asimismo, se definen los parámetros para que los entes territoriales y algunos establecimientos de carácter privado construyan o adecúen espacios públicos amigables para que las madres en etapa de lactancia puedan amamantar a sus hijas e hijos lactantes en espacio público con alta afluencia de personas y modifica algunos aspectos del descanso remunerado durante la lactancia como estrategia de protección de la maternidad y la primera infancia.

Artículo 2. Derecho a la lactancia materna en el espacio público. Las mujeres o madres sustitutas que provisionan lactancia adoptiva tienen el derecho a amamantar a sus hijas e hijos en el espacio público, sin ningún tipo de discriminación. En consecuencia, las autoridades y la ciudadanía tienen el deber de respetarlas y abstenerse de prohibirles, negarles, limitarlas, censurarlas, restringirles o vulnerarlas cuando así lo hagan.

Artículo 3°. Creación de las Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público. Las entidades territoriales del nivel municipal, distrital y departamental crearán y manejarán por sí mismas o por delegación las Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público, así como en lugares de acceso y prestación de servicios públicos y comerciales con alta afluencia de personas. Las entidades territoriales orientarán esfuerzos y recursos para construir, adecuar o modificar un área específica en los citados espacios, con todas las garantías de salubridad, donde las madres que estén en etapa de lactancia puedan amamantar o alimentar a sus hijas e hijos lactantes.

Las entidades de carácter privado podrán establecer áreas de lactancia materna en espacio público, previa autorización de la secretaría, dirección, instituto

departamental, distrital o municipal de salud. La ubicación de las áreas de lactancia materna en espacio público corresponderá a la localización que determine el departamento, municipio o distrito.

Parágrafo 1. Las entidades territoriales del nivel departamental, municipal y distrital podrán modificar, a iniciativa del gobernador o alcalde, la ordenanza o el acuerdo municipal o distrital por el cual hayan expedido su Plan de Desarrollo para incorporar la creación de Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público con alta afluencia de personas.

Parágrafo 2. Los municipios de categoría cuarta a sexta podrán crear convenios interadministrativos con los departamentos a los que pertenecen y ser beneficiarios de recursos de donaciones y cooperación internacional para la financiación y construcción de Áreas de Lactancia Materna en Espacio Público con alta afluencia de personas en su territorio.

Queda excluida cualquier participación de empresas comercializadoras de sucedáneos de la leche materna y demás productos del alcance del Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la leche materna.

Parágrafo 3. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo de un año (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, reglamentará e indicará los parámetros técnicos para la creación y operación en condiciones de higiene, salubridad y dotación adecuada de las áreas de lactancia materna en espacio público con gran afluencia de personas, de acuerdo con el comportamiento demográfico de las entidades territoriales, la evidencia científica y las buenas prácticas adoptadas internacionalmente.

Parágrafo 4. Las entidades territoriales del orden municipal, distrital y departamental tendrán a su cargo la promoción de las áreas de lactancia materna en espacio público con alta afluencia de personas y del derecho a la lactancia materna en el espacio público. Para esto podrán desarrollar campañas que den a conocer estos espacios y se promueva la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad, de acuerdo con las recomendaciones nacionales e internacionales.

Parágrafo 5°. La promoción a que se refiere este artículo debe ir acompañada de una estrategia de información, educación, pedagogía, comunicación y transformación de la cultura ciudadana para que la lactancia materna en espacio público sea percibida como algo natural y necesario, sensibilizando a la ciudadanía sobre la no discriminación hacia ella.

Parágrafo 6°. Las secretarías, direcciones e institutos territoriales de salud, en conjunto con las dependencias de bienestar social territorial o sus equivalentes, ejercerán las labores de inspección, vigilancia y control de la adecuada operación de las áreas de lactancia materna en espacio público.

Artículo 4. Información y Formación. Las entidades territoriales del nivel municipal, distrital y departamental tendrán a su cargo la promoción de las áreas de lactancia materna en espacio público y del derecho a la lactancia materna en el espacio público. Para esto podrán desarrollar campañas que den a conocer las áreas de lactancia y que promuevan la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad y de manera complementaria hasta los dos (2) años o más, siendo obligatorio seguir los lineamientos, herramientas de seguridad alimentaria y nutricional vigentes para el país dictadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Así como seguir las recomendaciones técnicas que arroje la evidencia científica y las Estrategias de Información, Educación Alimentaria y Nutricional. En todo caso, las campañas de promoción deberán ser realizadas por profesionales idóneos y certificados.

Artículo 5. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público evaluará y decidirá si concede beneficios, alivios o incentivos económicos transitorios no mayores a tres (3) años en alguna reforma de tipo fiscal o de financiamiento que presente a consideración del Congreso de la República, cuyo fin será beneficiar a las entidades territoriales o empresas privadas que creen áreas de lactancia materna en espacio público con alta afluencia de personas. Las conclusiones de la evaluación y el impacto fiscal de la concesión de beneficios, alivios o incentivos económicos transitorios serán reseñadas en la exposición de motivos de la propuesta de reforma.

Artículo 6. Modifíquese el artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

ARTÍCULO 238. DESCANSO REMUNERADO DURANTE LA LACTANCIA.

1. El empleador está en la obligación de conceder a la trabajadora dos descansos, de treinta (30) minutos cada uno, dentro de la jornada para amamantar a su hijo, sin descuento alguno en el salario por dicho concepto, durante los primeros seis (6) meses de edad; y una vez cumplido este período, un descanso de treinta (30) minutos en los mismos términos hasta los dos (2) años de edad del menor; siempre y cuando se mantenga y confirme una adecuada lactancia materna continua.
2. El empleador está en la obligación de conceder más descansos que los establecidos en el inciso anterior si la trabajadora presenta certificado médico en el cual se expongan las razones que justifiquen ese mayor número de descansos.
3. Para dar cumplimiento a la obligación consagrada en este artículo, los empleadores deben establecer en un local contiguo a aquel en donde la mujer trabaja, una sala de lactancia o un lugar apropiado para guardar al niño.
4. Los empleadores pueden contratar con las instituciones de protección infantil el servicio de que trata el inciso anterior.

Artículo 7° Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con toda atención,

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
COORDINADORA PONENTE

MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
PONENTE

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 283 DE 2021 CÁMARA

por la cual se dictan medidas para mejorar el flujo de recursos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, fortalecer la prestación del servicio y se dictan otras disposiciones.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PARA EL PROYECTO DE LEY 283 de 2021
"Por la cual se dictan medidas para mejorar el flujo de recursos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, fortalecer la prestación del servicio y se dictan otras disposiciones"

I. OBJETO Y TRÁMITE DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto dictar medidas tendientes a fortalecer y mejorar el Sistema General de Seguridad Social en Salud, que garanticen la sostenibilidad, el equilibrio financiero y que brinden mayor transparencia en el flujo de recursos, evitando barreras administrativas y garantizando la adecuada prestación de los servicios a los usuarios.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La presente iniciativa se compone por el siguiente articulado:

Artículo 1°- Objeto
Artículo 2°- Giro Directo
Artículo 3°- Piso Tarifario
Artículo 4°- Prohibición de integración vertical
Artículo 5°- Contratación en primer nivel
Artículo 6°- Sistema de pago por resultado
Artículo 7°- Vigencia y Derogatorias

III. ANTECEDENTES

El presente Proyecto de Ley fue radicado ante la Cámara de Representantes el día 25 de agosto de 2021, y es de iniciativa de los Honorables Representantes José Luis Correa López, Alejandro Alberto Vega Pérez, Jhon Arley Murillo Benítez, Henry Fernando Correal Herrera, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Alexander Harley Bermudez Lasso, Elizabeth Jay-Pang Díaz y Juan Carlos Lozada Vargas, al cual le correspondió el número 283 de 2021, el mismo que fue publicado en la Gaceta del Congreso número 955 de fecha 06 de agosto de 2021.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, fuimos designados para rendir informe de ponencia para primer debate los Honorables Representantes Jhon Alrey Murillo Benitez (coordinador ponente), José Luis Correa López, (coordinador ponente) y Faber Alberto Muñoz Ceron (ponente) mediante oficio de fecha treinta (30) de septiembre de 2021.

IV. MARCO JURÍDICO

a. Desarrollo normativo

El desarrollo normativo de la salud en Colombia se ha presentado en varias normas, entre las que se resaltan las siguientes:

1. Constitución Política de Colombia, artículos 48 y siguientes relacionados con la seguridad social.

2. Ley 100 de 1993: "Por medio de la cual se crea el Sistema General de Seguridad Social Integral"; Está compuesto por el Sistema de Salud, Pensiones, Riesgos Profesionales y otros Servicios Complementarios.

3. Ley 715 de 2001: a través de la cual se reforma el sistema de financiación del régimen subsidiado y se deroga la meta de universalización fijada por la ley 100 de 1993.

4. Ley 1122 de 2007: "por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones" con la que se busca mejorar algunos aspectos del sistema como dirección, control, y vigilancia, la prestación de los servicios de salud, la universalización, financiación y equilibrio del sistema.

5. Ley 1393 de 2010: "Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones" por medio de la cual se definen fuentes de recursos para la financiación de la salud y se dictan medidas contra la evasión de aportes.

6. Ley 1164 de 2011: Ley de talento humano en salud.

7. Ley 1438 de 2011: "Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones" en la que se realizan algunas modificaciones relacionadas con en el principio de eficiencia en la prestación de los servicios salud, a fin de mejorar aspectos como la calidad, atención, acceso al sistema.

8. Ley 1751 de 2015: Consagra la salud como un derecho fundamental autónomo, garantiza su prestación, lo regula y establece sus mecanismos de protección.

9. Ley 1797 de 2016: establece directrices para el saneamiento de las deudas del sector salud y el mejoramiento del flujo de recursos y de la calidad de la prestación de servicios de salud.

10. Ley 1949 de 2019: Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones.

11. Ley 1966 de 2019: Por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia en el sistema de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones.

Según lo anterior, la Constitución Política de Colombia definió la Seguridad Social Integral como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad. El objetivo del legislador fue garantizar a toda la población la cobertura de las contingencias que se pudieran generar en sus conciudadanos.

En la misma línea, tal como lo ha desarrollado la Corte Constitucional en Sentencia T-001/18, el derecho a la salud tiene una connotación de fundamental y además de derecho autónomo, definiéndolo como la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser", y garantizando bajo condiciones de "oportunidad, continuidad, eficiencia y calidad, de acuerdo con el principio de integralidad".

Además, ha dicho que el derecho a la salud obedece a la necesidad de abarcar las esferas mentales y corporales de la persona y a la de garantizar al individuo una vida en condiciones dignas, teniendo en cuenta que la salud es un derecho indispensable para el ejercicio de las demás garantías fundamentales.

Lo anterior significa que la sociedad y en especial los actores que hacen parte del mundo de la seguridad social deben entender el derecho fundamental a la salud como un derecho con especial garantía y que debe ser planificada a nivel interinstitucional especialmente en el ámbito económico, pues es precisamente este el pilar para garantizar la cobertura de este derecho.

El disfrute del derecho fundamental a la salud se debe entender bajo la esfera del concepto de seguridad social y su garantía como política estatal que reconozca las necesidades de los ciudadanos para el mantenimiento, conservación y recuperación de la salud, que es precisamente donde en los últimos años se ha visto amenazada a nivel económico lo cual ha generado un declive a nivel institucional para la prestación del servicio. No cabe duda alguna que Colombia ha tenido dificultad y no ha logrado constituir un Sistema de Salud creación de una infraestructura suficientemente fuerte para garantizar el goce efectivo de este derecho fundamental.

Pese a que el Estado Colombiano tiene planes de acción para tratar de intervenir la efectiva prestación del servicio, se le ha dificultado mantener un equilibrio económico lo cual se ve reflejado en las constantes acciones que deben interponer los ciudadanos para que el servicio sea prestado con calidad y efectividad, y lo cual también se ve reflejado en las carencias a nivel de infraestructura que tienen las entidades que hacen parte del mundo de la seguridad social colombiana.

V. JUSTIFICACIÓN

La Constitución Política de 1991 establece que la seguridad social es un derecho y un servicio público obligatorio y por tal razón está a cargo del Estado quien que debe garantizarlo, de conformidad con lo establecido en el artículo 48, según el cual "La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley".

De conformidad con lo establecido por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-828 de 2001 con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño, la seguridad social se ubica dentro de los principios constitucionales considerados como necesarios para la efectividad de la igualdad material. En este sentido no se trata de un derecho judicialmente exigible, sino de un mandato social que el constituyente de 1991 atribuye al Estado Social de Derecho. Por ello, las reglas y leyes en general, relacionadas con la seguridad social no se configuran para restringir el derecho, sino para el desarrollo normativo que oriente y ordene su optimización.

Así mismo, el artículo 49 de la norma superior dispone que es obligación del Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud conforme con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad y, del mismo modo, establece que es deber de todas las personas procurar el cuidado de su salud, así como la de su comunidad.

En desarrollo de los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, el legislador expidió la Ley 100 de 1993 “por medio de la cual se crea el Sistema General de Seguridad Social”, que reguló de manera general la seguridad social integral, con el objetivo de otorgar el amparo frente a aquellas contingencias a las que puedan verse expuestas las personas en relación con su salud y su situación económica.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud, creado por la Ley 100 de 1993, es un conjunto de reglas y principios que regulan la prestación del servicio público esencial de salud, y la organización y funcionamiento de las entidades encargadas de administrarlo, con el propósito de crear condiciones adecuadas para lograr el acceso de toda la población a los distintos niveles de atención, con arreglo a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad, participación, equidad, obligatoriedad, protección integral y libre escogencia, autonomía de instituciones, descentralización administrativa, participación social, concertación y calidad.

Tratándose de la salud, dispuso que, además de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, establecidos en la Constitución Política, el sistema general de salud se regirá, entre otros, por el principio de obligatoriedad, según el cual “la afiliación al sistema general de seguridad social en salud es obligatoria para todos los habitantes de Colombia”, de manera que “corresponde a todo empleador la afiliación de sus trabajadores a este sistema” y al “Estado facilitar la afiliación a quienes carezcan de vínculo con algún empleador o capacidad de pago”.

Por medio de la Ley 100 de 1993 y los decretos que la reglamentan, el legislador diseñó un Sistema de Seguridad Social en Salud que prevé para su financiamiento y administración un régimen contributivo y un régimen subsidiado que se vincula mediante un Fondo de Solidaridad y Garantías. Para el efecto, la ley ha previsto la existencia de Entidades Promotoras de Salud (EPS) y de Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS), que prestan el servicio de salud según delegación del Estado. Estas entidades, a su turno, tienen la facultad de prestar los servicios de salud directamente o de contratar la atención de los usuarios con las Instituciones Prestadoras de Salud.

El Sistema de Seguridad Social en Salud está diseñado para privilegiar el subsidio de la demanda y prever la existencia de entidades administradoras que juegan el papel de intermediarias entre los recursos financieros y las instituciones que prestan el servicio de salud y los usuarios. El papel que desempeñan las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) se ajusta a la idea del contrato de aseguramiento, en el que el prestador asume el riesgo y la administración de los recursos.

VI. CONSIDERACIONES

GASTO EN SALUD

Colombia se encuentra en niveles promedio respecto a países con similar PIB por habitante, sobrepasando los valores mínimos de referencia mundial. En general, aunque en términos de gasto per cápita colombiano es comparable con la mayoría de países que integran la OCDE con excepción de México y Chile, cuando se revisan las cifras de gasto del gobierno respecto al gasto total, el país se posiciona frente a sus pares en lugares privilegiados y por encima de las medianas, incluso de países desarrollados

La economía registró un fuerte repunte desde el segundo semestre de 2020, pero las protestas sociales y la imposición de nuevos confinamientos en abril y mayo de 2021 retrasarán una recuperación más duradera hasta la segunda mitad de 2021. Se prevé que el PIB crezca un 7,6% en 2021 y un 3,5%, en 2022, impulsado por el consumo privado y la inversión. La distribución de las vacunas está avanzando lentamente. La recuperación podría debilitarse como consecuencia de nuevas restricciones, pero también debido a la incertidumbre sobre las perspectivas fiscales.

El centro de pensamiento “Así Vamos en Salud” presentó una información relacionada con los periodos 2019-2020 del Índice Nacional de Salud, un estudio que realiza desde el 2007, para analizar la evolución de los indicadores de la salud en Colombia. En esta versión se contrasta, por primera vez, el sistema de salud colombiano con el de los países que hacen parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. El puntaje global que obtuvo el país fue de 53 puntos, sobre 100, lo que representa un descenso frente las ediciones en las que se comparaba a Colombia con países similares.

El Índice Nacional de Salud 2020 arroja algunas lecciones como la necesidad de abordar el sistema de salud intersectorialmente, pues no solo es competencia del Ministerio de Salud. En este sentido, Así Vamos en Salud señala que se requiere también la vinculación y el compromiso de todos los actores responsables de elevar las condiciones de salud de los colombianos y de mejorar la oferta de profesionales de la salud.

De tal modo, Colombia ha tenido un avance muy significativo en la cobertura de salud, pasando de un 24% en 1993 a un 97.81% en el 2021, lo que asegura que la mayoría de la población colombiana se encuentra asegurada.

Por otra parte, nuestro país se encuentra en niveles promedio respecto a países con similar PIB por habitante, sobrepasando los valores mínimos de referencia mundial. En general, aunque en términos de gasto per cápita colombiano es comparable con la mayoría de los países que integran la OCDE con excepción de México y Chile, cuando se revisan las cifras de gasto del gobierno respecto al gasto total, el país se posiciona frente a sus pares en lugares privilegiados y por encima de las medianas, incluso de países desarrollados[1]. La economía registró un fuerte repunte desde el segundo semestre de 2020, pero las protestas sociales y la imposición de nuevos confinamientos en abril y mayo de 2021 retrasarán una recuperación más duradera hasta la segunda mitad de 2021, así mismo y de acuerdo con cifras del ministerio de Salud, el gasto sanitario es del 6,83% del PIB.

[1] Revista Hospitalaria. Asociación Clínicas y Hospitales. Edición No. 117. Enero – febrero 2018

PQRD

Desde enero de 2017, hasta marzo de 2021, se han recibido en la Superintendencia Nacional de Salud un total de 2.911.237 PQRD, relacionadas con inconformidades en la prestación de servicios de salud, en contra de las entidades responsables de su aseguramiento, tal y como se muestra de manera detallada en el siguiente cuadro:

	2017	2018	2019	2020	2021 (ENE A MAR)	TOTAL
PQRD	483.431	588.244	752.987	850.931	235.644	2.911.237

Tabla 1. Comportamiento PQRD
Fuente: Base de datos año 2017- 2021 (mar)

Los motivos por los que más se presentan inconformidades han sido recurrentes desde el año 20017 a la fecha, siendo los principales la falta de oportunidad en la asignación de citas de consulta de medicina especializada, falta de oportunidad en la entrega de medicamentos y restricción en la libre escogencia de la EPS.

N	MOTIVOS ESPECIFICOS	2017	2018	2019	2020	2021 (ENE A MAR)	TOTAL
1	FALTA DE OPORTUNIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE CITAS DE CONSULTA MÉDICA ESPECIALIZADA DE OTRAS ESPECIALIDADES MÉDICAS	77.029	119.145	163.037	118.660	36.058	513.929
2	FALTA DE OPORTUNIDAD EN LA ENTREGA DE MEDICAMENTOS NO PBS	25.322	34.705	48.634	67.944	12.540	189.145
3	FALTA DE OPORTUNIDAD EN LA ENTREGA DE MEDICAMENTOS PBS	15.088	24.871	35.204	53.790	9.461	138.414
4	RESTRICCIÓN EN LA LIBRE ESCOGENCIA DE EPS	32.017	35.157	26.927	12.502	3.320	109.923
5	DEMORA DE LA AUTORIZACIÓN DE EXAMENES DE LABORATORIO O DIAGNÓSTICOS	16.139	19.336	23.104	34.920	12.054	105.536
6	FALTA DE OPORTUNIDAD PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE IMAGENOLOGIA DE SEGUNDO Y TERCER NIVEL	21.364	21.043	28.531	13.959	4.273	89.170
7	DEMORA DE LA AUTORIZACIÓN DE MEDICAMENTOS NO-PBS	10.425	11.943	17.853	38.283	10.353	88.857
8	DEMORA DE LA REFERENCIA O CONTRAREFERENCIA	15.930	22.736	25.818	15.447	4.547	84.720
9	FALTA DE OPORTUNIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE CITAS DE CONSULTA MEDICA GENERAL	10.453	7.974	10.053	36.530	13.663	78.673
10	DEMORA DE LA AUTORIZACIÓN DE CONSULTAS MEDICAS ESPECIALIZADA	10.770	16.758	19.340	22.052	8.210	77.330
	TOTAL TOP 10	**235.470**	**323.650**	**398.661**	**414.287**	**114.479**	**1.486.547**
	TOTAL GENERAL	**483.431**	**588.244**	**752.987**	**850.931**	**235.644**	**2.911.237**

Tabla 2. Top 10 de los principales motivos específicos en las PQRD
Fuente: Base de datos año 2017- 2021 (mar)

Así mismo, las EAPS que más han presentado PQRD durante estos periodos son Nueva EPS, Medimas y Coomeva.

N	EAPB	2017	2018	2019	2020	2021 (ENE A MAR)	TOTAL
1	NUEVA EPS	53.541	64.859	82.271	141.467	41.656	383.789
2	MEDIMÁS	42.497	87.295	122.150	87.936	14.905	354.783
3	COOMEVA	46.778	60.824	70.235	63.542	13.996	255.375
4	SALUD TOTAL	36.931	38.489	46.201	71.889	21.203	214.713
5	FAMISANAR	19.777	35.328	43.648	54.724	16.253	169.730
6	SÁNITAS	18.380	23.825	32.392	59.419	17.575	151.591
7	EPS SURA	14.030	19.159	30.170	53.716	17.137	133.712
8	COMPENSAR	16.854	19.605	24.511	41.198	12.197	114.365
9	MAGISTERIO	12.667	18.873	27.423	32.331	8.432	99.726
10	CAPITAL SALUD	14.447	18.818	27.031	30.517	8.039	98.852
	TOTAL TOP 10	**275.903**	**387.075**	**506.032**	**636.234**	**171.393**	**1.976.636**
	TOTAL GENERAL	**483.431**	**588.244**	**752.987**	**850.931**	**235.644**	**2.911.237**

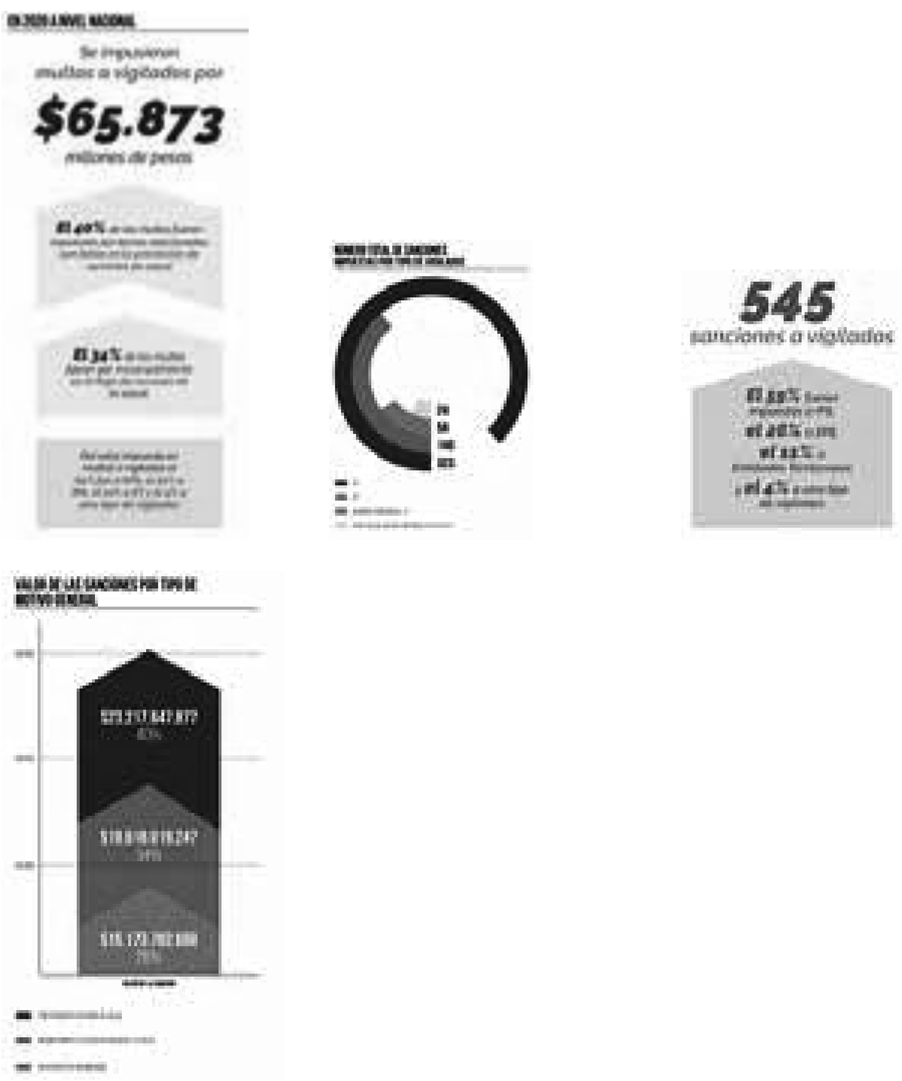
Tabla 4. Comportamiento PQRD por EAPB
Fuente: Base de datos año 2017 - 2021 (mar)

CIFRAS SNS

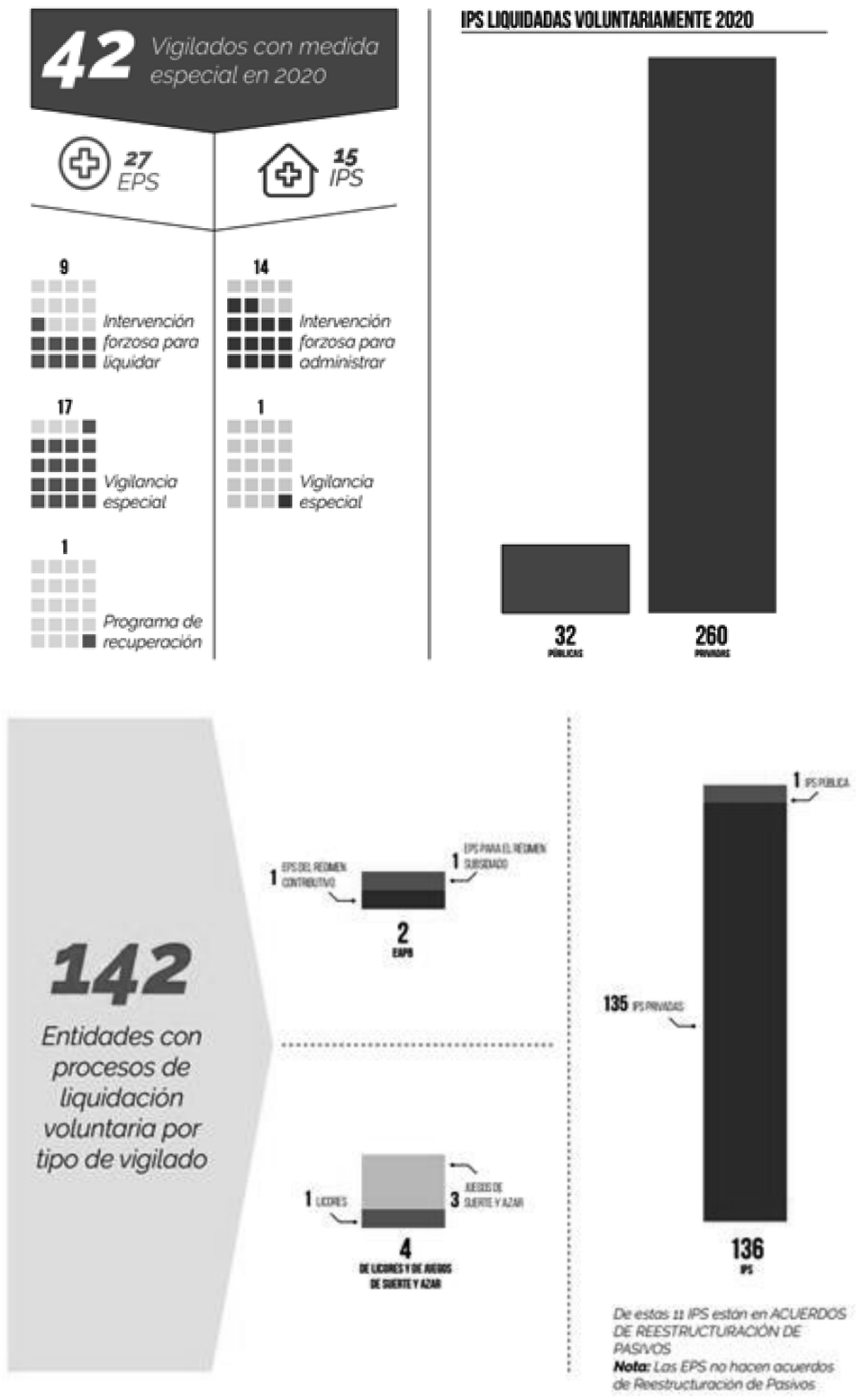
La Superintendencia Nacional de Salud, a través de la Delegada de Procesos Administrativos, durante las vigencias 2016 a 2021 (corte 22 de abril de 2021), sancionó con un monto total de CIENTO TREINTA Y UN MIL MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS ($ 131.589.382.984), por fallas en la prestación de los servicios de salud, flujo de recursos y reporte de información; entre otros.

SANCIONES IMPUESTAS A EAPB 2016-2021 (corte 22/04/2021)		
AÑO	NUMERO SANCIONES	TOTAL VALOR SANCIONES
2016	283	$ 25.174.084.513
2017	364	$ 13.681.684.958
2018	76	$ 19.149.351.328
2019	100	$ 37.182.408.520
2020	137	$ 34.344.042.375
2021	15	$ 2.057.811.390
TOTAL	875	$ 131.589.382.984

Fuente: Sistema de Investigaciones Administrativas- SIAD



Así mismo durante el 2020, la Superintendencia impuso medidas especiales a 42 vigilados, de los cuales 9 se encuentran en intervención forzosa para liquidar, 17cuentan con vigilancia especial y 1 se encuentra en programa de recuperación, como se detalla en la siguiente gráfica:



GIRO DIRECTO

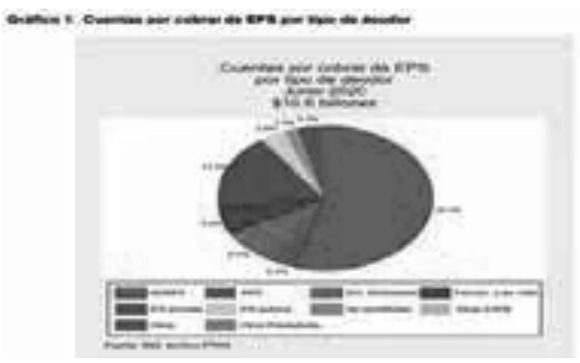
El marco normativo colombiano a estipulado lo siguiente en relación a este procedimiento: "La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES en nombre de las Entidades Promotoras de Salud y demás Entidades Obligadas a Compensar, realizará el giro directo de los recursos de las Unidades de Pago por Capitación - UPC de los regímenes contributivo y subsidiado destinadas a la prestación de servicios de salud, a todas las instituciones y entidades que presten dichos servicios y que provean tecnologías incluidas en el plan de beneficios, así como a los proveedores, de conformidad con los porcentajes y condiciones que defina el Ministerio de Salud y Protección Social. También aplicará transitoriamente el giro directo de los recursos asociados al pago de los servicios y tecnologías de salud no financiados con recursos de la UPC para los regímenes contributivo y subsidiado...".

CARTERA EN EL SECTOR SALUD

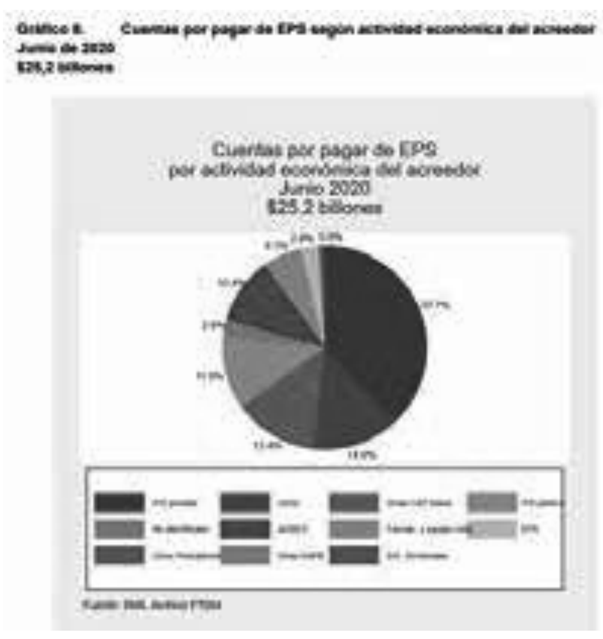
a. SNS

Como se justifica en la exposición de motivos del presente proyecto de ley, las cuentas por pagar a IPS con corte a marzo de 2021 ascienden a $13,371 miles de millones de pesos (archivo técnico FT004), y unas cuentas por cobrar a las mismas entidades de $2,785 miles de millones de pesos (archivo técnico FT003).

En el informe a corte de junio de 2020 la Superintendencia Nacional de Salud afirma que las cuentas por cobrar de las EPS ascendieron a $16,6 billones con corte a junio de 2020, de los cuales el 54,7% corresponde a cuentas de ADRES, FOSYGA o Minsalud, el 17,2% a IPS privadas, el 8,6% a entidades territoriales, el 5,9% a empresas comercializadoras de productos farmacéuticos y de equipo médico, el 3,8% a IPS públicas, el 3,7% a otras EPS, así:



Las 37 EPS registraron un total de $25.2 billones en sus cuentas por pagar, de los cuales el 37,7% corresponde a pasivos con IPS privadas, el 14,0% a otros pasivos (pasivos laborales y financieros, impuestos, multas, entre otros), el 13,4% a otras cuentas por pagar en salud, las cuales incluyen reservas técnicas por obligaciones conocidas no liquidadas y por obligaciones no conocidas relacionadas con servicios de salud, el 11,8% a IPS públicas, el 10,4% a ADRES, y el 12,7% restante corresponde principalmente a cuentas por pagar a empresas comercializadoras de productos farmacéuticos, otras EAPB, otros prestadores y entidades con actividad económica sin identificar, explicado en la siguiente gráfica:



La siguiente gráfica muestra las cuentas por pagar de EPS a IPS y reservas en salud según su naturaleza o tipo a junio de 2020.

Analizando específicamente las cuentas por pagar de las EPS a las IPS y por servicios de salud, estas ascendieron a $15,9 billones, de los cuales $9,5 billones corresponden a IPS privadas, $3,0 billones a IPS públicas, y $3,4 billones de reservas técnicas por obligaciones conocidas no liquidadas y por obligaciones no conocidas relacionadas con servicios de salud.

b. ACESI

La ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO Y HOSPITALES PÚBLICOS ha hecho un análisis indicando lo siguiente:

"La pandemia del Coronavirus declarada en 2020, habría de suponer que las Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) incrementarían sus giros para fortalecer los prestadores de servicios de salud a lo largo y ancho del país, especialmente a través de los cerca de 930 hospitales públicos con los que cuenta, todo, para hacerle frente a semejante problema de salud pública, fenómeno que a Colombia le ha costado hoy más de 119 mil muertos y acumula más de 4, 7 millones contagios reportado".

Lo cierto es que no fue así, toda vez que según fuentes de la misma asociación los hospitales públicos solo recibieron el 17% de los recursos en el año 2020, es decir, el mismo porcentaje otorgado en el año 2019.

La directora Ejecutiva de la Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos, ACESI, Olga Lucía Zuluaga Rodríguez, puso sobre la balanza lo que para muchos es el verdadero problema de la salud en el país: "¿es ineficiencia de lo público o realmente falta de herramientas y recursos para trabajar?".

Esto confirma y de paso desmiente, la versión de algunas voces de las EAPB, en el sentido que se hayan generado pagos adicionales al sector público, a pesar de que todos los costos aumentaron durante la pandemia y que hubo un real desequilibrio económico en especial en los contratos que desarrolla la red pública de baja y mediana complejidad[2]

Organizaciones como la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) confirman que las fuentes tradicionales no serán suficientes para garantizar el cierre financiero, además que a futuro el incremento de la demanda de los servicios de salud será la principal fuente de incremento del gasto en salud. Los mismos expertos confirman que para la siguiente década, el gasto del aseguramiento en salud puede superar el 7,7% del PIB (actual estimativo) en la siguiente década, el que podría llegar al 9,9% (2.035). La demora en el flujo de los recursos sigue siendo otro cuello de botella para los analistas. "Desde ANIF creemos que la sostenibilidad de largo plazo parte por fortalecer el aseguramiento y generar eficiencias en el gasto. Aún con eso, el Presupuesto General de la Nación deberá aportar 0.3% del PIB, en promedio al año, hasta 2035", indica el documento.

El crecimiento acelerado de las EPS y otros deudores ($9.4 billones a 2020), se le agregan nuevos problemas, como las enormes deudas del Adres (Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud) y del Fondo de Mitigación de Emergencias (Fome), esta última que corresponde a vacunación a millones de colombianos en los 32 departamentos. Es de anotar que ya se han aplicado más de 24 millones de dosis por parte de prestadores, no obstante, los recursos girados por ese concepto no alcanzan a pagar ni siquiera el 40% de dosis aplicadas.

Los prestadores (clínicas y hospitales públicos y privados) resultaron mucho más lesionados en sus finanzas de lo que se pensaba a 31 de diciembre de 2020, porque las 5.500 IPS privadas y los 923 hospitales públicos reportaron peores saldos contables y aumentos en sus carteras, mientras las empresas promotoras de salud arrojaron, por primera vez en años, utilidades netas que superan los $585 mil millones.

El año pasado, cuando ningún ser sobre el planeta estaba preparado para enfrentar los efectos de la pandemia, las empresas sociales del estado colombianas informaron ingresos por $14.6 billones, que comparado con el 2019 obtiene un descenso de 7.80%, cuando en ese periodo fue de 15.6 billones de pesos. Los costos de producción también aumentaron de $9.3 billones en 2019 a $9.6 billones en 2020, es decir sufrieron un incremento de 3,92%. En otras palabras, el aumento de elementos e insumos de trabajo para atender la emergencia, las condiciones de oferta y demanda, las fluctuaciones y variaciones en condiciones de mercado, además de la disminución de las actividades contratadas, condujo a que el costo medio aumentara, toda vez que el costo total (fijo más variable), no se alcanzó a cubrir con los ingresos, con lo cual el punto de equilibrio se desplazó en el tiempo por la pérdida de economías de escala.

En esa operación, al aumentar los costos y disminuir las ventas, la diferencia bruta de la utilidad en 2020 fue negativa (-1.6 billones de pesos) para los hospitales públicos. Las utilidades brutas de estos prestadores también fueron castigadas el año inmediatamente anterior, pues de $6.3 billones en 2019 se pasó a $4.7 billones. El peso de los costos de producción también incrementó de 59.52% en 2019 a 67.09% en 2020, es decir, la especulación de muchas materias primas hizo que este rubro se elevara en 7.57%.

El valor de la cartera (lo que le deben a los hospitales públicos) no disminuyó de manera significativa en el año 2020 y acorde a las cifras reportadas por el Decreto 2193 (reporte obligatorio de las Empresas Sociales del Estado al Ministerio de Salud y Protección Social) a marzo 31 de 2021 nuevamente tenemos un incremento de cartera que llega a los $9, 4 billones de pesos[3]

[2] https://acesi.com.co/pandemia-por-covid-19-agrava-la-crisis-financiera-de-los-hospitales-publicos/

[3] https://achc.org.co/wp-content/uploads/2021/01/INFORME-CARTERA-A-JUNIO-DE-2020-con-y-sin-deterioros.pdf

c. ACHC

Según el 44° informe de seguimiento de cartera hospitalaria a 30 de junio de 2020 realizado por la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas se evidencia que dicho informe ha arrojado el número más alto de prestadores reportantes en los 22 años en los que se elabora el estudio. Para ese semestre, la ACHC analizó el incremento del volumen absoluto y de la concentración de cartera morosa bajo el concepto denominado "SIN INCLUIR EL DETERIORO", el cual corresponde al efecto obligado de "castigar la cartera en mora de más difícil cobro"; cartera que dicho sea de paso obedece a la prestación de servicios de salud, AÚN SIN PAGO por parte de la entidad responsable (ya sea EPS, compañía aseguradora, el mismo Estado, entre otros deudores)[4]

A continuación, se presenta la composición realizada por la ACHC sobre la cartera por edades para ambos conceptos (incluyendo o no el deterioro bajo NIIF):

SIN INCLUIR EL "DETERIORO"

(Miles de $ y participación %)

Edad de cartera	Total en miles de pesos	Participación (%)	(%) Cartera en Mora (mayor a 60 días)
A 30 días más corriente	3.215.027.030	30,5%	64,1%
De 31 a 60 días	567.069.960	5,4%	
De 61 a 90 días	503.969.836	4,8%	
Más de 91 días	6.248.979.643	59,3%	
Total general	**10.535.046.470**	**100,0%**	**6.752.949.479**

INCLUYENDO EL "DETERIORO" BAJO METODOLOGÍA NIIF

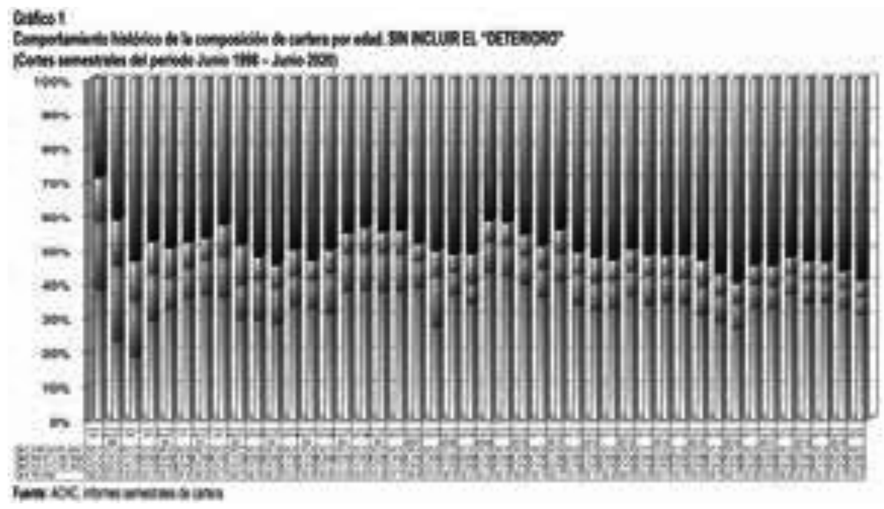
Edad de cartera	Total en miles de pesos	Participación (%)	(%) Cartera en Mora (mayor a 60 días)
A 30 días más corriente	3.179.905.930	37,9%	55,6%
De 31 a 60 días	545.058.583	6,5%	
De 61 a 90 días	482.356.337	5,8%	
Más de 91 días	4.173.546.889	49,8%	
Total general	**8.380.866.739**	**100,0%**	**4.655.902.726**

Fuente: ACHC, información que reportaron 218 instituciones agremiadas del total de afiliados.

Lo anterior indica, que las instituciones hospitalarias tienen provisionado en sus "cuentas por cobrar morosas" un valor por $ 2.1 billones (cartera de más difícil cobro), equivalente al 20,4 % de la deuda total a junio de 2020 sin deterioros ($ 10.5 billones); es decir para este periodo, la composición de la cartera hospitalaria para el conjunto de las 218 instituciones es la siguiente: ▪ Cartera corriente y sin vencimiento: 35,9 % ▪ Cartera morosa (mayor a 60 días): 43,7 % ▪ Cartera morosa provisionada por el deterioro bajo metodología NIIF (cartera de más difícil cobro): 20,4 % ▪ Cartera total (sumatoria de las categorías anteriores): 100,0 %[4]

[4] https://achc.org.co/wp-content/uploads/2021/01/INFORME-CARTERA-A-JUNIO-DE-2020-con-y-sin-deterioros.pdf

Los resultados arrojados por el análisis histórico de la ACHC entre los periodos comprendidos de 1998 a junio 30 de 2020 arrojan el siguiente comportamiento descrito en la gráfica que se adjunta a continuación:



El presente proyecto de Ley pretende realizar modificaciones que contribuyan a mejorar el flujo de los recursos del sistema, propendiendo por disminuir la intermediación en el giro a los prestadores.

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general que modifican la ley del código civil colombiano.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019)[5]:

[5] Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión 6. Radicado: 2019-02830-00. Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
"Por la cual se dictan medidas para mejorar el flujo de recursos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, fortalecer la prestación del servicio y se dictan otras disposiciones".	**SIN MODIFICACIÓN**	
Artículo 1. Objeto. El objetivo de la presente ley es dictar medidas tendientes a fortalecer y mejorar el Sistema General de Seguridad Social en Salud, que garanticen la sostenibilidad, el equilibrio financiero y que brinden mayor transparencia en el flujo de recursos, evitando barreras administrativas y garantizando la adecuada prestación de los servicios a los usuarios.	**SIN MODIFICACIÓN**	
Artículo 2. Giro Directo. La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud — ADRES realizará el giro directo a los Prestadores de Servicios de Salud y Proveedores por los servicios y tecnologías contenidas en el plan de beneficios individual en los regímenes subsidiado y contributivo del sistema.	**SIN MODIFICACIÓN**	
Artículo 3. Piso tarifario. El Sistema General de Seguridad Social en Salud, dispondrá de un piso tarifario el cual deberá tener un enfoque que garantice precios diferenciados según la región y que aplicará para todos los actores del Sistema. El Sistema Unificado de Tarifas tendrá estímulos hasta un 5%, sobre la facturación mensual, para las IPS públicas o privadas que sean acreditadas por excelencia y para los hospitales universitarios.	**Artículo 3. Piso tarifario.** El Sistema General de Seguridad Social en Salud, dispondrá de un piso tarifario el cual deberá tener un enfoque que garantice precios diferenciados según la región y que aplicará para todos los actores del Sistema. El Sistema Unificado de Tarifas tendrá estímulos hasta un 5%, sobre la facturación mensual, para las IPS públicas o privadas que sean acreditadas por excelencia y para los hospitales universitarios.	Se propone la adición de un parágrafo nuevo con el fin de garantizar que dentro del piso tarifario se tengan en cuenta las especiales condiciones y particularidades propias de las comunidades étnicas del país, para así garantizar equidad en la aplicación de dicho piso, pues estas comunidades se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad y desigualdad respecto al resto de la población por lo que requieren una mayor protección y realización de acciones positivas.
El piso tarifario tendrá dentro de los modos de pago, un componente importante ligado al cumplimiento de metas que midan las actividades de promoción de la salud y la prevención de la enfermedad. Los actores del sistema en ningún caso podrán contratar la prestación del servicio por valores inferiores a los establecidos en el piso tarifario. El Ministerio de Salud y Protección Social, tendrá un (1) año a partir de la promulgación de la presente Ley, para emitir el piso tarifario, el cual deberá ser actualizado anualmente según el IPC.	El piso tarifario tendrá dentro de los modos de pago, un componente importante ligado al cumplimiento de metas que midan las actividades de promoción de la salud y la prevención de la enfermedad. Los actores del sistema en ningún caso podrán contratar la prestación del servicio por valores inferiores a los establecidos en el piso tarifario. El Ministerio de Salud y Protección Social, tendrá un (1) año a partir de la promulgación de la presente Ley, para emitir el piso tarifario, el cual deberá ser actualizado anualmente según el IPC. **Parágrafo: Dentro del piso tarifario, a que hace referencia el presente artículo, también se garantizará la aplicación de un enfoque diferencial étnico.**	
Artículo 4. Prohibición integración vertical. Las Empresas Promotoras de Salud y/o Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios, no podrán prestar servicios de salud directamente a sus usuarios, lo harán a través de contratación con Instituciones Prestadoras de Salud -IPS, públicas, mixtas o privadas, o con profesionales independientes debidamente habilitados. Así mismo las Empresas Promotoras de Salud y/o Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios no podrán contratar directamente o a través de terceros con sus propias IPS o aquellas donde participen en su composición accionaria.	Artículo 4. Prohibición **de** integración vertical. Las Empresas Promotoras de Salud y/o Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios, no podrán prestar servicios de salud directamente a sus usuarios, lo harán a través de contratación con Instituciones Prestadoras de Salud -IPS, públicas, mixtas o privadas, o con profesionales independientes debidamente habilitados. Así mismo las Empresas Promotoras de Salud y/o Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios no podrán contratar directamente o a través de terceros con sus propias IPS o aquellas donde participen en su composición accionaria.	Se realizan ajustes de redacción.
Artículo 5. Contratación primer nivel. Las entidades encargadas del aseguramiento en salud en Colombia deberán contratar los servicios de primer nivel de atención con los hospitales que integran la red pública en su respectiva circunscripción territorial. En aquellos lugares donde la oferta de servicios sea escasa, se podrá contratar con los hospitales privados del mismo nivel en aras de garantizar el derecho fundamental de la salud de la población.	Artículo 5. Contratación **de** primer nivel. Las entidades encargadas del aseguramiento en salud en Colombia deberán contratar los servicios de primer nivel de atención con los hospitales que integran la red pública en su respectiva circunscripción territorial. En aquellos lugares donde la oferta de servicios sea escasa, se podrá contratar con los hospitales privados del mismo nivel en aras de garantizar el derecho fundamental de la salud de la población.	Se realizan ajustes de redacción
Artículo 6. Sistema de pago por resultado. El Ministerio de Salud y Protección Social diseñará e implementará un sistema de pago por resultado que incentive a las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios a alcanzar los mayores logros posibles en el mejoramiento del estado de salud de la población, el mejoramiento de la calidad de la atención, la satisfacción y experiencia del usuario y la adecuada utilización de sus recursos. Para el cumplimiento de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social establecerá la metodología con el fin de lograr la implementación progresiva del sistema y deberá ceñirse a los siguientes indicadores, los cuales serán valorados equitativamente al momento de	**Artículo 6. Sistema de pago por resultado.** El Ministerio de Salud y Protección Social diseñará e implementará un sistema de pago por resultado que incentive a las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios a alcanzar los mayores logros posibles en el mejoramiento del estado de salud de la población, el mejoramiento de la calidad de la atención, la satisfacción y experiencia del usuario y la adecuada utilización de sus recursos. Para el cumplimiento de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social establecerá la metodología con el fin de lograr la implementación progresiva del sistema y deberá ceñirse a los siguientes indicadores, los cuales serán valorados equitativamente al momento de realizar el pago a las Entidades	Se realizan ajustes de redacción

realizar el pago a las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios: a) Satisfacción al usuario el cual se medirá por: 1. Número de quejas resueltas y tutelas falladas en contra de las entidades, por cada 1.000 usuarios. 2. Encuesta de satisfacción cualitativa y cuantitativa, la cual se realizará una vez al año a los usuarios de cada Entidad Administradora de los Planes de Beneficios. 3. Diseño de planes y programas de atención al usuario que incluyan un enfoque diferencial para poblaciones de difícil acceso, cobertura, resolutividad e interacción con el usuario, garantizando la atención en las regiones que no haya conectividad o tecnologías de la información. b) Cumplimiento y mejora en los indicadores del Plan Decenal de Salud Pública, atendiendo el enfoque diferencial por departamento, ciclo vital y población. c) Aplicación de las guías de atención expedidas por el Ministerio de Salud y su medición de adherencia. Sin detrimento del ejercicio de la autonomía de los profesionales de la salud. d) Cumplimiento de las normas de calidad en la oportunidad de la prestación del servicio establecidas	Administradoras de los Planes de Beneficios: a) Satisfacción al usuario el cual se medirá por: 1. Número de quejas resueltas y tutelas falladas en contra de las entidades, por cada 1.000 usuarios. 2. Encuesta de satisfacción cualitativa y cuantitativa, la cual se realizará una vez al año a los usuarios de cada Entidad Administradora de los Planes de Beneficios. 3. Diseño de planes y programas de atención al usuario que incluyan un enfoque diferencial para poblaciones de difícil acceso, cobertura, resolutividad e interacción con el usuario, garantizando la atención en las regiones que no haya conectividad o tecnologías de la información. b) Cumplimiento y mejora en los indicadores del Plan Decenal de Salud Pública, atendiendo el enfoque diferencial por departamento, ciclo vital y población. c) Aplicación de las guías de atención expedidas por el Ministerio de Salud y su medición de adherencia. Sin detrimento del ejercicio de la autonomía de los profesionales de la salud. d) Cumplimiento de las normas de calidad en la oportunidad de la prestación del servicio establecidas por	

por el Ministerio de Salud. e) Oportunidad en la entrega de medicamentos y en la toma de exámenes paraclínicos e imágenes diagnósticas. f) Tiempo de Inicio de tratamientos intervencionistas y de alto costo después del diagnóstico médico. g) Implementación del modelo de atención integral de salud con atención diferenciada basada en atención primaria en salud con enfoque en salud familiar. h) Percepción cualitativa y cuantitativa, el cual se medirá anualmente, con el fin de evaluar las condiciones laborales con las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios por parte del personal de la salud. Los anteriores indicadores como mínimo deberán enfocarse en el logro de metas o resultados esperados y en actividades consideradas prioritarias, obligatorias o de interés en salud pública; en el mejoramiento de la calidad de la atención, la experiencia y satisfacción del usuario; y en la adecuada gestión de los recursos. El Gobierno Nacional reglamentara el pago por resultados descrito en el presente artículo, para lo cual solicitara el acompañamiento de las universidades públicas y privadas y deberá crear un formulario de evaluación el cual arrojara un resultado porcentual sobre cada uno de los indicadores señalados en el	el Ministerio de Salud. e) Oportunidad en la entrega de medicamentos y en la toma de exámenes paraclínicos e imágenes diagnósticas. f) Tiempo de Inicio de tratamientos intervencionistas y de alto costo después del diagnóstico médico. g) Implementación del modelo de atención integral de salud con atención diferenciada basada en atención primaria en salud con enfoque en salud familiar. h) Percepción cualitativa y cuantitativa, el cual se medirá anualmente, con el fin de evaluar las condiciones laborales con las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios por parte del personal de la salud. Los anteriores indicadores como mínimo deberán enfocarse en el logro de metas o resultados esperados y en actividades consideradas prioritarias, obligatorias o de interés en salud pública; en el mejoramiento de la calidad de la atención, la experiencia y satisfacción del usuario; y en la adecuada gestión de los recursos. El Gobierno Nacional reglamentara el pago por resultados descrito en el presente artículo, para lo cual solicitara el acompañamiento de las universidades públicas y privadas y deberá crear un formulario de evaluación el cual arrojara un resultado porcentual sobre cada uno de los indicadores señalados en el presente artículo y que servirá de insumo	

presente artículo y que servirá de insumo para analizar y calcular el valor a pagar a las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios por el resultado obtenido, el cual será del 3% de la UPC como valor fijo y adicional hasta un 5%, el cual será equivalente o proporcional al resultado obtenido y sin exceder el valor total a pagar del 8%. **Parágrafo:** Para realizar una valoración objetiva y con el fin de determinar el valor o porcentaje de pago por resultados a las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios, se conformará una comisión integrada por 1 representante de los hospitales, 2 representantes de los trabajadores del sector salud, 1 representante de los pacientes, 1 representante de las EAPB, 1 representante del Ministerio de Salud y 1 representante de la ADRES. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento de la presente comisión, la cual actuará ad honorem y sus decisiones serán vinculantes.	para analizar y calcular el valor a pagar a las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios por el resultado obtenido, el cual será del 3% de la UPC como valor fijo y adicional hasta un 5%, el cual será equivalente o proporcional al resultado obtenido y sin exceder el valor total a pagar del 8%. **Parágrafo:** Para realizar una valoración objetiva y con el fin de determinar el valor o porcentaje de pago por resultados a las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios, se conformará una comisión integrada por: **Un (1)** representante de los hospitales **Dos (2)** representantes de los trabajadores del sector salud **Un (1)** representante de los pacientes **Un (1)** representante de las EAPB **Un (1)** representante del Ministerio de Salud y 1 representante de la ADRES El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento de la presente comisión, la cual actuará ad honorem y sus decisiones serán vinculantes.	
	ARTÍCULO NUEVO **Artículo 7. Modifíquese el artículo 20 de la ley 1797 de 2016 de la siguiente manera:** **ARTÍCULO 20. Nombramiento de Gerentes o Directores de las Empresas Sociales del Estado. Los Gerentes o Directores de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial serán nombrados por el Jefe de la respectiva**	Se propone la adición de un artículo nuevo

	Entidad Territorial; y por el Presidente de la República en aquellos del nivel nacional. Corresponderá al Presidente de la República, a los Gobernadores y los Alcaldes, dentro de los tres (3) meses siguientes a su posesión, adelantar los nombramientos regulados en el presente artículo, seleccionando a una persona de lista de elegibles conformada por convocatoria pública la cual deberá contener procesos de postulación, evaluación y selección que para dicho fin sea definido y reglamentado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, procesos que deberán incluir como mínimo las siguientes fases: **1. La convocatoria y la publicación del perfil requerido, requisitos mínimos, y condiciones del cargo.** **2. Postulación e inscripción por parte de los posibles candidatos, presentando como mínimo hoja de vida, certificados de los requisitos mínimos, y una propuesta de plan de gestión institucional y administrativa en caso de ser seleccionado.** **3. Lista de admitidos a la convocatoria pública.** **4. Prueba de competencias y conocimientos en los temas propios de su cargo** **5. Entrevistas a los candidatos que hayan superado el puntaje mínimo requerido de la Prueba de aptitudes y conocimiento.**	

	6. Publicación de la evaluación y calificación de los candidatos habilitados **7. Conformación de una lista de elegibles, la cual estará integrada por los 10 candidatos que obtengan las calificaciones más altas del proceso, y se hayan verificado los soportes y cumplimiento de los requisitos fijados para el proceso respectivo.** **8. Los jefes de las respectivas Entidades Territoriales o el Presidente de la República, según corresponda para cada caso, seleccionará de esta lista de elegibles, a la persona que nombrará para el cargo respectivo.** **Los Gerentes o Directores de las Empresas Sociales del Estado serán nombrados para períodos institucionales de cuatro (4) años, el cual empezará con la posesión y culminará tres (3) meses después del inicio del periodo institucional del Presidente de la República, del Gobernador o del Alcalde. Dentro de dicho período, sólo podrán ser** **retirados del cargo con fundamento en una evaluación insatisfactoria del plan de gestión, el cual estará a cargo de la junta directiva de dicho hospital.** **Parágrafo primero. En la reglamentación de la convocatoria pública descrita en el presente artículo, se deberá incluir dentro de los criterios de ponderación un porcentaje adicional del 5% para aquellos trabajadores que se encuentren vinculados en la red pública o del 10% para los que se encuentren vinculados**	

	en la respectiva Empresa Social del Estado. En ningún caso, los porcentajes establecidos en el presente parágrafo podrán acumularse en favor de una sola persona. **Parágrafo segundo. Las entrevistas que se surtan en desarrollo de la presente convocatoria, deberán ser públicas y se realizaran por parte de la Junta Directiva del Hospital.**	
Artículo 7. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.	Artículo **8.** Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.	Se modifica la numeración conforme a la adición del artículo nuevo

VII. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva para primer debate y ponemos en consideración de la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el texto propuesto, para que esta Honorable célula legislativa se sirva dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley 283 de 2021 *"Por la cual se dictan medidas para mejorar el flujo de recursos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, fortalecer la prestación del servicio y se dictan otras disposiciones*".

De los Honorables Representantes,

JHON ARLEY MURILLO BENITEZ
Coordinador Ponente

JOSÉ LUIS CORREA LÓPEZ
Coordinador Ponente

FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN
Ponente

VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA

PROYECTO DE LEY No. 283 DE 2021 CÁMARA

"Por la cual se dictan medidas para mejorar el flujo de recursos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, fortalecer la prestación del servicio y se dictan otras disposiciones".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. El objetivo de la presente ley es dictar medidas tendientes a fortalecer y mejorar el Sistema General de Seguridad Social en Salud, que garanticen la sostenibilidad, el equilibrio financiero y que brinden mayor transparencia en el flujo de recursos, evitando barreras administrativas y garantizando la adecuada prestación de los servicios a los usuarios.

Artículo 2. Giro Directo. La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud — ADRES realizará el giro directo a los Prestadores de Servicios de Salud y Proveedores por los servicios y tecnologías contenidas en el plan de beneficios individual en los regímenes subsidiado y contributivo del sistema.

Artículo 3. Piso tarifario. El Sistema General de Seguridad Social en Salud, dispondrá de un piso tarifario el cual deberá tener un enfoque que garantice precios diferenciados según la región y que aplicará para todos los actores del Sistema.

El Sistema Unificado de Tarifas tendrá estímulos hasta un 5%, sobre la facturación mensual, para las IPS públicas o privadas que sean acreditadas por excelencia y para los hospitales universitarios.

El piso tarifario tendrá dentro de los modos de pago, un componente importante ligado al cumplimiento de metas que midan las actividades de promoción de la salud y la prevención de la enfermedad.

Los actores del sistema en ningún caso podrán contratar la prestación del servicio por valores inferiores a los establecidos en el piso tarifario.

El Ministerio de Salud y Protección Social, tendrá un (1) año a partir de la promulgación de la presente Ley, para emitir el piso tarifario, el cual deberá ser actualizado anualmente según el IPC.

Parágrafo: Dentro del piso tarifario a que hace referencia el presente artículo se garantizará la aplicación de un enfoque diferencial étnico.

Artículo 4. Prohibición de integración vertical. Las Empresas Promotoras de Salud y/o Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios, no podrán prestar servicios de salud directamente a sus usuarios, lo harán a través de contratación con Instituciones Prestadoras de Salud -IPS, públicas, mixtas o privadas, o con profesionales independientes debidamente habilitados.

Así mismo las Empresas Promotoras de Salud y/o Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios no podrán contratar directamente o a través de terceros con sus propias IPS o aquellas donde participen en su composición accionaria.

Artículo 5. Contratación de primer nivel. Las entidades encargadas del aseguramiento en salud en Colombia deberán contratar los servicios de primer nivel de atención con los hospitales que integran la red pública en su respectiva circunscripción territorial. En aquellos lugares donde la oferta de servicios sea escasa, se podrá contratar con los hospitales privados del mismo nivel en aras de garantizar el derecho fundamental de la salud de la población.

Artículo 6. Sistema de pago por resultado. El Ministerio de Salud y Protección Social diseñará e implementará un sistema de pago por resultado que incentive a las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios a alcanzar los mayores logros posibles en el mejoramiento del estado de salud de la población, el mejoramiento de la calidad de la atención, la satisfacción y experiencia del usuario y la adecuada utilización de sus recursos.

Para el cumplimiento de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social establecerá la metodología con el fin de lograr la implementación progresiva del sistema y deberá ceñirse a los siguientes indicadores, los cuales serán valorados equitativamente al momento de realizar el pago a las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios:

a) Satisfacción al usuario el cual se medirá por:

1. Número de quejas resueltas y tutelas falladas en contra de las entidades, por cada 1.000 usuarios.

2. Encuesta de satisfacción cualitativa y cuantitativa, la cual se realizará una vez al año a los usuarios de cada Entidad Administradora de los Planes de Beneficios.

3. Diseño de planes y programas de atención al usuario que incluyan un enfoque diferencial para poblaciones de difícil acceso, cobertura, resolutividad e interacción con el usuario, garantizando la atención en las regiones que no haya conectividad o tecnologías de la información.

b) Cumplimiento y mejora en los indicadores del Plan Decenal de Salud Pública, atendiendo el enfoque diferencial por departamento, ciclo vital y población.

c) Aplicación de las guías de atención expedidas por el Ministerio de Salud y su medición de adherencia. Sin detrimento del ejercicio de la autonomía de los profesionales de la salud.

d) Cumplimiento de las normas de calidad en la oportunidad de la prestación del servicio establecidas por el Ministerio de Salud.

e) Oportunidad en la entrega de medicamentos y en la toma de exámenes paraclínicos e imágenes diagnósticas.

f) Tiempo de Inicio de tratamientos intervencionistas y de alto costo después del diagnóstico médico.

g) Implementación del modelo de atención integral de salud con atención diferenciada basada en atención primaria en salud con enfoque en salud familiar.

h) Percepción cualitativa y cuantitativa, el cual se medirá anualmente, con el fin de evaluar las condiciones laborales con las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios por parte del personal de la salud.

Los anteriores indicadores como mínimo deberán enfocarse en el logro de metas o resultados esperados y en actividades consideradas prioritarias, obligatorias o de interés en salud pública; en el mejoramiento de la calidad de la atención, la experiencia y satisfacción del usuario; y en la adecuada gestión de los recursos.

El Gobierno Nacional reglamentará el pago por resultados descrito en el presente artículo, para lo cual solicitará el acompañamiento de las universidades públicas y privadas y deberá crear un formulario de evaluación el cual arrojará un resultado porcentual sobre cada uno de los indicadores señalados en el presente artículo y que servirá de insumo para analizar y calcular el valor a pagar a las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios por el resultado obtenido, el cual será del 3% de la UPC como valor fijo y adicional hasta un 5%, el cual será equivalente o proporcional al resultado obtenido y sin exceder el valor total a pagar del 8%.

Parágrafo: Para realizar una valoración objetiva y con el fin de determinar el valor o porcentaje de pago por resultados a las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios, se conformará una comisión integrada por:

Un (1) representante de los hospitales

Dos (2) representantes de los trabajadores del sector salud

Un (1) representante de los pacientes

Un (1) representante de las EAPB

Un (1) representante del Ministerio de Salud y

Un (1) representante de la ADRES

El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento de la presente comisión, la cual actuará ad honorem y sus decisiones serán vinculantes.

Artículo 7. Modifíquese el artículo 20 de la ley 1797 de 2016 de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 20. Nombramiento de Gerentes o Directores de las Empresas Sociales del Estado. Los Gerentes o Directores de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial serán nombrados por el Jefe de la respectiva Entidad Territorial; y por el Presidente de la República en aquellos del nivel nacional. Corresponderá al Presidente de la República, a los Gobernadores y los Alcaldes, dentro de los tres (3) meses siguientes a su posesión, adelantar los nombramientos regulados en el presente artículo, seleccionando a una persona de lista de elegibles conformada por convocatoria pública la cual deberá contener procesos de postulación, evaluación y selección que para dicho fin sea definido y reglamentado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, procesos que deberán incluir como mínimo las siguientes fases:

1. La convocatoria y la publicación del perfil requerido, requisitos mínimos, y condiciones del cargo.

2. Postulación e inscripción por parte de los posibles candidatos, presentando como mínimo hoja de vida, certificados de los requisitos mínimos, y una propuesta de plan de gestión institucional y administrativa en caso de ser seleccionado.

3. Lista de admitidos a la convocatoria pública.

4. Prueba de competencias y conocimientos en los temas propios de su cargo

5. Entrevistas a los candidatos que hayan superado el puntaje mínimo requerido de la Prueba de aptitudes y conocimiento.

6. Publicación de la evaluación y calificación de los candidatos habilitados

7. Conformación de una lista de elegibles, la cual estará integrada por los 10 candidatos que obtengan las calificaciones más altas del proceso, y se hayan verificado los soportes y cumplimiento de los requisitos fijados para el proceso respectivo.

8. Los jefes de las respectivas Entidades Territoriales o el Presidente de la República, según corresponda para cada caso, seleccionará de esta lista de elegibles, a la persona que nombrará para el cargo respectivo.

Los Gerentes o Directores de las Empresas Sociales del Estado serán nombrados para períodos institucionales de cuatro (4) años, el cual empezará con la posesión y culminará tres (3) meses después del inicio del periodo institucional del Presidente de la República, del Gobernador o del Alcalde. Dentro de dicho período, sólo podrán ser retirados del cargo con fundamento en una evaluación insatisfactoria del plan de gestión, el cual estará a cargo de la junta directiva de dicho hospital.

Parágrafo primero. En la reglamentación de la convocatoria pública descrita en el presente artículo, se deberá incluir dentro de los criterios de ponderación un porcentaje adicional del 5% para aquellos trabajadores que se encuentren vinculados en la red pública o del 10% para los que se encuentren vinculados en la respectiva Empresa Social del Estado. En ningún caso, los porcentajes establecidos en el presente parágrafo podrán acumularse en favor de una sola persona.

Parágrafo segundo. Las entrevistas que se surtan en desarrollo de la presente convocatoria deberán ser públicas y se realizarán por parte de la Junta Directiva del Hospital.”

Artículo 8. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,

JHON ARLEY MURILLO BENITEZ
Coordinador Ponente

JOSÉ LUIS CORREA LÓPEZ
Coordinador Ponente

FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 293 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1861 de 2017 y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NO. 293 DE 2021 CÁMARA

"Por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1861 de 2017 y se dictan otras disposiciones"

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. OBJETO DEL PROYECTO
2. ANTECEDENTES
3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA
4. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO
   a. Justificación
   b. Marco normativo
   c. Conveniencia
5. MODIFICACIONES
6. PROPOSICIÓN

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto permitir que los jóvenes colombianos puedan prestar el servicio militar obligatorio en el Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales, lo cual tiene como finalidad salvaguardar la vida, los bienes y los recursos naturales de la sociedad, fortalecer la prevención y atención de emergencias, incendios, rescates e incidentes con materiales peligrosos, y mitigar el impacto social y medioambiental de los eventos atendidos por el Cuerpo de Bomberos.

2. ANTECEDENTES

Este proyecto de ley fue radicado ante el Secretario General de la Cámara de Rrepresetantes, Dr. Jorge Humberto Mantilla, el día 25 de agosto de 2021 y se le asignó el número 293/2021C.

Los Honorables Representantes autores de la presente ley son: H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa, H.R. Alejandro Alberto Vega Pérez, H.R. José Elver Hernández Casas, H.R. Jhon Arley Murillo Benitez, H.R. José Vicente Carreño Castro y H.R. Elizabeth Jay-Pang Diaz.

Mediante oficio de fecha 27 de septiembre de 2021 fuimos designados como ponentes los Representantes Gustavo Londoño y Carlos Ardila Espinosa.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La presente iniciativa Legislativa busca que los jóvenes colombianos que, de conformidad con lo establecido en la Ley 1861 de 2017 están obligados a prestar el servicio militar, tengan la posibilidad de cumplir este deber constitucional por homologación en el Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales.

Por tanto, se dispone que se adicionará un literal "f" a la Ley 1861 de 2017 en su Artículo 15, contemplando la posibilidad de que los colombianos puedan cumplir con el requisito de prestar servicio militar "Por homologación como auxiliar del Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales".

El proyecto también dispone que los colombianos que presten su servicio social homologable al militar, se regirán por las normas pertinentes mientras lo hagan, separando así los regímenes normativos de quienes presten su servicio militar en el INPEC, Policía o Fuerzas Militares, respecto de quienes lo hagan en el Cuerpo de Bomberos.

De otro lado, en el Parágrafo No. 2 del Artículo 15 se dispone que para prestar el servicio social homologable al militar en el cuerpo de Bomberos, tendrán prioridad aquellas personas que tengan una formación previa en la entidad bomberil. Esto, con el fin de lograr la disponibilidad del recurso humano previamente capacitado en los Cuerpos de Bomberos, y con ello disminuir el coste de formación del personal. Igualmente, quienes deseen

prestar su servicio social homologable, sin tener el entrenamiento previo, podrán hacerlo únicamente si existen los cupos de formación disponibles.

Finalmente, se indica que el Ministerio de Defensa, en conjunto con el Ministerio del Interior y la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, ejercerán su facultad reglamentaria frente a este tema, para que allí determinen los requisitos y aptitudes necesarias que deben cumplir los jóvenes para prestar el servicio obligatorio en el Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales, y para determinar los cupos en la institución de Bomberos sin afectar el reclutamiento de INPEC, Policía y Fuerzas Militares.

Así mismo, se dicta que las anteriores entidades deben establecer los medios necesarios de financiación para la capacitación, instrucción, dotación de equipos y elementos de seguridad, entre otros elementos, con el fin de que estos jóvenes estén integralmente formados y cuenten con los instrumentos necesarios para controlar y mitigar todas las situaciones de peligro y riesgos que pudieran afrontar en el desarrollo de su servicio obligatorio.

La reglamentación por parte de la rama ejecutiva será la encargada de lograr el cumplimiento de la presente norma, de forma que el aprovechamiento de recursos humanos necesarios para el Cuerpo de Bomberos no implique una disminución del recurso humano para las Fuerzas Militares y de Policía.

4. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

a. Justificación

Actualmente, el Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales cuenta con múltiples limitantes presupuestales y de recursos humanos que afectan la prestación de los servicios que se le encomiendan a esta institución, entre los cuales se encuentran atender emergencias como incendios, inundaciones, catástrofes naturales y mitigar incidentes con materiales peligrosos.

Dicha situación es especialmente preocupante en urbes que están en constante crecimiento, pues en estas se desarrollan actividades comerciales e industriales cada vez más complejas, en las que se incrementan las posibilidades de que se presenten emergencias y se concreten peligros como los mencionados anteriormente.

Colombia, cuenta con 831 cuerpos de bomberos, de los cuales 761 son voluntarios, 44 son aeronáuticas (aeropuertos) y 26 son oficiales (vinculados a las alcaldías directamente). Esta institución bomberil debe atender las emergencias de los 1.102 municipios de Colombia, motivo por el cual es claro que no cuenta con el número suficiente de integrantes para cubrir las emergencias que se presentan en todo el territorio nacional.

Por el contrario, el servicio militar obligatorio que los jóvenes colombianos deben cumplir en las fuerzas militares o de policía, cuenta con un alto número de personas que se integran año a año por motivo de los servicios de reclutamiento. En ese sentido, de acuerdo con el Comando General de las Fuerzas Militares, en el primer contingente de 2021 el Ejército Nacional contemplaba incorporar a 21 hombres "en edades comprendidas entre 18 y hasta faltando un día para cumplir los 24 años de edad" para que cumplan el deber constitucional de servir a la comunidad[1]. Esta cifra contrasta con la de 227.009 estudiantes varones matriculados en el grado 11 para el año 2019[2], de donde se puede deducir que hay un excedente de recurso humano que podría resolver su situación militar homologando el servicio social que se preste en el Cuerpo de Bomberos.

En ese sentido, permitir que los jóvenes puedan homologar el deber constitucional de servir a la sociedad ingresando y perteneciendo en el

[1] Comando General de las Fuerzas Armadas. (Febrero 2, 2021). *"Ejército incorporará 21 mil hombres para prestar servicio militar obligatorio"*. Recuperado de https://www.cgfm.mil.co/es/blog/ejercito-incorporara-21-mil-hombres-para-prestar-servicio-militar-obligatorio

[2] Cifras de Mineducación, tomadas de http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/planeacion-basica/grado0

Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales, permitiría, por un lado, suplir el déficit de integrantes que actualmente afecta a esta institución y, por otro, dar la oportunidad a ciertas personas presten su servicio obligatorio en este cuerpo civil, siempre y cuando cuenten con las aptitudes para la atención de emergencias, incendios, rescates e incidentes con materiales peligrosos, y mitigar el impacto social y medioambiental de estos eventos en los colombianos y sus bienes.

Debe tenerse en consideración que el presente proyecto de ley no afectará la masiva vinculación de personas a las fuerzas militares, ni generará un déficit en estas instituciones. Puesto que la dirección nacional de bomberos serán las encargadas de estudiar, analizar y ejecutar el número de vacantes para la prestación de esta labor que homologará esta obligatoriedad de carácter militar, así pues, esta ley no se inmiscuye en la autonomía de cada institución para definir sus necesidades de personal y recursos humanos.

b. Marco Normativo

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA

"ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: **servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos deberes consagrados en la Constitución;** facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares." (Resaltado fuera de texto).

2. LEGISLACIÓN COLOMBIANA

Ley 48 de 1993 "Por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización"

En su **artículo 13** reglamento las modalidades de prestación del servicio militar en Colombia

> ***<<Artículo 13>> Ley 48 de 1993.*** *"El Gobierno podrá establecer diferentes modalidades para atender la obligación de la prestación del servicio militar obligatorio. Continuarán rigiendo las modalidades actuales sobre la prestación del servicio militar:*
> *a. Como soldado regular, de 18 a 24 meses.*
> *b. Como soldado bachiller, durante 12 meses.*
> *c. Como auxiliar de policía bachiller, durante 12 meses.*
> *d. Como soldado campesino, de 12 hasta 18 meses.*
>
> ***PARÁGRAFO 1o.*** *Los soldados, en especial los bachilleres, además de su formación militar, y demás obligaciones inherentes a su calidad de soldado, deberán ser instruidos y dedicados a la realización de actividades de bienestar social a la comunidad y en especial a tareas para la preservación del medio ambiente y conservación ecológica.*
>
> ***PARÁGRAFO 2o.*** *Los soldados campesinos prestarán su servicio militar obligatorio en la zona geográfica en donde residen. El Gobierno Nacional organizará tal servicio tomando en cuenta su preparación académica y oficio".*

En su **artículo 10** se manifiesta quienes están en la obligación de prestar el servicio militar obligatorio:

> ***<<Artículo 10>> Ley 48 de 1993.*** *"Todo varón colombiano está obligado a definir su situación militar a partir de la fecha en que cumpla su mayoría de edad, a excepción de los estudiantes de bachillerato, quienes definirán cuando obtengan su título de bachiller.*

La obligación militar de los colombianos termina el día en que cumplan los cincuenta (50) años de edad". (...)

La Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército expedirá todas las tarjetas de reservista de segunda clase, así como las tarjetas de reservista de primera clase para los miembros de la Policía Nacional.

***PARÁGRAFO 1o.** A las tarjetas tanto de primera como de segunda clase, se les asignará el número correspondiente al documento de identidad vigente.*

***PARÁGRAFO 2o.**Las tarjetas expedidas con anterioridad a la presente Ley conservarán su número inicial hasta que sea solicitado el duplicado, al que se le asignará el número correspondiente al documento de identidad".*

Ley 548 de 1999, *"Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones".*

En su **artículo 2** modifica el artículo 13 de la Ley 418 de 1998:

***<<Artículo 2>> Ley 548 de 1999.** "El artículo 13 de la Ley 418 de 1997, quedará así: "Artículo 13. Los menores de 18 años de edad no serán incorporados a filas para la prestación del servicio militar. A los estudiantes de undécimo grado, menores de edad que, conforme a la Ley 48 de 1993, resultaren elegidos para prestar dicho servicio, se les aplazará su incorporación a las filas hasta el cumplimiento de la referida edad. Si al acceder a la mayoría de edad el joven que hubiere aplazado su servicio militar estuviere matriculado o admitido en un programa de pregrado en institución de educación superior, tendrá la opción de cumplir inmediatamente su deber o de aplazarlo para el momento de la terminación de sus estudios. Si optare por el cumplimiento inmediato, la institución educativa le conservará el respectivo cupo en las mismas condiciones; si optare por el aplazamiento, el título correspondiente sólo podrá ser otorgado una vez haya cumplido el servicio militar que la ley ordena. La interrupción de los estudios superiores hará exigible la obligación de incorporarse al servicio militar. La autoridad civil o militar que desconozca la presente disposición incurrirá en causal de mala conducta sancionable con la destitución.*

***PARÁGRAFO.** El joven convocado a filas que haya aplazado su servicio militar hasta la terminación de sus estudios profesionales, cumplirá su deber constitucional como profesional universitario o profesional tecnólogo al servicio de las fuerzas armadas en actividades de servicio social a la comunidad, en obras civiles y tareas de índole científica o técnica en la respectiva dependencia a la que sea adscrito necesite. En tal caso, el servicio militar tendrá una duración de seis meses y será homologable al año rural, período de práctica, semestre industrial, año de judicatura, servicio social obligatorio o exigencias académicas similares que la respectiva carrera establezca como requisito de grado. Para los egresados en la carrera de derecho, dicho servicio militar podrá sustituir la tesis o monografía de grado y, en todo caso, reemplazará el servicio social obligatorio a que se refiere el artículo 149 de la Ley 446 de 1998".*

Ley 1861 de 2017 *"Por medio de la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización"*

El **artículo 68** se aclara donde se da la ubicación del servicio militar:

***<<Artículo 68>> Ley 1861 de 2017.** "Es el acto a través del cual el Comandante de Fuerza, el Director General de la Policía Nacional, el director del Inpec o la autoridad en la que estos deleguen, asigna a una unidad o repartición a un Soldado, Infante de Marina, Soldado de Aviación y Auxiliar de Policía o Auxiliar del Cuerpo de Custodia, cuando es incorporado para la prestación del Servicio Militar Obligatorio, en las áreas geográficas que determine cada Fuerza, la Policía Nacional o el Inpec".*

c. <u>Conveniencia</u>

Este Proyecto de Ley tiene como objetivo principal brindar a los jóvenes que deben prestar el servicio militar obligatorio, según lo establecido en la Ley 1861 de 2017, la posibilidad de cumplir con el deber constitucional de servir a la comunidad en instituciones diferentes a las militares o de policía.

Debe tenerse en consideración que el servicio prestado por los bomberos adscritos al Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales es de suma importancia, pues son ellos los encargados de mitigar emergencias tales como incendios, inundaciones, catástrofes naturales y atender incidentes con materiales peligrosos, además de colaborar con el rescate de personas involucradas en accidentes.

Así pues, los bomberos, al ser los encargados de afrontar y mitigar distintas situaciones de peligro que afectan a la sociedad, día a día ponen en riesgo su vida e integridad personal, lo cual constituye un noble servicio a la comunidad.

Sin embargo, el Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales sufre de un déficit de voluntarios, pues no hay una incentivo importante que equilibre los riesgos y peligros que deben asumir en el cumplimiento de sus funciones, y por esto, los jóvenes no se motivan a pertenecer a este valioso grupo de servidores.

Por tanto, si se permite que los jóvenes puedan homologar el servicio militar obligatorio sirviendo en el Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales, muchos más individuos estarían dispuestos a ingresar a esta institución y asumir las considerables obligaciones derivadas del ejercicio de ese cargo, y consecuentemente, darían cumplimiento al deber constitucional de servir a la sociedad.

Además, gracias al mayor interés de los jóvenes de ingresar y pertenecer al Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales, se supliría el déficit de voluntarios que actualmente afecta a esta institución.

A partir de lo anterior, consideramos conveniente fortalecer los Cuerpos de Bomberos en su recurso humano y brindar a los jóvenes la posibilidad de homologar el servicio militar obligatorio en esta institución que protege la vida, bienes y recursos de los colombianos.

5. MODIFICACIONES

Se propone la modificación del artículo 2 del texto originalmente propuesto que modifica el artículo 15 de la Ley 1861 de 2017, el cual agrega el literal f, modifica el parágrafo 2 y agrega los parágrafos 3 y 4 al mencionado artículo 15.

Los cambios propuestos son en el sentido de incluir la frase "**Por homologación como**" al literal f originalmente propuesto y modificar los parágrafos 1 y 2. Y en el sentido de aclarar que la facultad reglamentaria que ejercerá la Rama Ejecutiva, no podrá afectar los cupos de INPEC, Policía y Fuerzas Militares.

Texto Original	**Modificación**	**Justificación**
"Por medio del cual se modifica el de artículo 15 de la ley 1861 de 2017 y se dictan otras disposiciones".	*"Por medio del cual se modifica el de-artículo 15 de la ley 1861 de 2017 y se dictan otras disposiciones".*	Se corrige error de digitación en el título del proyecto radicado originalmente
Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto	**Artículo 1°.** La presente ley tiene por objeto	Se elimina la expresión "prestar" y se cambia

que con el fin de salvaguardar la vida, los bienes y los recursos naturales de la sociedad, fortalecer la prevención y atención de emergencias, incendios, rescates e incidentes con materiales peligrosos, y mitigar el impacto social y medioambiental de estos eventos, los colombianos puedan prestar el servicio militar obligatorio en el Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales.	que con el fin de salvaguardar la vida, los bienes y los recursos naturales de la sociedad, fortalecer la prevención y atención de emergencias, incendios, rescates e incidentes con materiales peligrosos, y mitigar el impacto social y medioambiental de estos eventos, los colombianos puedan **prestar- homologar** el servicio militar obligatorio en el Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales.	por la expresión "homologar", para aclarar que se trata de una homologación, dado el carácter civil y de servicio social de los bomberos, distinto al servicio militar, policial o del inpec.
Artículo 2°. Modifíquese el artículo 15° de la Ley 1861 de 2017, el cual quedará así: ARTÍCULO 15. PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO. El servicio militar obligatorio se prestará como: a) Soldado en el Ejército; b) Infante de Marina en	**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 15° de la Ley 1861 de 2017, el cual quedará así: **ARTÍCULO 15. PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO.** El servicio militar obligatorio se prestará como: a) Soldado en el Ejército; b) Infante de Marina en	El artículo 15 busca que el servicio militar obligatorio sea ejecutado con la prestación efectiva como auxiliar del Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales. Sin embargo, es necesario incluir la frase **"Por homologación como"**, ya que este servicio no es de carácter estrictamente militar.
la Armada Nacional: c) Soldado de Aviación en la Fuerza Aérea: d) Auxiliar de Policía en la Policía Nacional: e) Auxiliar del Cuerpo de Custodia en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. f) Auxiliar del Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales	la Armada Nacional: c) Soldado de Aviación en la Fuerza Aérea: d) Auxiliar de Policía en la Policía Nacional: e) Auxiliar del Cuerpo de Custodia en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. **f) Por homologación como auxiliar del Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales**	
PARÁGRAFO 1o. Las personas que presten el servicio militar obligatorio como Auxiliar del Cuerpo de Custodia en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), previo convenio entre los Ministerios de Defensa Nacional, de Justicia y del Derecho y el Inpec, e igualmente, las personas que presten servicio en el Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales, previo convenio entre los Ministerios de	**PARÁGRAFO 1o.** Las personas que presten el servicio militar obligatorio como Auxiliar del Cuerpo de Custodia en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), previo convenio entre los Ministerios de Defensa Nacional, de Justicia y del Derecho y el Inpec, se regirán por las disposiciones de esta ley y las demás aplicables al servicio militar en Colombia. **Por su parte, quienes**	Se aclara que los colombianos que presten el servicio social homologable en el Cuerpo de Bomberos, se regirán por el marco normativo pertinente y diferenciado del de las Fuerzas Militares y de Policía.
Defensa Nacional, Ministerio del Interior y la Dirección Nacional Bomberos de Colombia, se regirán por las disposiciones de esta ley y las demás aplicables al servicio militar en Colombia.	**presten el servicio social de bomberos y por homologación obtengan su libreta militar, se regirán por las leyes y regímenes correspondientes al cuerpo de bomberos.**	
PARÁGRAFO 2o. Los colombianos que al momento de estar aptos para prestar su servicio militar tengan formación o experiencia previa en alguna institución bomberil del país podrán prestar su servicio militar obligatorio, de forma preferente, en el Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales, en las áreas geográficas que determine la autoridad competente. Aquellos	**PARÁGRAFO 2o.** Los colombianos que al momento de estar aptos para prestar su servicio militar tengan formación o experiencia previa en alguna institución bomberil del país podrán prestar su servicio militar obligatorio, de forma preferente y **por homologación**, en el Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales, en las áreas geográficas que determine la autoridad	Se incluye nuevamente la expresión "por homologación" para enfatizar la diferencia entre el servicio de bomberos y los demás servicios de carácter militar o policial
colombianos que no tengan formación o experiencia previa, y deseen prestar el servicio militar en el Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales, podrán hacerlo siempre y cuando existan los cupos y la capacidad de la Dirección Nacional de Bomberos y demás entidades competentes para brindar la formación e instrucción necesarias.	competente. Aquellos colombianos que no tengan formación o experiencia previa, y deseen prestar el servicio militar en el Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales, podrán hacerlo siempre y cuando existan los cupos y la capacidad de la Dirección Nacional de Bomberos y demás entidades competentes para brindar la formación e instrucción necesarias.	
PARÁGRAFO 4°. El Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley a través del Ministerio de Defensa y en conjunto con el Ministerio del Interior y la Dirección Nacional Bomberos de Colombia, reglamentará los requisitos y aptitudes requeridos, así como	**PARÁGRAFO 4°.** El Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley a través del Ministerio de Defensa y en conjunto con el Ministerio del Interior y la Dirección Nacional Bomberos de Colombia, reglamentará los requisitos y aptitudes requeridos, **los cupos**	Se aclara que la facultad reglamentaria

los medios de financiación para la incorporación, instrucción, dotación, equipo, bonificación, alimentación y los requisitos necesarios para su permanencia, pensum académico y la capacitación acorde a la estructura y funcionamiento de las escuelas, institutos o academias de capacitación, debidamente acreditadas por la autoridad competente con que cuente los Cuerpos de Bomberos Voluntarios y Oficiales. Para ello podrá disponer de los recursos contemplados en el artículo 34 de la Ley 1575 de 2012.	**asignados de manera tal que no se afecte el reclutamiento de INPEC, Policía y Fuerzas militares,** así como los medios de financiación para la incorporación, instrucción, dotación, equipo, bonificación, alimentación y los requisitos necesarios para su permanencia, pensum académico y la capacitación acorde a la estructura y funcionamiento de las escuelas, institutos o academias de capacitación, debidamente acreditadas por la autoridad competente con que cuente los Cuerpos de Bomberos Voluntarios y Oficiales. Para ello podrá disponer de los recursos contemplados en el artículo 34 de la Ley 1575 de 2012.	que ejerza el gobierno nacional, deberá asignar los cupos en el cuerpo de bomberos de manera tal que no se afecte el reclutamiento en INPEC, Policía y Fuerzas Militares.

6. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, dar primer debate con la finalidad de aprobar el proyecto de ley 293 DE 2021 CÁMARA - ***"Por medio del cual se modifica el artículo 15 de la ley 1861 de 2017 y se dictan otras disposiciones"***.

CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo

7. TEXTO A CONSIDERACIÓN PARA EL PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY 293 DE 2021 CÁMARA

"Por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1861 de 2017 y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto que con el fin de salvoguardar la vida, los bienes y los recursos naturales de la sociedad, fortalecer la prevención y atención de emergencias, incendios, rescates e incidentes con materiales peligrosos, y mitigar el impacto social y medioambiental de estos eventos, los colombianos puedan **homologar** el servicio militar obligatorio en el Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 15° de la Ley 1861 de 2017, el cual quedará así:

ARTÍCULO 15. PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO. El servicio militar obligatorio se prestará como:

a) Soldado en el Ejército;
b) Infante de Marina en la Armada Nacional;
c) Soldado de Aviación en la Fuerza Aérea;
d) Auxiliar de Policía en la Policía Nacional;
e) Auxiliar del Cuerpo de Custodia en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.
f) Por homologación como auxiliar del Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales

PARÁGRAFO 1o. Los nacionales que presten el servicio militar obligatorio como Colombia. **Por su parte, quienes presten el servicio social de bomberos y por homologación obtengan su libreta militar, se regirán por las leyes y regímenes correspondientes al cuerpo de bomberos.**

PARÁGRAFO 2o. Los colombianos que al momento de estar aptos para prestar su servicio militar tengan formación o experiencia previa en alguna institución bomberil del país podrán prestar su servicio militar obligatorio, de forma preferente **y por homologación**, en el Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales, en las áreas geográficas que determine la autoridad competente. Aquellos colombianos que no tengan formación o experiencia previa, y deseen prestar el servicio militar en el Cuerpo de Bomberos Voluntarios y Oficiales, podrán hacerlo siempre y cuando existan los cupos y la capacidad de la Dirección Nacional de Bomberos y demás entidades competentes para brindar la formación e instrucción necesarias.

PARÁGRAFO 3°. Una vez cumplido su servicio obligatorio, el Ministerio de Defensa expedirá las libretas militares correspondientes.

PARÁGRAFO 4°. El Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley a través del Ministerio de Defensa y en conjunto con el Ministerio del Interior y la Dirección Nacional Bomberos de Colombia, reglamentará los requisitos y aptitudes requeridos, **los cupos asignados de manera tal que no se afecte el reclutamiento de INPEC, Policía y Fuerzas militares,** así como los medios de financiación para la incorporación, instrucción, dotación, equipo, bonificación, alimentación y los requisitos necesarios para su permanencia, pensum académico y la capacitación acorde a la estructura y funcionamiento de las escuelas, institutos o academias de capacitación, debidamente acreditadas por la autoridad competente con que cuente los Cuerpos de Bomberos Voluntarios y Oficiales. Para ello podrá disponer de los recursos contemplados en el artículo 34 de la Ley 1575 de 2012.

Artículo 3°. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Representantes,

CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 085 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C.,12 de octubre de 2021

Doctor
WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Presidente
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley 085 de 2021 *"Por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital y se dictan otras disposiciones"*

Honorable presidente,

En cumplimiento al encargo impartido en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5 de 1992, *"Por la cual se expide el reglamento del Congreso"*, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 085 de 2021 Cámara *"Por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital y se dictan otras disposiciones".*

1. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 085 de 2021 de Cámara titulado *"Por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital y se dictan otras disposiciones"*, fue radicado el día 21de julio de 2021, por los Honorables Representantes Paola Holguín Moreno, Juan Espinal, Oscar Darío Pérez Pineda, Jhon Jairo Berrio López, John Jairo Roldan Avendaño, Mauricio Parodi y el Senador de la República Juan Felipe Lemos Uribe ante la Secretaria General de la Corporación. Dicho texto fue publicado en la Gaceta 955 de 2021.

El presente proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual, mediante oficio del día 10 de septiembre de 2021, hace la designación como coordinador para primer debate al representante John Jairo Roldan A.

Siendo aprobado en primer debate en sesión de Comisión Tercera del día 30 de septiembre de 2021.

2. OBJETO Y JUSTIFICACION

Este Proyecto de Ley tiene como **objeto** principal autorizar a la Asamblea Departamental de Antioquia para que emita la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital, con el fin de asegurar su financiamiento, atendiendo la necesidad de fortalecer el proceso de implementación y desarrollo de nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la educación superior pública en provecho de las poblaciones más apartadas de la geografía departamental y nacional.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

La iniciativa en mención se compone de 6 artículos, y referencian las siguientes consideraciones:

Artículo 1: establece el objeto del proyecto y su finalidad.

Artículo 2: establece la suma de emisión de la Estampilla.

Artículo 3: autoriza a la Asamblea Departamental de Antioquia para que determine las características, tarifas, hechos generadores, económicos y todos los aspectos que considere necesarios para la creación y aplicación de la estampilla.

Artículo 4: describe la destinación de los recursos recaudados mediante la estampilla.

Artículo 5: estipula que los recursos recaudados a través de esta ley no hacen parte de la base presupuestal de las universidades estatales.

Artículo 6: vigencia de la ley.

4. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

Descripción de la Institución de Educación Superior.

La Institución Universitaria Digital de Antioquia fue creada por la Asamblea Departamental de Antioquia mediante Ordenanza 74 del 27 de diciembre de 2017, en la cual quedaron plasmados los aspectos principales de la institución; su creación, naturaleza jurídica, objeto, domicilio, sus órganos de dirección, gobierno y administración, patrimonio y rentas y autorizaciones respectivas.

A la fecha la Institución Universitaria Digital cuenta con 10 programas académicos ofertados:

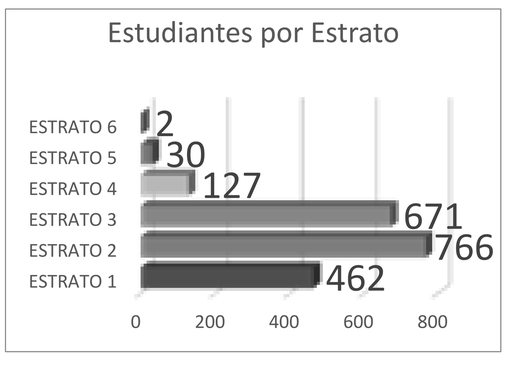
- Tecnología en Desarrollo de Software.
- Tecnología en Gestión Catastral y Agrimensura.
- Ingeniería Mecatrónica.
- Administración de Empresas.
- Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Administración de Empresas Turísticas y Hoteleras.
- Publicidad y Mercadeo Digital.
- Ciencias Ambientales.
- Especialización en Programación Aplicada.
- Especialización en Formulación y Evaluación de Proyectos.

Censo estudiantil vigente,

PROGRAMA	CANTIDAD MATRICULADOS
ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS	465
ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS TURÍSTICAS Y HOTELERAS	150
ADMINISTRACIÓN EN SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	169
ESPECIALIZACIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS	66
PUBLICIDAD Y MERCADEO DIGITAL	192
TECNOLOGÍA EN GESTIÒN CATASTRAL Y AGRIMENSURA	194
TECNOLOGÍA EN DESARROLLO DE SOFTWARE	822
TOTAL GENERAL	**2058**

ESTRATO	CANTIDAD
ESTRATO 1	462
ESTRATO 2	766
ESTRATO 3	671
ESTRATO 4	127
ESTRATO 5	30
ESTRATO 6	2
TOTAL GENERAL	**2058**

La IU.



La Institución Universitaria Digital de Antioquia cuenta a la fecha con cincuenta y cuatro (54) convenios vigentes: nueve (9) de ellos internacionales y cuarenta y cinco (45) nacionales; nueve (9) específicos y cuarenta y cinco (45) marco. Del total de convenios, treinta y cuatro (34) son con Instituciones de Educación Superior, y cuarenta y cinco (45) tienen relación con áreas de potencial ejecución de actividades para los diez (10) programas académicos de la IU. Digital.

La Institución Universitaria Digital de Antioquia – IU. Digital acoge la Extensión y la Proyección Social como un proceso orientado a propiciar la interacción e integración de la Institución con agentes, sectores sociales y comunitarios, para aportar al desarrollo de los territorios contribuyendo con la construcción de soluciones conjuntas para la transformación de las sociedades con principios de equidad, transparencia, democratización y empoderamiento de todos los sujetos. Para ello, la Vicerrectoría de Extensión contempla el desarrollo de acciones en las áreas de Extensión Académica, Cooperación Nacional e Internacional, Proyección Social, Proyectos Especiales y relacionamiento con Egresados, de conformidad con lo definido en el Acuerdo Directivo 071 de 2020.

En el proceso actual de crecimiento y expansión de la IU. Digital el eje transversalizador de la Extensión es la Proyección Social. En esta línea, se determinó como accionar, la presencia y participación de la IU. Digital en ferias y eventos de todo el Departamento de Antioquia con varios intereses:

- Fomentar las condiciones de transición hacia una cultura digital para el aprovechamiento de los recursos que ofrece la Institución tanto en programas de educación superior como en otras posibilidades de formación.
- Establecimiento de contactos y relaciones para la construcción de convenios y alianzas que permitan el desarrollo de los ejes misionales.
- Conocimiento de necesidades y percepciones del contexto social para revertirlos en ofertas de formación con pertinencia.

Las actividades de proyección social enlazan con la formalización de alianzas para realizar acciones conjuntas: la Oficina de Cooperación Nacional e Internacional se encarga de materializar las formas jurídicas a través de las cuales la IU. Digital se relaciona con otras instituciones y redes.

En procesos de Extensión Académica se han desarrollado cursos cortos de Matemáticas, Habilidades Comunicativas, Informática Básica, Introducción a la Administración y Fundamentos de Mercadeo, Ambientes Digitales de Aprendizaje y Empalme Exitoso de Gobiernos Territoriales, estos últimos 2 diseñados y puestos en marcha en el semestre 2019-2. En conjunto, a través de todos los cursos mencionados, participaron 10.092 participantes, aproximadamente el 40% de ellos en los cursos de Ambientes Digitales de Aprendizaje y Empalme Exitoso de Gobiernos Territoriales.

Los participantes de estos cursos estuvieron distribuidos en 22 departamentos del territorio nacional, 119 municipios y, algunos de ellos, ubicados en otros países, lo cual da muestra del alcance Institucional.

En el marco de las dificultades de salud pública actuales y articulados a las acciones de contingencia promovidas desde el Gobierno Nacional, se han dispuesto recursos para estimular e incentivar a la población, especialmente a docentes, en el desarrollo de competencias digitales para la educación las cuales, dadas las circunstancias, dejaron de ser una opción para convertirse en una necesidad. En esta línea dispusieron sin costo los cursos de Herramientas TIC para la Educación, Herramientas Ofimáticas y Ambientes Digitales de Aprendizaje, en los cuales tuvieron 6657 matriculados, distribuidos en 22 departamentos, 128 municipios del país, muchos de ellos pertenecientes a las IES que conforman el SUE y la RedTTU, atendiendo el requerimiento de apoyo de las instituciones hermanas para sortear algunas dificultades propias del momento actual.

Sumado a ello, también fueron capacitados docentes en estos cursos, además de otras acciones complementarias, en el marco del Plan Padrino liderado por el Ministerio de Educación Nacional, en el cual fueron institución acompañante, Plan que culminó con éxito su primera fase el 31 de julio del presente año.

Finalmente, se estableció relación contractual con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja para formar 1181 docentes en Ambientes Digitales de Aprendizaje.

De esta forma, la Institución Universitaria Digital de Antioquia ha impactado con su oferta de Extensión Académica a 16.225 personas, de las cuales 6.133 corresponden a población de la vigencia 2020.

También, en el trabajo constante de promover la transformación digital, se está desarrollando la estrategia de Semestre SER IU Digital (semestre cero), con una duración de 144 horas (3 créditos ECTS, homologable), desarrollado en 2 meses. Lo anterior entendiendo que los procesos de permanencia y graduación exitosa en educación superior y, de manera particular, en educación digital, están íntimamente relacionados con la calidad de los procesos formativos precedentes y con las limitaciones al acceso tecnológico que gran parte de nuestra población acusa.

Con el bloque SER IU. Digital, pretenden crear unas condiciones de contexto que le permitan al estudiante familiarizarse tecnológica y académicamente con la vida universitaria digital. Por ello, además de afianzar competencias básicas de pensamiento lógico-matemático y de lecto-escritura, este bloque permite una reflexión individual sobre el proyecto de vida de los estudiantes, un afianzamiento de las competencias digitales e informacionales y, en general, un proceso de acompañamiento que facilite y mejore las condiciones para una graduación exitosa.

- **Campus IU. Digital:** Nuestro espacio de formación, ofrece una experiencia universitaria digital que, les permite navegar con bajos niveles de conexión a internet, incluso tienen la posibilidad de descargar los contenidos off line, lo que facilita su visualización, además de una disponibilidad de 24x7, durante los 365 días del año.
- **Potencial de regionalización:** En solo un año de vida académica hemos hecho presencia en 119 municipios del Departamento de Antioquia, y en más de 20 Departamentos del País, lo que demuestra el gran impacto sobre la regionalización de la Educación Superior del país, que representa la IU. Digital de Antioquia.
- **Admisión Universal, sin restricciones de ingreso:** La IU. Digital le apuesta a la disminución de brechas en el ingreso a Educación Superior, es así como desde su proceso de admisión se declara un ingreso universal, sin estar sujeto a un examen de ingreso y nuestra modalidad nos da la posibilidad de disponibilidad de cupos, todo esto con una estrategia desde Bienestar y el Sistema Integral para la Permanencia.
- **Bienestar Institucional**: Se han desplegado líneas de atención que pretenden generar un ambiente de bienestar para toda la comunidad educativa, entre ellas se destacan: acompañamiento socioeconómico, psicosocial, psicofísico, además de campañas de arte y cultura, entre otros.
- **Sistema Integral para la Permanencia: Unido** a todas las estrategias de bienestar Institucional y Vicerrectoría académica, se consolida el Sistema Integral para la Permanencia, garantizando que cada estudiante experimente un aprendizaje significativo, partiendo de las particularidades de los estudiantes y convirtiéndolas en formas de atención.
- **El semestre SER IU Digital:** es un semestre previo al ingreso, que se constituye en la estrategia central que se convierte en la promoción de la permanencia Institucional. Se hace apertura de éste en julio de 2020, con una participación del 97.3% (624 estudiantes iniciaron el proceso y 604 participaron), con el desarrollo de cinco módulos: Proyecto de vida y técnicas de estudio, pensamiento lógico matemático, proceso de lectura y escritura, competencias informacionales, y herramientas tecnológicas y apropiación del Campus IU. Digital.
- **El proceso de cualificación y acompañamiento a los docentes:** al inicio de los respectivos semestres (alistamiento), durante y al finalizar el cierre, para garantizar la vinculación de los hallazgos al sistema de autoevaluación institucional.
- **El Ambiente Abierto para el Aprendizaje AAA**, es el escenario donde se vinculan todos los espacios de asesoría, y en el cual pueden ingresar estudiantes de diferentes cohortes y asignaturas, un verdadero Campus IU. Digital.

Análisis presupuestal 2018, 2019 y 2020.

Logros en materia de investigación:

Semilleros de Investigación.

- Se tiene en consolidación dos semilleros de investigación, tecnologías sociales y tecnologías digitales, con la participación activa de 39 estudiantes.

Grupo de investigación en Innovación Digital y Desarrollo Social.

- Actualmente registrado en GrupLac de Minciencias y en preparación para participar en la convocatoria Minciencias para la categorización de grupos.

Proyectos de investigación.

- Fortalecimiento de la enseñanza STEM de los maestros rurales a través de metodologías activas y experimentación con simuladores PHET. Aprobado para su desarrollo en la convocatoria internacional Fondos Semilla RIED – OEA (Red Interamericana de Educación Docente - Organización de los Estados Americanos).
- Aprobación de tres proyectos para su desarrollo a partir de 2020-2 en el marco de la convocatoria interna investigación docente.

Divulgación científica.

- Revista institucional de divulgación científica innovación digital y desarrollo sostenible volumen 1 – número 1 junio de 2020 (https://www.iudigital.edu.co/noticias-servicios-de-informacion/item/369-revista-digital).
- En preparación editorial el número 2.
- En preparación montaje en el sistema OJS y asignación de DOI's.

Fortalezas Educativas:

La Institución Universitaria Digital de Antioquia, fundamenta su praxis educativa en fomentar el aprovechamiento y apropiación de las mediaciones tecnológicas, incorporando las metodologías activas y desarrollando actividades tendientes a la transformación digital y la flexibilidad educativa. Para dar cumplimiento a estos postulados la IU. Digital de Antioquia desde su inicio de vida académica, en abril de 2019 hasta la fecha ha desarrollado las siguientes acciones:

- **Programas con pertinencia:** la Institución a la fecha, cuenta con 10 programas académicos avalados por el MEN (Ministerio de Educación Nacional), en diferentes niveles de pregrado y posgrado.
- **Flexibilidad educativa:** Todos nuestros programas por la modalidad a distancia y metodología virtual les permiten a nuestros estudiantes combinar su vida laboral y académica, con lineamientos evaluativos que se adecúan a las dinámicas individuales.

A continuación, en la Tabla 1. Resumen presupuestal 2018 a 2020, se presenta la composición del presupuesto de la Institución Universitaria Digital de Antioquia para las vigencias 2018, 2019 y 2020 (de esta última con corte a julio), sus modificaciones a lo largo de cada vigencia y la ejecución alcanzada en los principales rubros:

Tabla 1. Resumen presupuestal 2018 a 2020

	2018				2019				2020 (A julio)			
	Presupuesto inicial	Presupuesto final	Ejecución	% Ejecución	Presupuesto inicial	Presupuesto final	Ejecución	% Ejecución	Presupuesto inicial	Presupuesto final	Ejecución	% Ejecución
Ingresos	**10.271**	**10.271**	**10.232**	**99,6%**	**25.975**	**77.768**	**69.952**	**89,9%**	**27.935**	**58.370**	**48.096**	**82,4%**
Ingresos operacionales	200	200	0	0,0%	5.873	5.873	835	14,2%	4.432	4.432	1.702	38,4%
Aportes Departamento	10.000	10.000	10.000	100,0%	20.000	65.363	61.363	93,9%	22.882	22.882	14.701	64,2%
Aportes Nivel Nacional	0	0	0	-	0	248	248	100,0%	0	266	469	176,5%
Otros ingresos no tributario	21	21	14	68,9%	22	22	491	2263%	211	211	217	102,8%
Rendimientos financieros	50	50	218	435,5%	80	80	833	1042%	410	410	838	204,3%
Recursos del balance	0	0	0	-	0	6.182	6.182	100,0%	0	30.170	30.170	100,0%
Gastos	**10.271**	**10.271**	**4.045**	**39,4%**	**25.975**	**77.768**	**39.751**	**51,1%**	**27.935**	**58.370**	**40.312**	**69,1%**
Funcionamiento	2.668	2.668	1.393	52,2%	5.780	6.028	3.859	64,0%	7.835	9.385	4.757	50,7%
Inversión	7.603	7.603	2.653	34,9%	20.195	71.740	35.892	50,0%	20.100	48.985	35.555	72,6%

El presupuesto aprobado para la vigencia 2020 es de veinte siente mil novecientos treinta y cuatro millones quinientos cuarenta y seri mil pesos m/cte $27.934.546.000. Para el caso de los ingresos, al igual que en el presupuesto de las vigencias anteriores, la principal fuente de recursos es los aportes departamentales por veintidós mil ochocientos ochenta y un millones seiscientos cincuenta y cuatro mil pesos m/cte $22.881.654.000, que representa 82,0% del presupuesto total; de dicho valor, veinte mil millones de pesos m/cte $20.000.000.000 están destinados a cubrir gastos de inversión de la Institución, y la diferencia, a cubrir gastos de funcionamiento, puntualmente, sueldos de personal. Con un peso de 15,9%, la segunda fuente de ingresos es ingresos operacionales, es decir, recursos de matrículas de pregrado y posgrado, otros derechos pecuniarios y extensión académica.

Respecto al presupuesto de egresos para 2020, éste se encuentra conformado por los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión; los primeros, representan el 28,0% del presupuesto inicial, mientras que, los segundos el 72,0%. La relevancia del presupuesto de inversión está dada por la corta vida que lleva la IU. Digital, lo cual implica un continuo fortalecimiento de la consolidación de la Institución a través de los proyectos de inversión radicados ante la Gobernación Departamental en los que se incluyen las necesidades asociadas a la producción y emisión de contenidos, al acceso y mejoramiento de la educación, al sistema de aseguramiento de la calidad académica, al posicionamiento de la Institución y la dotación tecnológica y de infraestructura.

Con corte al 31 de julio de 2020, la ejecución de ingresos es favorable considerando que alcanza el 82,4%, no obstante, esto se debe en gran medida a que los recursos del balance, monto altamente significativo, se encontraban en caja desde el inicio del año. Pese a ello, el recaudo de los demás rubros de ingresos es también próspero. Vale destacar el rubro de

ingresos operacionales, cuyo recaudo asciende a mil setecientos un mil millones novecientos cincuenta y nueve mil trecientos cincuenta y cuatro pesos m/cte $1.701.959.354 para un 38,4% del 100% proyectado. Esto deja entrever los esfuerzos significativos de la IU. Digital en la implementación de medidas para ampliar la cobertura estudiantil y la oferta académica, así como el desarrollo de programas académicos de pertinencia y calidad. Así mismo, el presupuesto de egresos presenta una ejecución significativa a julio de 2020, tanto para el componente de funcionamiento como de inversión, logrando un porcentaje del 69,1% de compromisos y pagos.

Reducción de aportes Gobernación de Antioquia:

Mediante comunicado 2020030163573 del 18 de junio de 2020, la Secretaria de Educación y la Secretaria de Hacienda, informan a la IU Digital reducción por $3.500.000.000 en el giro de aportes departamentales, producto de la situación financiera del Departamento, específicamente, por la disminución del recaudo de las rentas departamentales.

Por girar Junio a Diciembre	11.666.666.699
Reducción 30%	3.500.000.010
Total a girar Junio a Diciembre	8.166.666.689
Cuotas a pagar por mes	1.166.666.670

Concepto	Presupuesto Inicial	Presupuesto Ajustado	Reducción	% Reducción
Docentes ocasionales	1.943.339.578	700.000.000	1.243.339.578	64,0%
Docentes cátedra	2.700.000.000	1.675.000.000	1.025.000.000	38,0%
Prestación de servicios expertos temáticos	5.409.580.133	4.947.146.109	462.434.024	8,5%
Posicionamiento e internacionalización	629.051.907	384.825.509	244.226.398	38,8%
Licencias - BD - Equipos	2.232.446.063	1.707.446.063	525.000.000	23,5%
Otros gastos de inversión	7.085.582.319	7.085.582.319	-	0,0%
Total	**20.000.000.000**	**16.500.000.000**	**3.500.000.000**	

Tras recibir la anterior comunicación, al interior de la Institución se iniciaron una serie de análisis rigurosos con cada una de las unidades académicas y administrativas para la revisión minuciosa de los recursos asignados en el desarrollo de sus funciones durante la vigencia 2020, priorizando en primera instancia los compromisos adquiridos, revisando la posibilidad de aplazar el uso de recursos y estableciendo severas medidas de austeridad encaminadas a la racionalización del gasto, atendiendo siempre a los principios de eficiencia, economía y racionalización. Este ejercicio arrojó que los rubros que tendrían afectación producto de la reducción de los $3.500.000.000 serían:

Los rubros mayormente impactados producto de la reducción corresponden a la docencia, tanto de cátedra como ocasional, pasando de un presupuesto global inicial asignado de cuatro mil seiscientos cuarenta y tres millones trescientos treinta y nueve mil quinientos setenta y ocho pesos ($4.643.339.578), a un presupuesto ajustado de dos mil trescientos setenta y cinco millones de pesos ($2.375.000.000), es decir, una reducción total de ambos rubros por la suma de dos mil doscientos sesenta y ocho millones trescientos treinta y nueve mil quinientos setenta y ocho pesos ($2.268.339.578); es menester indicar que la reducción para este rubro se definió estimando el mínimo posible de docentes con el cual podría operar la Institución y dar continuidad a la prestación del servicio académico a su comunidad estudiantil, es decir, este saldo corresponde a docentes sin contratar; para el caso puntual de docentes ocasionales, la proyección inicial ascendía a 30 docentes, mientras que con la reducción se disminuyeron a 15 docentes.

Otro de los rubros que sufre un impacto significativo corresponde a prestación de servicios, específicamente de expertos temáticos, quienes son profesionales que reconocen áreas disciplinares específicas y establecen rutas metodológicas para la disposición de recursos educativos cumpliendo con las indicaciones institucionales y contribuyendo a la consolidación del Proyecto Educativo Institucional y del perfil de egreso del programa académico; la prestación de sus servicios es un elemento esencial para la presentación de los programas académicos ante el Ministerio de Educación para la obtención de los registros calificados. La reducción en este rubro equivale a cuatrocientos sesenta y dos millones cuatrocientos treinta y cuatro mil veinticuatro pesos ($462.434.024), que representa el 8,5% del presupuesto inicial, significando esto un probable retroceso en la presentación de programas académicos ante el Ministerio de Educación dada la no contratación de personal calificado esperado para tales fines.

Adicionalmente, al rubro de posicionamiento, internacionalización, comunicaciones y asociados, se le redujo en un 38,8% los recursos asignados al inicio de la vigencia, porcentaje que se representa en doscientos cuarenta y cuatro millones doscientos veintiséis mil trescientos noventa y ocho pesos ($244.226.398). Este ajuste genera afectación en los procesos de divulgación de la oferta académica, así como en las acciones de posicionamiento y de comunicación que son requeridas dada la reciente incursión de la Institución en el mercado. Del mismo modo, afecta considerablemente el desarrollo de las actividades de extensión en pro de generar sinergias con otras entidades y ampliar su portafolio de cursos de extensión.

Finalmente, el rubro compuesto por licencias, bases de datos y dotación de equipos se vio alterado por una reducción de quinientos veinticinco millones de pesos ($525.000.000), de una asignación inicial de dos mil doscientos treinta y dos millones cuatrocientos cuarenta y seis mil sesenta y tres pesos ($2.232.446.063). Respecto a ello, el componente tecnológico es esencial para el desarrollo misional considerando el ADN 100% digital de la Institución, por lo que este tipo de adquisiciones fundamentan la calidad del servicio prestado. En este orden de ideas, la reducción a este rubro se realizó en términos de un aplazamiento

obligado en la compra de las licencias, bases y datos y equipos requeridos, puesto que de una u otra manera son fundamentales para la Institución.

Ahora bien, en sesión ordinaria del Consejo Directivo del mes de noviembre de 2020 se dio a conocer por parte de la Secretaria de Educación que los $3.500.000.000 que se habían reducido inicialmente al Plan de Pagos de la IU-Digital sí serían efectivamente trasladados como aportes del Departamento de Antioquia dentro de la misma vigencia. A razón de ello, para el mes de noviembre se facturaron los $3.000.000.000 que se habían dejado de facturar para los meses entre junio y noviembre (ambos meses incluidos), y en el mes de diciembre se facturaron los restantes $1.666.666.685 restantes para el total del presupuesto inicialmente aprobado, es decir, que en total para el mes de noviembre se facturaron aportes del rubro de inversión por valor de $4.166.666.669 y para el mes de diciembre un total de $1.666.666.685.

Respecto a lo anterior y, considerando que los meses anteriores habían sido recaudados previamente, al cierre de la vigencia 2020 la Gobernación de Antioquia quedó pendiente de trasladar a la Institución el valor de 1.166.666.669 facturado en el mes de noviembre, previo a la notificación de la Secretaria de Educación en el Consejo Directivo y, adicionalmente, los 1.666.666.685 de la factura de aportes de inversión del mes de diciembre, para un total en cuentas por cobrar al Departamento de 2.833.333.354.

Esta última cifra fue transferida a la Institución por la suma total el 11 de febrero de 2021.

Dado los inconvenientes que la Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital ha tenido para recibir los recursos departamentales es clara la necesidad de apoyar esta iniciativa que busca autorizar a la Asamblea Departamental de Antioquia para que emita la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia y así asegurar su financiamiento, sin depender de un único ingreso por parte del Departamento. Este Proyecto de Ley permite que la Asamblea Departamental sea quien determine los hechos generadores, económicos, características y tarifas para la creación y aplicación de la estampilla

Es de suma importancia que la Institución Universitaria Digital de Antioquia tenga los recursos necesarios para desarrollar sus objetivos principales con los jóvenes de las diferentes regiones de nuestro país. Cabe resaltar que la IU-Digital es la primera Institución de Educación Superior Pública Virtual en el país y requiere de todo el apoyo de nuestro departamento para surgir como ejemplo de cambio, tecnología e innovación en temas de educación.

5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La Institución Universitaria Digital de Antioquia, IU-Digital, dada su naturaleza jurídica, se rige bajo el marco normativo establecido para el funcionamiento de las instituciones del sector público.

La IU-Digital de Antioquia fue creada mediante Ordenanza 074 de la Asamblea Departamental de Antioquia del 27 de diciembre de 2017.

Fue reglamentada mediante los siguientes acuerdos:

- 001 del 15 de marzo de 2018 fue adoptado el estatuto General de la Institución Universitaria Digital de Antioquia- IU Digital.
- Acuerdo 002 del 12 de junio de 2018: “Por medio del cual se aprueba el Proyecto Educativo Institucional de la Institución Universitaria Digital de Antioquia– IU Digital”.
- Acuerdo 003 del 12 de junio de 2018: “Por medio del cual se expide el Reglamento Estudiantil de la Institución Universitaria Digital de Antioquia– IU Digital”.
- Acuerdo 004 del 12 de junio de 2018: “Por el cual se expide el Estatuto Profesoral de la Institución Universitaria Digital de Antioquia – IU Digital”.
- Acuerdo 009 del 05 de julio de 2018: “Por el cual se expide el Estatuto de Investigación de la Institución Universitaria Digital de Antioquia – IU Digital”.
- Acuerdo 010 del 05 de julio de 2018: “Por el cual se expide el Estatuto de Extensión y Proyección Social de la Institución Universitaria Digital de Antioquia – IU Digital”.
- Acuerdo 011 del 05 de julio de 2018: “Por el cual se expide el Estatuto de Bienestar Universitario de la Institución Universitaria Digital de Antioquia – IU Digital”.
- Acuerdo 031 del 13 de noviembre de 2018: “Por medio del cual se aprueba los Lineamientos sobre la Propiedad Intelectual en la Institución Universitaria Digital de Antioquia – IU Digital”.

Marco constitucional y legal de la emisión de estampillas

El Proyecto de Ley sometido a estudio se encuentra dentro del marco establecido tanto en la Constitución Política como en las demás normas que regulan la materia.

En primer lugar, encontramos el artículo 95.

> *La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.*
>
> *Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:*
>
> *Numeral 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.*

En segundo lugar, encontramos el artículo 150 de nuestra Carta Política, que en su numeral 12 establece que:

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

(…)

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales e los casos y bajo las condiciones que establezca la Ley.

(…)

El artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

(…) Numeral 4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

Por su parte, el artículo 338 de la Constitución Política dispone que:

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La Ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

(…)

La Corte Constitucional en Sentencia C-875/2005 en relación con los artículos aquí relacionados ha manifestado que:

"De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150-12 y 338 de la Constitución Política, es función del Congreso de la República desarrollar la política tributaria del Estado y establecer contribuciones fiscales y parafiscales, a través de las leyes. En ejercicio de dicha atribución, y a partir del análisis de razones políticas, económicas o simplemente de conveniencia, le corresponde al Congreso como expresión del citado principio de legalidad, crear los tributos, predeterminar sus elementos esenciales, definir las facultades tributarias que se confieren a las entidades territoriales, establecer los procedimientos y métodos para su recaudo, y deferir a las autoridades administrativas, en caso de estimarlo conveniente, el señalamiento de las tarifas de las tasas y contribuciones, conforme a los condicionamientos previstos en la Constitución y la ley".

La Corte Constitucional en Sentencia C-1097-2001 en relación a la estampilla ha manifestado lo siguiente:

Dentro de la órbita fiscal, ¿cómo se podría definir la estampilla? Depende del rol que la misma desempeñe en la respectiva relación económica, esto es, ya como extremo impositivo autónomo, ora como simple instrumento de comprobación. Como extremo impositivo la estampilla es un gravamen que se causa a cargo de una persona por la prestación de un servicio, con arreglo a lo previsto en la ley y en las reglas territoriales sobre sujetos activos y pasivos, hechos generadores, bases gravables, tarifas, exenciones y destino de su recaudo. Como medio de comprobación la estampilla es documento idóneo para acreditar el pago del servicio recibido o del impuesto causado, al igual que el cumplimiento de una prestación de hacer en materia de impuestos. Y, en cualquier caso, la estampilla puede crearse con una cobertura de rango nacional o territorial debiendo adherirse al respectivo documento o bien.

En materia tributaria, el Congreso de la República goza de una amplia discrecionalidad para el desarrollo de la política impositiva, siempre y cuando la misma se ajuste a los principios constitucionales, tanto para crear, aumentar, disminuir, modificar o suprimir los tributos o algunos de los factores que determinan la obligación tributaria sustancial, como para prever las formas de recaudo, los intereses y las sanciones correspondientes.

Es importante indicar las estampillas son definidas como tributos dentro de la especie de "tasas parafiscales", y constituyen un gravamen de pago obligatorio que deben realizar los ciudadanos por algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público. Ante esta efectividad en recaudación, se ha acudido cada vez más a la creación de estampillas como una forma de obtener recursos extraordinarios para atender necesidades urgentes de prestación de servicios públicos, el mejoramiento de la planta física de hospitales y la financiación de la educación superior como es el caso.

La dinámica de las estampillas (que se mantiene alrededor del 6% a nivel nacional), tiende a ser determinada por el ritmo de ejecución de la inversión, puesto que su base gravable son los contratos suscritos por los entes territoriales. Las estampillas obedecen a la necesidad de financiamiento de varios sectores sociales que el presupuesto nacional no es capaz de atender.

6. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

7. PROPOSICIÓN FINAL

Con fundamento en las anteriores consideraciones, rendimos ponencia positiva y de manera respetuosa solicitamos a la plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al proyecto de ley 085 de 2021 "*Por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital y se dictan otras disposiciones",* con su respectivo texto propuesto.

De los Honorables Congresistas,

JOHN JAIRO BOLDAN AVENDAÑO

Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ
Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL

PROYECTO DE LEY 085 DE 2021 – CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE AUTORIZA LA EMISIÓN DE LA ESTAMPILLA PRO INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DIGITAL DE ANTIOQUIA IU-DIGITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto autorizar a la Asamblea Departamental de Antioquia para que emita la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital, con el fin de asegurar su financiamiento, atendiendo la necesidad de fortalecer el proceso de implementación y desarrollo de nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la educación superior pública en provecho de las poblaciones más apartadas de la geografía departamental y nacional.

Artículo 2. La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza, será por la suma de hasta cien mil millones de pesos m/cte (100.000.000.000), a precios constantes del año de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 3. Autorícese a la Asamblea Departamental de Antioquia para que determine las características, tarifas, hechos generadores, económicos y todos los aspectos que considere necesarios para la creación y aplicación de la estampilla de que trata la presente Ley.

Parágrafo 1°. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el 2% del valor del hecho sujeto al gravamen.

Parágrafo 2°. Se excluyen de este pago los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, cuyo valor no supere las 300 Unidades de Valor Tributario (UVT) por concepto de honorarios mensuales.

Artículo 4. Los recursos recaudados mediante la estampilla se destinarán a cumplir la visión, misión, los objetivos generales y específicos de la Institución Universitaria

Digital de Antioquia IU-Digital adicional a eso se designarán a la infraestructura física y digital necesaria para el funcionamiento de la Institución.

Parágrafo. El 10% de los recursos recaudados mediante la estampilla deben ser destinados a la compra de herramientas tecnológicas como tabletas y computadores portátiles que serán donadas a los estudiantes de estrato 1, 2 y 3 siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos por la institución.

Artículo 5. Los recursos recaudados a través de esta ley no hacen parte de la base presupuestal de instituciones oficiales de educación superior.

Artículo 6. Esta Ley rige a partir de su promulgación.

JOHN JAIRO BOLDAN AVENDAÑO

Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ
Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN FORMAL SEMIPRESENCIAL DEL DÍA JUEVES TREINTA (30) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO (2021)

AL PROYECTO DE LEY N°085 de 2021 Cámara

"Por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. *La presente Ley tiene por objeto autorizar a la Asamblea Departamental de Antioquia para que emita la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital, con el fin de asegurar su financiamiento, atendiendo la necesidad de fortalecer el proceso de implementación y desarrollo de nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la educación superior pública en provecho de las poblaciones más apartadas de la geografía departamental y nacional.*

ARTÍCULO 2°. *La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza, será por la suma de hasta cien mil millones de pesos m/cte (100.000.000.000), a precios constantes del año de la entrada en vigencia de la presente Ley.*

ARTÍCULO 3°. *Autorícese a la Asamblea Departamental de Antioquia para que determine las características, tarifas, hechos generadores, económicos y todos los aspectos que considere necesarios para la creación y aplicación de la estampilla de que trata la presente Ley.*

PARÁGRAFO PRIMERO. *La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el 2% del valor del hecho sujeto al gravamen.*

PARÁGRAFO SEGUNDO. *Se excluyen de este pago los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, cuyo valor no supere las 300 Unidades de Valor Tributario (UVT) por concepto de honorarios mensuales.*

ARTÍCULO 4°. *Los recursos recaudados mediante la estampilla se destinarán a cumplir la visión, misión, los objetivos generales y específicos de la Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital adicional a eso se designarán a la infraestructura física y digital necesaria para el funcionamiento de la Institución.*

PARÁGRAFO. *El 10% de los recursos recaudados mediante la estampilla deben ser destinados a la compra de herramientas tecnológicas como tabletas y computadores portátiles que serán donadas a los estudiantes de estrato 1, 2 y 3 siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos por la institución.*

ARTÍCULO 5°. *Los recursos recaudados a través de esta ley no hacen parte de la base presupuestal de instituciones oficiales de educación superior.*

ARTÍCULO 6°. *Esta Ley rige a partir de su promulgación.*

./.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. - ASUNTOS ECONÓMICOS. *Treinta (30) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).- En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y sin modificaciones, el proyecto de ley N°.085 de 2020 Cámara, "Por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital y se dictan otras disposiciones", previo anuncio de su votación en Sesión formal semipresencial de la Comisión Tercera del día veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), en cumplimiento al artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.*

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Presidente

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria General

CONTENIDO

Gaceta número 1470 - Jueves, 14 de octubre de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto en la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 201 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y dictan otras disposiciones..... 1

Informe de Ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto en Cámara del Proyecto de ley número 205 de 2021, Cámara, por medio de la cual se aplican medidas para racionalizar y fortalecer el equilibrio del Sistema Tributario en Colombia..... 6

Informe de Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 253 de 2021 Cámara, por medio de la cual se promueven la protección de la maternidad y la primera infancia, se crean incentivos y normas para la construcción de áreas que permitan la lactancia materna en el espacio público y se dictan otras disposiciones. 11

Informe de Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 283 de 2021 Cámara, por la cual se dictan medidas para mejorar el flujo de recursos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, fortalecer la prestación del servicio y se dictan otras disposiciones. 21

Informe de Ponencia para primer debate, modificaciones y texto a consideración al Proyecto de ley número 293 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1861 de 2017 y se dictan otras disposiciones. 29

Informe de Ponencia positiva para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 085 de 2021 Cámara, por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia IU-Digital y se dictan otras disposiciones. 34

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2021