



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 792

Bogotá, D. C., martes, 27 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 1384 de 2010 y se dictan otras disposiciones en materia de protección a personas con cáncer y sobrevivientes.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene como objeto brindar un efectivo acceso a la salud a las personas con cáncer, sus familias y los sobrevivientes, así como garantizar sin limitación alguna los tratamientos médicos, psicológicos y medicamentos requeridos por ellos. Asimismo, crear los mecanismos y programas necesarios para informar a la comunidad sobre la detección temprana, tratamiento oportuno y adecuado del cáncer.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1384 de 2010, el cual quedará así:

Artículo 2°. *Principios.* El contenido de la presente ley y de las disposiciones que la complementen o adicionen, se interpretarán y ejecutarán teniendo presente el respeto y garantías al derecho a la vida, accesibilidad, equidad, oportunidad, continuidad, solidaridad y eficiencia, preservando el criterio según el cual la tarea fundamental de las autoridades de salud será lograr la prevención, la detección temprana, el tratamiento oportuno y adecuado y la rehabilitación del paciente.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1384 de 2010, el cual quedará así:

Artículo 3°. *Campo de aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán a toda la población afiliada al Sistema

General de Seguridad Social en Salud, y se prestarán los servicios requeridos en cualquier momento sin distinción de regímenes en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud sean públicas o privadas y en las Unidades Funcionales habilitadas para la Atención Integral del Cáncer.

Artículo 4°. Modifíquese los literales a) y c) del artículo 4 de la Ley 1384 de 2010, el cual quedará así:

Artículo 4°. *Definiciones.* Las siguientes definiciones se aplican a esta ley:

a) **Control integral del cáncer.** Acciones destinadas a la prevención, detección temprana del cáncer, disminuir la incidencia, morbilidad, mortalidad y mejorar la calidad de vida de los pacientes con cáncer;

(...)

c) **Unidades funcionales.** Son unidades clínicas ubicadas al interior de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud habilitadas por el Ministerio de la Protección Social o quien este delegue, conformadas por profesionales especializados, apoyado por profesionales complementarios de diferentes disciplinas para la atención integral del cáncer. Su función es evaluar la situación de salud del paciente con diagnóstico presuntivo, definir su manejo, garantizando la aceptabilidad, la calidad, oportunidad, pertinencia del diagnóstico y el tratamiento. Debe siempre hacer parte del grupo, coordinarlo y hacer presencia asistencial un médico con especialidad clínica y/o quirúrgica con subespecialidad en oncología. Estas Unidades funcionales deberán contar con programas informativos

para la comunidad sobre detección temprana de cáncer, la atención integral y la importancia de cumplir las recomendaciones de tratamientos dadas por los profesionales de la salud.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 1384 de 2010, el cual quedará así:

Artículo 6°. Acciones de promoción y prevención para el control del cáncer. El Ministerio de Salud y de Protección Social, las entidades territoriales, las Entidades Promotoras de Salud, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas y privadas, los regímenes de excepción y especiales, y las unidades funcionales habilitadas están en la obligación mensualmente de garantizar acciones de promoción y prevención de los factores de riesgo para cáncer a la comunidad y cumplir con los indicadores de resultados en salud que se definan para esta patología por el Ministerio de Salud y de Protección Social y que estarán definidos en los seis meses siguientes a la sanción de esta ley.

El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Salud y de Protección Social y el Ministerio de Educación en coordinación con las entidades territoriales del orden departamental y municipal, en el término de un (1) año máximo, creará y reglamentará una política pública a nivel nacional de información que incluya la realización de campañas de difusión continuas a la población en todos los municipios, capitales y distritos del país, sobre la detección temprana, tratamiento oportuno y adecuado del cáncer.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y de la Protección Social, Ministerio de Educación, con asesoría del Instituto Nacional de Cancerología y las Sociedades Científicas Clínicas y/o Quirúrgicas relacionadas directamente con temas de oncología, un representante de las asociaciones de pacientes debidamente organizadas y en coordinación con las entidades territoriales del orden departamental y municipal, definirán dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley sin prórroga alguna, los lineamientos técnicos, los contenidos, las estrategias, el alcance y la evaluación de impacto de las acciones de promoción y prevención a ser implementadas en el territorio nacional en todos los municipios, capitales y distritos del país, sobre la detección temprana, tratamiento oportuno y adecuado del cáncer. Los lineamientos técnicos, los contenidos, las estrategias, el alcance y la evaluación de impacto de las acciones de promoción y prevención, serán actualizados anualmente en concordancia con el Plan Nacional de Salud Pública y serán de obligatorio cumplimiento por todos los actores del SGSSS.

Artículo 6°. Adiciónese el numeral 9 y el parágrafo 2° al artículo 8° de la Ley 1384 de 2010, el cual quedará así:

Artículo 8°. Criterios de funcionamiento de las unidades funcionales.

9. **Traslado de pacientes:** Cuando los pacientes no cuenten con una unidad funcional cerca a su lugar de residencia, la EPS deberá coordinar su traslado a la Institución Prestadora de Salud Pública o privada más cercana que contenga unidad funcional habilitada.

Parágrafo 2°. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) y las entidades territoriales del orden departamental deberán obligatoriamente contratar la prestación de servicios con al menos una Institución Prestadora de Salud (IPS), que contenga una Unidad Funcional habilitada para la Atención Integral del Cáncer.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 1384 de 2010, el cual quedará así:

Artículo 11. Rehabilitación integral. Las Entidades Promotoras de Salud de ambos regímenes, las entidades territoriales responsables de la población pobre no asegurada e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) que contengan Unidades Funcionales habilitadas para la Atención Integral del Cáncer estarán obligadas a garantizar el acceso de los pacientes oncológicos a programas de apoyo de rehabilitación integral que incluyan rehabilitación física en todos sus componentes, psicológica y social, incluyendo prótesis y medicamentos necesarios.

Se garantizará a las personas con cáncer y a las sobrevivientes, mecanismos para proporcionar ocupación laboral o su continuidad laboral, según el caso.

Parágrafo 1°. La atención integral del cáncer en todas sus etapas por parte de las entidades descritas en el presente artículo será eficiente, ágil y sin limitación alguna por trámites administrativos.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará la adopción de medidas y mecanismos que posibiliten el acceso a la formación para el trabajo, a la oferta pública y privada de empleos a través del Servicio Público de Empleo, y el Teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC), para el beneficio de las personas con cáncer, sobrevivientes y sus familias.

Artículo 8°. Modifíquese el parágrafo 1° del artículo 14 de la Ley 1384 de 2010, el cual quedará así:

Parágrafo 1°. En un plazo máximo de tres (3) meses, el Gobierno nacional reglamentará lo relacionado con el procedimiento y costo de los servicios de apoyo, teniendo en cuenta que estos serán gratuitos para la persona con cáncer y por lo menos un familiar o acudiente, quien será su acompañante durante la práctica de los exámenes

de apoyo diagnóstico, su tratamiento o trámites administrativos, así como la fuente para sufragar los mismos, teniendo como base los recursos que no se ejecutan del ADRES o de quien haga sus veces, los rendimientos financieros del mismo y otras fuentes de financiación que se determinen.

Artículo 9°. Modifíquese el párrafo 1° artículo 13 de la Ley 1388 de 2010, el cual quedará así:

Parágrafo 1°. En un plazo máximo de seis meses, el Ministerio de la Protección Social reglamentará lo relacionado con el procedimiento y costo de los servicios de apoyo, teniendo en cuenta que estos serán gratuitos para el menor y por lo menos un familiar o acudiente, quien será su acompañante, durante la práctica de los exámenes de apoyo diagnóstico.

El tratamiento, o trámites administrativos, así como la fuente para sufragar los mismos, teniendo como base los recursos que no se ejecutan del ADRES o de quien haga sus veces, los rendimientos financieros del mismo y otras fuentes de financiación que se determinen.

Artículo 10. Modifíquese el párrafo 1° del artículo 20 de la Ley 1384 de 2010, el cual quedará así:

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional contará con un plazo máximo de tres meses a partir de la expedición de la presente ley para establecer las medidas de vigilancia y control, incluyendo los indicadores de seguimiento necesarios para verificar la entrega completa y oportuna de medicamentos formulados a sus afiliados. En caso de investigaciones que lleve a cabo la Superintendencia de Salud o quien esta delegue, relacionadas con el desabastecimiento o entrega interrumpida de medicamentos a personas que requieren entregas permanentes y oportunas, se invertirá la carga de prueba debiendo la entidad demandada probar la entrega. Además, estos procesos se adelantarán con el fin de obtener una decisión final, la que no podrá sobrepasar en su investigación y decisión final más de tres meses.

Artículo 11. Atención integral. Desde la mínima sospecha, la confirmación del diagnóstico de Cáncer y hasta tanto el tratamiento concluya, las Instituciones Prestadoras de Salud - IPS que contengan Unidades Funcionales habilitadas para la Atención Integral del Cáncer están obligados a prestar en coordinación con las Entidades Promotoras de Salud (EPS), todos los servicios, tratamientos, medicamentos y mecanismos necesarios para su pronta atención que requiera la persona de manera inmediata sin ningún limitante.

Parágrafo. El que niegue, retrase u obstaculice el acceso a servicios, tratamientos y/o medicamentos para personas con cáncer, por ese solo hecho, incurrirá en las sanciones previstas en el artículo 21 de la Ley 1384 de 2010.

Artículo 12. Plan de atención a los sobrevivientes. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Salud y de Protección Social en coordinación con las entidades territoriales del orden departamental y municipal, las Entidades Promotoras de Salud, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas y privadas, los regímenes de excepción y especiales, y las unidades funcionales habilitadas deberán en un término no mayor de seis (6) meses crear y reglamentar el plan de atención de seguimiento personalizado a los sobrevivientes de cáncer que incluya un sistema de apoyo médico y psicológico para la persona y sus familiares en el proceso de transición a su vida diaria.

Artículo 13. Inspección, vigilancia y control comunitario. Cada entidad territorial del orden departamental en coordinación con las entidades municipales tendrá un comité de inspección, vigilancia y control comunitario, que harán seguimiento y monitoreo trimestral de la prestación de servicios, tratamientos y medicamentos a personas con cáncer.

El comité estará integrado por:

1. Gobernador departamental o su respectivo delegado.
2. Alcalde municipal, distrital o metropolitano o su respectivo delegado.
3. Las formas organizativas promovidas alrededor de los programas de salud.
4. Las Juntas administradoras locales.
5. Las organizaciones de la comunidad de carácter veredal, barrial, municipal.
6. Sector religioso.
7. Sector educativo.

Parágrafo. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social deberá en un término no mayor de seis (6) meses, reglamentar el funcionamiento y lo concerniente a dicho comité.

Artículo 14. Pago anticipado a las unidades funcionales. El ADRES o quien haga sus veces, girará anticipada y directamente los recursos necesarios a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), que contengan Unidades Funcionales habilitadas para la Atención Integral del Cáncer, cuando la Entidad Promotora de Salud (EPS) o las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) encargadas de garantizar la disponibilidad de tratamientos y medicamentos a los pacientes con cáncer, no cuenten con la capacidad suficiente para financiar dichos servicios y por tanto, se encuentren categorizadas en riesgo financiero alto y riesgo medio según la reglamentación del Ministerio de Salud y de Protección Social. Dichos recursos se girarán con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC) de la Entidad Promotora de Salud correspondiente. La auditoría respectiva de cuentas estará a cargo de la EAPB.

Artículo 15. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación, derogando todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,


CARLOS GUEVARA VILLABÓN
 Senador de la República
 Partido Político MIRA


AYDEE LIZARAZO CUBILLOS
 Senadora de la República
 Partido Político MIRA


ANA PAOLA AGUDEO
 Senador de la República
 Partido Político MIRA


IRMA LUZ HERRERA
 Representante a la Cámara
 Partido Político MIRA

**PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2019
 SENADO**

por medio de la cual se modifica la Ley 1384 de 2010 y se dictan otras disposiciones en materia de protección a personas con cáncer y sobrevivientes.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y DETECCIÓN TEMPRANA

En Paraguay, el día 18 de febrero del año 2019 se promulgó la Ley 6280¹ donde se crea el programa nacional de prevención, detección precoz y tratamiento del cáncer específicamente de próstata y colon; de ella se rescata que mediante los medios necesarios se eduque a la población en la prevención de dichas enfermedades, mediante la realización de campañas de difusión donde el tema principal fuere la detección precoz del cáncer.

En materia de detección temprana del cáncer en América Latina, se encuentra que es muy común para el cáncer de mama y de próstata, pero no es lo mismo para los demás tipos.

En la siguiente ilustración, se puede evidenciar que países como Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, y Uruguay expidieron resoluciones y normas frente a la detección temprana del cáncer de mama incluyendo su posterior diagnóstico, tratamiento y seguimiento.

¹ LEY 6280 QUE CREA EL PROGRAMA NACIONAL DE PREVENCIÓN, DETECCIÓN PRECOZ Y TRATAMIENTO DEL CÁNCER DE PRÓSTATA Y COLON. Fecha de Promulgación: 18-02-2019. Fecha de Publicación: 21-02-2019. Ver en línea: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8690/ley-n-6280-crea-el-programa-nacional-de-prevencion-deteccion-precoz-y-tratamiento-del-cancer-de-prostata-y-colon>

Cuadro I. Marco normativo para la atención del cáncer de mama en América Latina, 2009².

Cuadro I
MARCO NORMATIVO PARA LA ATENCIÓN DEL CÁNCER DE MAMA EN AMÉRICA LATINA, 2009

País	Norma/regulación	Acciones contempladas			
		Detección	Diagnóstico	Tratamiento	Seguimiento
Argentina ^{3,4}	Resolución Secretarial N° 2886/74. Programa Nacional de Control de Cáncer. Resolución ministerial N° 591/03. Sub-programa de prevención secundaria del cáncer de Mama. Resolución 939/2000 del Ministerio de Salud. Programa Médico-Obligatorio (PMO). Incluye Programas de Prevención para el Cáncer de Mama y de Cuello de Utero. Régimen de Asistencia Obligatoria, para todos los Ombes Sociales del sistema de la Ley 23.460 y 23.641. Ley 25.673 y decreto reglamentario 1282/2003 (B.O. 26/05/2003). Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Ministerio de Salud	x	x	x	x
Brasil ²	Decreto n° 2607/2004. Plan Nacional de Salud - Um Pacto por la salud en el Brasil. PT n° 2499 / GM de 8 de diciembre de 2005. Política Nacional de Oncología.	x	x	x	x
Bolivia ²	Resolución Ministerial 0903 del 20 de diciembre de 2004. Plan de prevención y control de enfermedades no transmisibles para la gestión 2005-2009.	x	x	x	x
Chile ^{2,5}	Ley n° 19.944 Régimen General de Garantías en Salud. Decreto Supremo N° 44 del 9 de enero de 2007.	x	x	x	x
Colombia ^{2,6}	Resolución n° 00412 DE 2000. Norma Técnica para la Detección Temprana de Cáncer de Seso	x	x	x	x
Ecuador ^{2,7}	Conjunto de Previsiones del Sistema Nacional de Salud. Resolución del Directorio del Consejo Nacional de Salud del 25 de octubre del 2006. Acuerdo Ministerial n° 0000620 del 12 de enero de 2007 y Acuerdo Ministerial n° 0000116 del 16 de marzo de 2007	x	x		
México ²	Norma Oficial (NOM-041-SSA2-2002) para la prevención, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer de mama.	x	x	x	
Panamá ⁸	Norma de Atención Integral de la Mujer. Componente Detección del cáncer de mamas.	x	x	x	
Perú ⁹	Resolución Ministerial n° 121 abril de 2008. Norma técnico-oncológica para la prevención, detección y diagnóstico temprano del cáncer de mama a nivel nacional.	x	x	x	x
Uruguay ¹⁰	Decreto del Poder Ejecutivo del n° 202/005, 27/04/2005. Programa Nacional de Control de Cáncer (PRONACCAN)	x	x	x	x

Cuadro I. Marco normativo para la atención del cáncer de mama en América Latina, 2009².

Para la Organización Mundial de la Salud³, diagnosticar el cáncer a tiempo en primera medida ayudaría a salvar vidas y de igual manera, los costos en los tratamientos reducirían; para eso expidieron una guía donde le dan la posibilidad a que todos los países adopten mecanismos para mejorar ese diagnóstico temprano, las medidas que establecieron son:

“-Sensibilizar al público acerca de los síntomas del cáncer y alentarlos a recurrir a la asistencia médica cuando los detecte;

-invertir en el fortalecimiento y el equipamiento de los servicios de salud y la formación del personal sanitario para que se realicen diagnósticos exactos y oportunos;

-velar por que las personas con cáncer tengan acceso a un tratamiento seguro y eficaz, con inclusión del alivio del dolor; sin que ello les suponga un esfuerzo personal o financiero prohibitivo⁴”.

II. OBJETIVOS Y NECESIDAD DE LA INICIATIVA

La presente ley tiene como objeto brindar un acceso oportuno y eficaz a la salud de personas con cáncer, sus familias y los sobrevivientes, así como

² MARÍA GONZÁLEZ-ROBLEDO, Luz et al. Acciones gubernamentales para la detección temprana del cáncer de mama en América Latina. Retos a futuro. Salud Pública de México, [S.I.], v. 52, n. 6, p. 533-543, nov. 2010. ISSN 1606-7916. Disponible en: <<http://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/7010/9002>>.

³ OMS. “El diagnóstico temprano del cáncer salva vidas y reduce los costos de tratamiento”. Organización Mundial de la Salud. 3 de febrero de 2017. Ver en línea: <https://www.who.int/es/news-room/detail/03-02-2017-early-cancer-diagnosis-saves-lives-cuts-treatment-costs>

⁴ Ibid.

garantizar sin limitación alguna los tratamientos médicos, psicológicos y medicamentos requeridos por ellos. Asimismo, crear los mecanismos necesarios para informar a la comunidad sobre la detección temprana, tratamiento oportuno y adecuado del cáncer.

El Estado debe garantizar una verdadera y efectiva accesibilidad a los tratamientos y medicamentos para las personas con cáncer en todo el país, sin ningún obstáculo de carácter administrativo. Es por eso que la presente iniciativa quiere fomentar la creación de Unidades funcionales habilitadas para atención integral del cáncer a través del giro directo y anticipado de recursos a estas por parte del ADRES o quien haga sus veces.

Se deberá garantizar el traslado de pacientes con cáncer de todo el país y brindarles una rehabilitación integral que incluya los procedimientos, los tratamientos y medicamentos ordenados por los médicos tratantes.

Igualmente, se pretende fortalecer las acciones de promoción y prevención para el control del cáncer en Colombia a través del Ministerio de Salud y de Protección Social en cooperación con las entidades territoriales, las Entidades Promotoras de Salud (EPS), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) públicas y privadas, esas acciones serán encaminadas a la detección temprana del cáncer y por ende, a reducir costos en tratamientos posteriores.

De igual manera, el proyecto de ley quiere garantizar a las personas con cáncer y sobrevivientes del mismo, mecanismos que les proporcionen ocupación o continuidad laboral, según sea el caso. Además, generar un plan de atención y de seguimiento personalizado a los sobrevivientes donde se incluya apoyo tanto médico como psicológico.

Para garantizar un verdadero acceso, con la iniciativa se quiere generar el pago anticipado por parte del ADRES a las IPS que contengan Unidades Funcionales habilitadas para la atención integral del cáncer, cuando la EPS no cuente con la capacidad de financiar los tratamientos y medicamentos necesarios para los pacientes. Esos recursos se girarán con cargo a la UPC⁵ de la EPS correspondiente. Todo lo anterior, con el fin de que no existan trabas para los pacientes con cáncer y sus familiares al acceso a la salud.

Dentro de los expertos consultados, se encuentra el doctor Julián Antonio Eljach Pacheco⁶ quien ha sido un conocedor de los procedimientos y tratamientos en el país frente al cáncer en niños y quien nos ha brindado información sobre las problemáticas que se presentan a la hora de

practicar dichos procedimientos en zonas donde no existen Unidades Funcionales habilitadas para la atención a personas con cáncer.

III. EL CÁNCER EN EL MUNDO Y EN COLOMBIA

Hoy día, para la OMS⁷ los cánceres causan casi una sexta parte de la mortalidad mundial. Más de 18 millones de personas se les diagnostican cáncer al año y según cifras dadas por la Organización, esa cifra podría ascender hacia los 21 millones para el año 2030. Entre los cánceres más comunes encontramos:

TIPO DE CÁNCER	NÚMERO ESTIMADO DE CASOS EN EL 2018 EN EL MUNDO
Pulmón	2 093 876
Pecho	2 088 849
Colorrecto	1 849 518
Próstata	1 276 106
Estómago	1 033 701
Hígado	841 080
Esófago	572 034
Cuello uterino	569 847
Tiroides	567 233
Vejiga	549 393
Páncreas	458 918
Leucemia	437 033
Riñón	403.262

En Colombia, se presentan 63.000 casos por año de personas con cáncer y más de 33.000 son las que fallecen sin contar el cáncer de piel; pero el país está necesitando mejorar la promoción y prevención en materia de detección temprana de cáncer aunque no sea lo mismo para algunos tipos de cáncer⁸. Con ello se podrían reducir los costos relacionados con un tratamiento y medicamentos que no están incluidos en el Plan de Beneficios.

Pero nos estamos quedando cortos en materia de detección temprana de cáncer a nivel nacional. Solamente en Bogotá para el año 2018, el Instituto Nacional de Cancerología y la Alcaldía Mayor de Bogotá, inauguraron un centro de diagnóstico en el San Juan de Dios, donde se ofrecen servicios de tamización que fortalecerán el diagnóstico temprano, con el objetivo de ofrecer un tratamiento completo, integral y sobre todo oportuno a los pacientes⁹. Todo ello con el fin de reducir las tasas

⁷ OMS. Ver en línea: https://gco.iarc.fr/today/online-analysis-table?v=2018&mode=cancer&mode_population=continents&population=900&populations=170&key=asr&sex=0&cancer=39&type=0&statistic=5&prevalence=0&population_group=0&ages_group%5B%5D=0&ages_group%5B%5D=17&nb_items=5&group_cancer=1&include_nmsc=1&include_nmsc_other=1

⁸ MARULANDA John. “Mientras esté vivo hay probabilidad de tener cáncer”. Editorial *SEMANA*. 2019. Ver en línea: <https://www.semana.com/vida-moderna/articulo/cifras-del-cancer-en-colombia/599947>

⁹ SANTAMARÍA, Rafael Jaller. “Un centro de diagnóstico de cáncer se inaugura en Bogotá”. *EL TIEMPO*. 2018. Ver en línea: <https://www.eltiempo.com/bogota/nuevo->

⁵ Unidad de Pago por Capitación.

⁶ Médico cirujano de la Universidad del Cauca con especializaciones en Gerencia en Salud de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Administración de Servicios de Salud del CEAS y Maestría en Administración en Salud de la Universidad Javeriana.

de mortalidad y mejorar la calidad de vida de muchos pacientes y sus familias.

En junio de 2016, el Ministerio de Salud y Protección Social realizó un informe de cumplimiento a la orden número 30 dada en la Sentencia T-760 de 2008 por la Corte Constitucional frente a la tutela en salud¹⁰; en el informe se menciona que el 13% de las tutelas radicadas son de personas que presentan enfermedades de alto costo cómo: cáncer de cérvix, cáncer de mama, cáncer de estómago, cáncer de colon y recto, cáncer de próstata, leucemia linfocítica aguda, leucemia mieloide aguda, linfoma hodgkin, epilepsia, artritis reumatoide, VIH-SIDA o enfermedad huérfana.

UNIDADES FUNCIONALES PARA ATENCIÓN INTEGRAL DEL CÁNCER:

Solamente hasta el año 2017 en Colombia, se habilitó la primera unidad funcional para la atención integral del cáncer de adulto en la IPS Hospital San Pedro de Pasto – Nariño, siendo esta la única en Colombia que ofrece una atención integral para los pacientes con cáncer. “Con esta primera UFCA habilitada se facilita el cumplimiento de las leyes y el reconocimiento de los derechos en salud para los pacientes con cáncer, garantizando la atención integral del cáncer del adulto y su calidad”¹¹.

Esta situación es alarmante al ver las cifras sobre los diagnósticos anuales que se presentan en el país. A penas con una UFCA habilitada en Nariño, es imposible atender a la mayoría de pacientes que requieren esa atención oportuna. Se podría ahorrar recursos en el traslado de los pacientes hacia esa Unidad Funcional si cada ciudad capital contará con una UFCA habilitada. Es necesario que se tenga en cuenta la Resolución 1477 del 22 de abril de 2016¹², donde el Ministerio de Salud y Protección Social establece los estándares y criterios para la habilitación de las Unidades, así como el seguimiento y evaluación de la gestión en la prestación de los servicios o tratamientos.

IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991:

- **Artículo 1°.** *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de*

centro-de-prevencion-y-diagnostico-temprano-de-cancer-en-bogota-178882

¹⁰ Ver en línea: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/CA/la-tutela-en-salud-2016.pdf>

¹¹ “Habilitada primera unidad funcional para atención integral del cáncer del adulto”. Ministerio de Salud. 2017. Ver en línea: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Habilitada-primera-unidad-funcional-para-atenci%C3%B3n-integral-del-cancer-del-adulto.aspx>

¹² “Por la cual se define el procedimiento, los estándares y los criterios para la habilitación de las Unidades Funcionales para la Atención Integral de Cáncer del Adulto “UFCA” y de las Unidades de Atención de Cáncer Infantil “UACAI” y se dictan otras disposiciones”.

República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

- **Artículo 5°.** *El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.*
- **Artículo 11.** *El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.*
- **Artículo 13.** *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

- **Artículo 16.** *Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.*
- **Artículo 25.** *El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.*
- **Artículo 28.** *Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.*

La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que este adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley.

En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.

- **Artículo 44.** *Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad,*

tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor; la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

- **Artículo 47.** El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.
- **Artículo 48.** 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. (...)
- **Artículo 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

(...)

- **Artículo 50.** Todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado. La ley reglamentará la materia.
- **Artículo 83.** Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas.

NORMATIVIDAD COLOMBIANA:

- Ley 09 de 1979, por la cual se dictan Medidas Sanitarias.
- Ley 30 de 1986, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones.
- Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.
- Ley 52 de 1993, por medio de la cual se aprueban el “Convenio número 167 y la Recomendación número 175 sobre Seguridad y Salud en la Construcción”; adoptados por la 75ª Reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1988.
- Ley 430 de 1998, por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones.
- Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
- Ley 1109 de 2006, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco”, hecho en Ginebra, el veintiuno (21) de mayo de dos mil tres (2003).
- 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.
- Ley 1196 de 2008, por medio de la cual se aprueba el “Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes,” hecho en Estocolmo el 22 de mayo de 2001, la “Corrección al artículo 1º del texto original en español”, del 21 de febrero de 2003, y el “Anexo G al Convenio de Estocolmo”, del 6 de mayo de 2005.
- Ley 1335 de 2009, “Disposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la

salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana.

- Ley 1355 de 2009, *por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención.*
- Ley 1384 de 2010, *“Ley Sandra Ceballos, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia.*
- Ley 1388 de 2010, *por el derecho a la vida de los niños con cáncer en Colombia.*
- Ley 1438 de 2011, *por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.*

JURISPRUDENCIA

Sentencia T-003 de 2019¹³: El Tribunal Constitucional advierte que la salud involucra tanto el bienestar físico como el bienestar emocional y social, es por eso que el Estado como los particulares que prestan este servicio esencial, en algunos casos desconocen la salud como derecho fundamental y constitucional cuando adoptan alguna medida que afecte el bienestar de la población.

Las personas que padecen enfermedades degenerativas, catastróficas y de alto costo como a las que se les ha diagnosticado con cáncer, la Corte Constitucional las ha reconocido como sujetos de especial protección constitucional.

Sentencia SU – 124 de 2018¹⁴: Esta jurisprudencia es esencial y la base para que el presente proyecto de ley faculte al Gobierno nacional a implementar las acciones y política pública de prevención y detección temprana del cáncer. La Corte Constitucional estableció que los instrumentos son:

- i) el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021;
- ii) el Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia 2012-2021;
- iii) la Política de Atención Integral en Salud.

El Plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021 *“La salud en Colombia la construyes tú”* por el Ministerio de salud y Protección Social fue publicado el 15 de marzo de 2013; igualmente el Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia 2012-2021, fue producto del Convenio Interadministrativo número 153 de 2012 por

el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Cancerología en el año 2012; pero la Política de atención integral en salud más específicamente orientada a la prevención, detección temprana y diagnóstico oportuno del cáncer, no se ha reglamentado por el Gobierno nacional, solamente en casos de cáncer de mama quedando desprotegidos los demás casos existentes en el país. Dicha política está enfocada en avanzar hacia la garantía del goce efectivo del derecho a la salud, el mejoramiento de las condiciones de vida y salud de la población y lograr cero tolerancia frente a la morbilidad, mortalidad y discapacidad evitables.

Sentencia T-920 de 2013¹⁵: En dicha sentencia, la Corte al ver la complejidad y el manejo del cáncer, reiteró el deber de protección especial que deben tener las EPS y ordena no restringir ningún tipo de procedimiento o medicamento por no encontrarse en el POS. Se tiene que garantizar el tratamiento específico e inaplicar las normas donde se limitan esos servicios, ya que por la misma situación de los pacientes con cáncer, se les debe otorgar un trato preferente. El Tribunal también ha especificado que la persona idónea para decidir sobre si un paciente necesita un servicio médico específico es el médico tratante, ya que cuenta con la suficiente idoneidad para manejar dicha enfermedad. *“Igualmente ha manifestado, que el concepto del médico tratante es vinculante para la entidad promotora de salud cuando se reúnen los siguientes requisitos: (i) cuando se autorice un servicio y/o tratamiento basado en información científica, (ii) cuando se tuvo en cuenta la historia clínica particular de la persona para autorizarlo, y (iii) cuando se ha valorado adecuadamente a la persona, y ha sido sometida a consideración de los ...*

V. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente. Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que no obstante lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

Es por todo lo anteriormente expuesto que los Congresistas abajo firmantes, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso de la República el presente texto, y le solicitamos tramitar y aprobar el proyecto de ley, *“por medio de la cual se modifica la Ley 1384 de 2010 y se dictan*

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-003 de 2019. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU – 124 de 2018. M. P.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-920 de 2013. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

otras disposiciones en materia de protección a personas con cáncer y sobrevivientes”.

De los honorables Congresistas,



CARLOS GUEVARA VILLABÓN
Senador de la República
Partido Político MIRA



AYDEE LIZARAZO CUBILLOS
Senadora de la República
Partido Político MIRA



ANA PAOLA AGUDELO
Senador de la República
Partido Político MIRA



IRMA LUZ HERRERA
Representante a la Cámara
Partido Político MIRA

SENADO DE LA REPÚBLICA

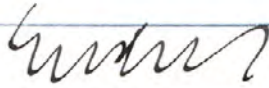
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día _____ del mes _____ del año _____

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 111 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: _____



SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA -
SECRETARÍA GENERAL
TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 111 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 1384 de 2010 y se dictan otras disposiciones en materia de protección a personas con cáncer y sobrevivientes*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Carlos Eduardo Guevara Villabón, Aydeé Lizarazo Cubillos, Ana Paola Agudelo García*; honorable Representante *Irma Luz Herrera Rodríguez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

- agosto 13 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2019
SENADO

por medio de la cual se crean reglas de protección a las personas naturales que ejecuten contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto regular el descanso programado a favor de los contratistas de prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión, el Ingreso Base de Cotización al Sistema de Seguridad Social Integral para estos contratos, la afiliación a cargo del contratante a las Cajas de Compensación Familiar y el pago oportuno de la cuenta de cobro.

Todas las disposiciones contenidas en la presente ley, le serán aplicables a las personas naturales que ejecuten la prestación de un servicio en favor de una persona natural o jurídica de derecho público o privado, bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, apoyo a la gestión, consultoría y/o asesoría.

Artículo 2º. Descanso Programado. La persona natural que ejecute la prestación de un servicio en favor de una persona natural o jurídica de derecho público o privado, bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, apoyo a la gestión, consultoría y/o asesoría, tendrá derecho a un (01) día hábil de descanso por cada mes de prestación de servicios personales, que será reconocido como valor adicional dentro de sus pagos una vez finalice el contrato.

Parágrafo. De presentarse la renovación sucesiva de contratos de prestación de servicios, las partes podrán acordar el momento en el que se harán efectivos los días de descanso programado.

Artículo 3º. Fórmula del descanso remunerado. El valor del día de descanso pago se determinará mensualizando el valor total del

contrato y deberá dividirse en treinta (30) días, este valor será reconocido como día de descanso.

Artículo 4°. Ingreso Base de Cotización para Trabajadores independientes. El ingreso base de cotización (IBC) al Sistema de Seguridad Social Integral del trabajador independiente corresponde mínimo al cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de cada contrato, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA) cuando a ello haya lugar.

Los trabajadores independientes que al aplicar el 40% obtengan un ingreso base de cotización inferior a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente, cotizarán, sobre la base resultante, al Sistema de Seguridad Social en Salud y en Pensiones.

Para los trabajadores independientes que estén obligados al pago de aportes al Sistema de Riesgos Laborales, el ingreso base de cotización será el salario mínimo legal mensual vigente.

Artículo 5°. Cajas de Compensación Familiar. El contratante estará obligado a afiliarse al contratista desde el inicio del contrato a un plan de Caja de Compensación Familiar que ofrezca como mínimo acceso a beneficios en educación, capacitación, turismo, subsidios, y acceso a espacios de recreación, deporte y turismo. Este plan deberá tener una cobertura familiar en las mismas condiciones que se ofrecen para los planes ordinarios. El pago estará a cargo de la entidad contratante.

Artículo 6°. Término oportuno para el pago de la cuenta de cobro. El contratante tendrá máximo cinco (5) días hábiles para pagar la cuenta de cobro presentada por el contratista o su equivalente, a menos que esta sea devuelta por presentar alguna inconsistencia, carecer de soportes, o por encontrarse pendiente del cumplimiento de los requisitos previstos en el contrato del cual se derivan, caso en el cual, el término para el pago se suspenderá hasta la presentación de la cuenta de cobro corregida o subsanada por el contratista.

El contratante, supervisor y/u oficina encargada del pago, según corresponda deberá informar por escrito al contratista las inconsistencias o causales por las que se hace la devolución.

Artículo 7°. Digitalización de las cuentas de cobro. Las personas jurídicas de derecho público contratantes, deberán implementar el registro digital de las cuentas de cobro a través de plataformas institucionales y/o empresariales en las cuales conste la fecha y hora de radicación de las cuentas de cobro de los contratistas ante sus respectivos supervisores para la revisión de las mismas, permitiendo en todo caso hacer seguimiento a la trazabilidad del trámite que debe surtir cada una de las cuentas de cobro hasta concluir con el correspondiente pago.

La devolución de la cuenta de cobro por inconsistencia o error también deberá constar

de forma digital así como su adecuación o subsanación por parte del contratista.

Parágrafo 1°. El término para el trámite y pago de la cuenta de cobro se suspenderá en caso de devolución y se reanuda con la presentación de la radicación de las correcciones por parte del contratista a su supervisor y/u oficina encargada del pago, según corresponda.

Artículo 8°. Sanción. El contratante que no cumpliera con lo dispuesto en esta ley, tendrá que pagar al contratista una sanción económica equivalente al 10% del total del contrato de prestación de servicios.

Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,


CARLOS EDUARDO GUEVARA V.
Senador de la República
Partido Político MIRA


AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS
Senadora de la República
Partido Político MIRA


ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senador de la República
Partido Político MIRA


IRMA LUZ HERRERA R.
Representante a la Cámara
Partido Político MIRA

PROYECTO DE LEY NÚMERO __ DE 2019

por medio de la cual se crean reglas de protección a las personas naturales que ejecuten contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley se radica en la Secretaría, por la Bancada del Partido MIRA por honorable Senador Carlos Eduardo Guevara Villabón, honorable Senadora Ana Paola Agudelo García, honorable Senadora Aydeé Lizarazo Cubillos y la honorable Senadora Irma Luz Herrera Rodríguez.

Sobre el tema, el pasado 17 de agosto de 2017 los honorables Congresistas honorable Senadora Claudia Nayibe López Hernández, honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal, honorable Representante Angélica Lisbeth Lozano Correa, honorable Representante Óscar Ospina Quintero, honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes, honorable Representante Argenis Velásquez Ramírez, honorable Representante Ángela María Robledo Gómez, honorable Representante Fabio Raúl Amín Saleme, honorable Representante Carlos Germán Navas Talero, honorable Representante José Élvor Hernández Casas, honorable Representante Óscar de Jesús Hurtado Pérez, honorable Representante Wilson Córdoba

Mena, honorable Representante Germán Bernardo Carlosama López, honorable Representante Carlos Arturo Correa Mojica, honorable Representante Rodrigo Lara Restrepo, honorable Representante Hernán Penagos Giraldo, honorable Representante Juan Carlos García Gómez, presentaron iniciativa legislativa 090 de 2017 Cámara “Por medio del cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de contratación administrativa y modernización estatal” que buscaba según su exposición de motivos establecer una serie de garantías y beneficios para los trabajadores vinculados mediante contratos de prestación de servicios, principalmente respecto de los que se encuentran vinculados bajo el régimen de contratación administrativa, así como propiciar la política nacional de trabajo decente y modernización laboral en el sector público, con el objeto de que no se sigan cometiendo abusos con las relaciones contractuales administrativas para encubrir relaciones de carácter laboral. Sin embargo la iniciativa hoy presentada dista del proyecto antes mencionado ya que no busca definir o modificar el régimen de contratación existente sino brindar 4 beneficios para este tipo de trabajadores independientes.

II. NECESIDAD Y OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley presentado busca reconocer y regular un día de descanso a las personas naturales que ejecuten contratos de prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión, por cada mes de ejecución del mismo. Busca definir vía ley el Ingreso Base de Cotización al Sistema de Seguridad Social Integral del trabajador independiente, promover su afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y fomentar el pago oportuno de sus honorarios a través de la digitalización de las cuentas de cobro y el establecimiento de un término perentorio para efectuar el desembolso cuando las mismas cumplan los requisitos para su reconocimiento y pago.

La necesidad del proyecto nace por las recurrentes quejas de los contratistas que se ven afectados por la demoras injustificadas del pago de sus honorarios que pueden superar los (2) dos meses y la inestabilidad económica que le genera su actividad independiente al depender del turno que las entidades le otorgan al momento de la presentación de las cuentas de cobro.

Pese a la disposición contenida en el artículo 4° numeral 10 de la Ley 80 de Contratación adicionado por el artículo 19 de la Ley 1150 de 2007, de respetar el orden de presentación de los pagos por parte de los contratistas. Existen quejas sobre la inoperancia de esta norma por lo cual se hace necesario fijar un término para el reconocimiento y desembolso de los honorarios de este grupo poblacional y la digitalización y trazabilidad del trámite de pago, impactando así de forma favorable sus condiciones de vida y la de sus familias.

2.1. Cifras Contratistas de Prestación Personal de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión

En respuesta dada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante oficio 201931200736341, la entidad señala que 194.379 personas cotizan como contratistas por prestación de servicios con ingresos menores a un salario mínimo mensual legal vigente, 107.565 cotizan entre 1 y 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes y 41.722 cotizan entre 3 y 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes bajo esta modalidad para un total de 343.666 trabajadores independientes.

Para el año 2016 el Ministerio de Salud y Protección Social informó que más de millón de personas¹ cotizaban al sistema de seguridad social como independientes; de los cuales alrededor del 75% –es decir, 756.000 personas lo hacían como independientes contratistas de Prestación de Servicios. Según Colombia Compra Eficiente² y obtenido de la información consignada en el SECOP, en el sector público para la misma vigencia 243.427 personas habían sido contratadas bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios.

2.2. Del Informe de Control a la Contratación: Riesgos, Desaciertos y Posibilidades. Auditoría General de la República. Mayo 2011³.

Grafica 3.8-1
Contratos de prestación de servicios



Fuente: Auditoría General de la República. Rendición de la cuenta. Formato 20.1

En la anterior gráfica se observa que 220.838 contratos de los 404.597 que se reportaron fueron de la tipología de prestación de servicios, y ello significó un total de \$ 6.793.295.061.616 de recursos que se invirtieron en este tipo de contratos lo que evidencia que de las causales de contratación directa la más celebrada es la de prestación de servicios profesionales.

Tabla No. 3.8-1
Contratos de prestación de servicios en número

ID	Contraloría	Número contratos	Cuantía del total de contratos	Total de contratos	Cuantía de prestación de servicios
63	Bogotá D.C.	55.648	2.383.019.201.990	48.116	769.394.304.033
23	Nariño	46.831	482.199.142.408	25.180	174.218.925.939
37	Santander	17.967	615.627.854.241	8.809	91.031.624.263
27	Valle del Cauca	11.583	526.617.039.442	7.640	239.891.423.404
30	Cúcuta	8.005	89.424.221.826	7.539	55.602.256.278

Fuente: Auditoría General de la República. Rendición de la cuenta. Formato. 20.1

¹ Cifras dadas a conocer por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Audiencia Pública “contratistas y servicio doméstico” realizada en la comisión Primera de la Cámara de Representantes el 13 de marzo de 2017.

² Ibídem.

³ Tomado de http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca_documental/OEE/AGRP11-Contro_al_control_de_la_contratacion.pdf

Tabla No.3.8-2
Contratos prestación de servicios con personas naturales

ID	Contraloría	Prestación de servicios personales	Cuantía de servicios personales
63	Bogotá D.C.	41.091	401.539.623.355
23	Nariño	21.949	106.505.384.646
30	Cúcuta	6.809	29.560.732.631
07	Medellín	5.516	75.003.852.247
21	Santiago de Cali	5.513	73.961.643.751

Fuente: Auditoría General de la República. Rendición de la cuenta. Formato 20.1

La tabla anterior muestra que la contraloría de Bogotá es la entidad que más contratos de prestación de servicios personales debe auditar y son los más cuantiosos.

2.3 Empleo e Informalidad en Colombia

Por su parte la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reporta que la informalidad laboral en Colombia es la más alta del mundo: 61,3%. Para Stefano Farné, director del Observatorio de Mercado de Trabajo, de la Universidad Externado de Colombia, una de las razones principales de la informalidad es la baja productividad del grueso de personas que están en la informalidad “La gente poco productiva, entendida como la de bajos ingresos, no logra financiar los costos que se derivan de la formalización”.

En la última Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) Mercado laboral que realizó el DANE, estableció que la Informalidad total de las 13 áreas metropolitanas fue de 48,1% y para las 23 ciudades capitales fue 46,9%.

Para el periodo marzo - mayo 2019, de las 23 ciudades y áreas metropolitanas, las que presentaron mayor proporción de informalidad fueron: Cúcuta A.M. (70,3%), Riohacha (64,1%) y Sincelejo (63,8%). Las ciudades con menor proporción de informalidad fueron: Manizales A.M. (39,8%), Bogotá, D. C. (42,2%) y Medellín A.M. (42,9%).

El 91,1% de los ocupados en las 13 ciudades y áreas metropolitanas en el período marzo - mayo 2019 reportaron estar afiliados a seguridad social en salud, lo que significó una disminución de 1,3 puntos porcentuales frente al mismo periodo del año anterior (92,4%).

En cuanto a pensiones, la proporción de ocupados cotizantes fue 50,5% para el trimestre móvil marzo - mayo 2019. Para el trimestre móvil marzo - mayo 2018 esta proporción fue 50,1%.

Para las 13 ciudades y áreas metropolitanas, en el trimestre móvil marzo - mayo 2019, el 57,4% del total de la población ocupada pertenecía al régimen contributivo o especial como aportante. El 10,5% del total de la población ocupada pertenecía al régimen contributivo o especial como beneficiario y el 22,7% de los ocupados pertenecía al régimen subsidiado.

III. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO

Encontramos que la iniciativa legislativa se ciñe a la Constitución Política, la cual entre otros aspectos regula:

Trámite legislativo: Según el artículo 150 de la Constitución Política es facultad del Congreso hacer las leyes, por lo tanto, es competencia del ente legislativo atender asuntos como el propuesto en el proyecto de ley en desarrollo. Cumple además con el artículo 154, referentes a su origen y formalidades de unidad de materia, de esta manera encontramos que la competencia para este trámite es del Congreso de la República.

Legalidad del proyecto: El proyecto objeto de ponencia cumple con los requisitos preceptuados en la Ley 5ª de 1992, así:

Iniciativa legislativa: El artículo 140.1 de la norma precitada otorga la facultad a “Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.”.

Contenido Constitucional: El proyecto se ajusta al Capítulo III de la Constitución Política de Colombia que trata “De las Leyes”, comprendido desde el artículo 150 y subsiguientes.

3.1 Normatividad

3.1.1 De los Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión

Los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que celebran las Entidades Estatales se encuentran regulados por la Ley 80 de 1993, así:

“Artículo 32. *De los contratos estatales de los contratos estatales.* Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

(...)

“3. Contrato de prestación de servicios.

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos solo podrán celebrarse con personas naturales o jurídicas cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

Estos contratos no generan en ningún caso relación laboral ni prestaciones sociales. Los contratos a que se refiere este ordinal, se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

Parágrafo 1º. A los contratos de consultoría, de prestación de servicios o de asesoría de cualquier clase, deberá anexarse certificación expedida por el jefe de la entidad, acerca de la inexistencia de

personal de planta para desarrollar las actividades que se pretendan contratar”.

(...)”

Por su parte, la Ley 1150 de 2007 prevé la posibilidad de contratar directamente la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en su artículo 2°, sin embargo esta modalidad no debe ser usada para evadir la responsabilidad patronal cuando el objeto del contrato sea el ejercicio de funciones de carácter permanente o propias de la entidad, las cuales debe desarrollar con el personal de planta vinculado de la entidad Estatal. Al respecto la norma reza:

Artículo 2°. De las modalidades de selección.

La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

“(…)

4. **Contratación directa.** La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

(…)

h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo puedan encomendarse a determinadas personas naturales;

(…)”

El artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015, define este tipo de contratos de la siguiente manera:

“(…)”

Artículo 2.2.1.2.1.4.9. *Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales.* Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.

La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos.

“(…)”

El numeral 10 del artículo 4° de Ley 80 de 1993 establece el respeto de los turnos para pago de la siguiente manera:

Artículo 4°. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

“(…)”

10. Respetarán el orden de presentación de los pagos por parte de los contratistas. Solo por razones de interés público, el jefe de la entidad podrá modificar dicho orden dejando constancia de tal actuación.

Para el efecto, las entidades deben llevar un registro de presentación por parte de los contratistas, de los documentos requeridos para hacer efectivos los pagos derivados de los contratos, de tal manera que estos puedan verificar el estricto respeto al derecho de turno. Dicho registro será público.

Lo dispuesto en este numeral no se aplicará respecto de aquellos pagos cuyos soportes hayan sido presentados en forma incompleta o se encuentren pendientes del cumplimiento de requisitos previstos en el contrato del cual se derivan.

“(…)”

3.1.2 DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN DE DERECHO PRIVADO

La contratación por prestación de servicios se incorporó en la legislación nacional desde el Código Civil de 1873 y se encuentra definido por el artículo 1495 de la siguiente manera:

“Artículo 1495. *Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa.* Cada parte puede ser de una o de muchas personas”.

Por su parte el Código Sustantivo del Trabajo también lo define así:

“Artículo 34. *Contratistas independientes.*

1. Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos patronos y no representantes ni intermediarios las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras o la prestación de servicios en beneficio de terceros, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. Pero el beneficiario del trabajo o dueño de la obra, a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad

que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a esos trabajadores.

2. El beneficiario del trabajo o dueño de la obra, también será solidariamente responsable, en las condiciones fijadas en el inciso anterior, de las obligaciones de los subcontratistas frente a sus trabajadores, aun en el caso de que los contratistas no estén autorizados para contratar los servicios de subcontratistas”.

En cuanto a la cotización y base gravable para cotizaciones encontramos regulación en el primer inciso del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 que dispuso que los trabajadores independientes que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral. Artículo que fue reglamentado por el Decreto 1273 de 2018.

IV. OBJETIVOS DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa busca:

Artículo 1°. *Objeto y alcance de la ley.*

Artículo 2°. *Descanso programado.* Contempla el reconocimiento de un día hábil de descanso por cada mes de prestación de servicios personales, que será reconocido una vez finalice el contrato o según acuerden las partes.

Artículo 3°. *Fórmula del descanso remunerado.* Fija la forma en que se calculará el valor a pagar por día de descanso.

Artículo 4°. *Ingreso Base de Cotización para Trabajadores independientes.* Determina la forma, cuantía y modo de cotización de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral del trabajador independiente.

Artículo 5°. *Cajas de Compensación Familiar.* Crea el beneficio para los contratistas de prestación de servicios y de apoyo a la gestión de ser afiliados a los planes ordinarios de las cajas de compensación y al disfrute de sus portafolios; la afiliación y pago a cargo del empleador.

Artículo 6°. *Término oportuno para el pago de la cuenta de cobro.* Se contempla un término perentorio de cinco (5) días hábiles para el contratante reconozca y desembolsos los honorarios a los contratistas. En casos de inconsistencias o error se deberá informar a los contratistas sobre estas.

Artículo 7°. *Digitalización y trazabilidad de las cuentas de cobro.*

Artículo 8°. *Sanción.* Se contempla una penalidad para el contratante que no cumpliera con lo dispuesto en esta ley, tendrá que pagar al contratista una sanción económica equivalente al 10% del total del contrato de prestación de servicios.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias.*

V. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente. Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que no obstante lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C- 911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

Es por todo lo anteriormente expuesto que los Congresistas abajo firmantes, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso de la República el presente texto, y le solicitamos tramitar y aprobar el proyecto de ley “*Por medio de la cual se crean reglas de protección a las personas naturales que ejecuten contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión y se dictan otras disposiciones*”.

De los honorables Congresistas,


CARLOS EDUARDO GUEVARA V.
 Senador de la República
 Partido Político MIRA


AYDEE LIZARAZO CUBILLOS
 Senadora de la República
 Partido Político MIRA

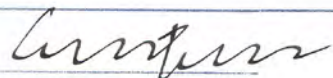

ANA PAOLA AGUDELO GARCIA
 Senador de la República
 Partido Político MIRA


IRMA LUZ HERRERA R.
 Representante a la Cámara
 Partido Político MIRA

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día _____ del mes _____ del año _____
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N°. 112 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: _____


 SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
 SENADO DE LA REPÚBLICA -
 SECRETARÍA GENERAL
 TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 112 de 2019 Senado, *por medio de la cual se crean*

reglas de protección a las personas naturales que ejecuten contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Carlos Eduardo Guevara Villabón, Aydeé Lizarazo Cubillos, Ana Paola Agudelo García; honorable Representante Irma Luz Herrera Rodríguez. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

- agosto 13 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2019
SENADO

por medio de la cual se modifican los artículos 206 de la Ley 100 de 1993, 67 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. *Modificación del artículo 206 de la Ley 100 de 1993.* Modifíquese el artículo 206 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 206. *Incapacidades.* *Para los afiliados de que trata el literal a) del artículo 157, el régimen contributivo, reconocerá las incapacidades generadas en enfermedad general, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Para el cubrimiento de estos riesgos, las Empresas Promotoras de Salud, podrán subcontratar con compañías aseguradoras.*

Parágrafo 1º. En el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), las prestaciones económicas correspondientes a incapacidad originada por enfermedad general

serán a cargo de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), desde el primer (01) día y de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

Parágrafo 2º. El Gobierno Nacional, tendrá un (01) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para reglamentar lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 2º. *Modificación del literal a) del artículo 67 de la Ley 1753 de 2015.* Modifíquese el literal a) del artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

Estos recursos se destinarán a:

a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluidos el pago de incapacidades por enfermedad de origen común, desde el día primero (1º) y hasta el día ciento ochenta (180), así mismo, el pago de incapacidades por enfermedad de origen común, que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.

Artículo 3º. *Transición.* Establézcase un periodo de transición de hasta un (01) año, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para realizar los ajustes administrativos, financieros y técnicos, que conlleven la adopción de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 4º. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley, rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

CARLOS EDUARDO GUEVARA V
Senador de la República
Partido Político MIRA

AYDEE LIZARAZO CUBILLOS
Senadora de la República
Partido Político MIRA

ANA PAOLA AGUDELO GARCIA
Senador de la República
Partido Político MIRA

IRMA LUZ HERRERA R.
Representante a la Cámara
Partido Político MIRA

PROYECTO DE LEY NÚMERO __ DE 2019

por medio de la cual se modifican los artículos 206 de la Ley 100 de 1993, 67 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Colombia inicia en la década de los años noventa un proceso que pretende desarrollar la Constitución de 1991 para la cimentación del Estado Social de Derecho, dentro de sus razones, por cumplir obligaciones internacionales contraídas. Dicha transformación desarrolló leyes y programas sociales basados en el bienestar humano, por ejemplo, tendientes a transformar el sistema pensional, el mercado laboral, el sistema de protección de riesgos laborales y el sistema de salud, a efectos de lo cual se creó la Seguridad Social.

Hace parte de la Seguridad Social proteger al trabajador que sufre una situación que amerite se le proporcione una incapacidad por un tiempo determinado, como una prestación monetaria de enfermedad, hasta que pueda volver a realizar sus labores sin generar daños a su salud; gasto que sería sufragado en principio por el seguro, sin embargo, en vista de la crisis financiera del Sistema, el Decreto 1406 de 1999 le atribuyó al empleador el pago de los primeros días de la incapacidad.

II. OBJETIVOS Y NECESIDAD DE LA INICIATIVA

La presente ley tiene por objeto promover el cumplimiento de la ley, por medio de la necesidad que tienen las EPS de proteger sus recursos, dándoles a esas Entidades la facultad de realizar una revisión periódica a los procesos que se llevan a cabo y pueden menoscabar su patrimonio sin una razón válida. Específicamente con respecto a la expedición de incapacidades médicas falsas se impulsará el cumplimiento a medidas sancionatorias en contra de quien abuse del derecho.

III. CIFRAS

La Ministra de Trabajo, doctora Alicia Arango, se pronunció al tema de las excusas falsas, para el periódico *El Tiempo*¹, de la siguiente manera:

“Solamente en el año 2016 se otorgaron 11.000 incapacidades diarias en Colombia, que suman un total de 26 millones de días, por un costo de 842.000 millones de pesos, cifra que dejó un déficit aproximado de 200.000 mil millones de pesos, pues el presupuesto era de 650.000 millones”.

“Eso no puede ser posible, algo está fallando. Más aún, si las estadísticas muestran que el 45% de quienes se enferman son hombres de 20 a 29

años, principalmente lunes y viernes, y en julio y diciembre”, dijo la Ministra.

“Habría negocios de venta de incapacidades por sumas que ascienden a los 300.000 pesos”, añadió.

Es preciso mencionar que entre el año 2009 y el año 2017 se registraron 2,6 millones de incapacidades, y, en los meses de enero y noviembre del año 2018, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES giró 720.000 millones de pesos a las EPS para solventarlas.

La Ministra Arango concluyó diciendo:

“Con el Ministerio de Salud estamos sacando la suma real de lo que le cuesta a la empresa colombiana porque no es solamente un tema de recursos, también hay que medir la productividad”.

Las EPS están pasando por una grave crisis, la cual se debe a situaciones de diferente naturaleza, por ejemplo, no hacer un correcto aprovechamiento de los recursos dispuestos. La crisis se refleja en las estadísticas del más reciente *Informe de Seguimiento de Indicadores Financieros de Permanencia para EPS* de la Superintendencia Nacional de Salud², el cual indica que el déficit patrimonial y, por tanto, las necesidades de capitalización de las EPS del país ascienden a más de 6,5 billones de pesos.

IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

La legislación colombiana mediante el párrafo en el Parágrafo 1, Artículo 3.2.1.10, del Decreto 780 de 2016 dice que en el Sistema General de Seguridad Social en Salud serán de cargo de los respectivos empleadores las prestaciones económicas correspondientes a los dos (2) primeros días de incapacidad laboral originada por enfermedad general y de las Entidades Promotoras de Salud a partir del tercer (3) día y de conformidad con la normatividad vigente.

El numeral 1 del artículo 40 del Decreto 1406 de 1999, estableció que estarán a cargo de los empleadores las prestaciones económicas correspondientes a los tres (3) primeros días de incapacidad laboral originada por enfermedad general, tanto en el sector público como en el privado:

“Parágrafo 1º. Serán de cargo de los respectivos empleadores las prestaciones económicas correspondientes a los tres (3) primeros días de incapacidad laboral originada por enfermedad general, tanto en el sector público como en el privado. En ningún caso

¹ <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/abusos-en-colombia-con-las-incapacidades-medicas-370020>.

² <https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Supervision-Riesgos/EstadisticasEPSRegimenContributivo/INFORME%20SEGUIMIENTO%20INDICADORES%20FINANCIEROS%20DE%20PERMANENCIA%20PARA%20EPS%20VIGENCIA%202017.pdf>.

dichas prestaciones serán asumidas por las Entidades Promotoras de Salud o demás entidades autorizadas para administrar el régimen contributivo en el SGSSS a las cuales se encuentren afiliados los incapacitados”³.

El Concepto 071 de 2008 de la Secretaría Distrital de Hacienda, con respecto al monto de la prestación a la cual se hace acreedor el trabajador incapacitado y quién debe asumirlo, que el trabajador tiene derecho al pago del permiso remunerado que corresponde a la totalidad del sueldo de los días de ausencia por justa causa, siempre que así lo solicite al momento de entrega de la incapacidad por enfermedad común y esta haya sido igual o menor a (3) tres días, teniendo que pagar dicha obligación el empleador en atención al parágrafo del artículo 18 del Decreto 1406 de 1999⁴.

El artículo 2.2.3. 4.2 del Decreto 1333 de 2018, menciona las situaciones de abuso del derecho diciendo:

“Constitúyanse como abuso del derecho las siguientes conductas:

1. Cuando se establezca por parte de la EPS o EOC que el cotizante no ha seguido el tratamiento y terapias ordenadas por el médico tratante, no asista a las valoraciones, exámenes y controles o no cumpla con los procedimientos y recomendaciones necesarios para su rehabilitación en al menos el 30% de las situaciones descritas.
2. Cuando el cotizante no asista a los exámenes y valoraciones para determinar la pérdida de capacidad laboral.
3. Cuando se detecte presunta alteración o posible fraude en alguna de las etapas del curso de la incapacidad, para lo cual el caso se pondrá en conocimiento de las autoridades competentes, quedando obligado a ello quien detecte tal situación.
4. La comisión por parte del usuario de actos o conductas presuntamente contrarias a la ley relacionadas con su estado de salud.
5. Cuando se detecte fraude al otorgar la certificación de incapacidad.
6. Cuando se detecte que el cotizante busca el reconocimiento y pago de la incapacidad tanto en la EPS-EOC como en la ARL por la misma causa, generando un doble cobro al Sistema General de Seguridad Social en Salud.
7. Cuando se efectúen cobros al Sistema General de Seguridad Social en Salud con datos falsos.
8. Cuando se detecte durante el tiempo de incapacidad que el cotizante se encuentra emprendiendo una actividad alterna que le impide su recuperación y de la cual deriva ingresos.

Parágrafo 1°. Las conductas descritas en los numerales 1, 2 y 6 deberán ser resueltas por la EPS o EOC, y las correspondientes a los numerales 3, 4, 5 y 7 serán puestas en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, aportando las pruebas con que cuenta, a fin de determinar la posible existencia de hechos punibles y su eventual traslado a la Jurisdicción Penal.

Parágrafo 2°. La conducta prevista en el numeral 8 deberá ser puesta en conocimiento de la EPS por parte del empleador, a quien le corresponderá aportar las pruebas que pretenda hacer valer”. Subrayado propio.

V. CONVENIENCIA

Las incapacidades de los trabajadores son asuntos recurrentes en las empresas, causándoles costos sensibles en la producción, sin embargo, en principio los empleadores no tienen la obligación de cubrir ese gasto.

Sobre incapacidades, la Corte Constitucional en Sentencia C-065/05, Expediente D-5341, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra expresó lo siguiente:

“Así como se puede llegar a ordenar el pago de salarios y mesadas pensionales, también se puede exigir el pago de incapacidades laborales, puesto que estas son el monto sustituto del salario para la persona que, por motivos de salud, no ha podido acudir al trabajo. Al respecto ha señalado la Corporación que:

“El pago de incapacidades laborales sustituye al salario durante el tiempo en que el trabajador permanece retirado de sus labores por enfermedad debidamente certificada, según las disposiciones legales. No solamente se constituye en una forma de remuneración del trabajo sino en garantía para la salud del trabajador, quien podrá recuperarse satisfactoriamente, como lo exige su dignidad humana, sin tener que preocuparse por reincorporarse de manera anticipada a sus actividades habituales con el objeto de ganar, por días laborados, su sustento y el de su familia”. Subrayado propio.

Teniendo en cuenta lo que menciona la jurisprudencia, el pago de la incapacidad corresponde al seguro por los derechos que ampara.

Se hace necesario modificar el parágrafo 1° del artículo 40 del citado decreto, con el fin de ajustar el número de días que los empleadores

³ Concepto 71 de 2008 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36535>.

⁴ Concepto del Ministerio de Protección Social 3731 de 2005.

deben asumir frente a las prestaciones económicas de incapacidad laboral originada por enfermedad general, con el fin de estimular la responsabilidad laboral.

VI. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente. Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que, no obstante, lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

Es por todo lo anteriormente expuesto que los Congresistas abajo firmantes, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso de la República el presente texto, y le solicitamos tramitar y aprobar el proyecto de ley, “*por medio de la cual se modifican los artículos 206 de la Ley 100 de 1993, 67 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones*”.

De los honorables Congresistas,

CARLOS EDUARDO GUEVARA V.
Senador de la República
Partido Político MIRA

AYDEE LIZARAZO CUBILLOS
Senadora de la República
Partido Político MIRA

ANA PAOLA AGUDELO GARCIA
Senador de la República
Partido Político MIRA

IRMA LUZ HERRERA R.
Representante a la Cámara
Partido Político MIRA

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día _____ del mes _____ del año _____
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 113 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: _____

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2019.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 113 de 2019 Senado, “*por medio de la cual se*

modifican los artículos 206 de la Ley 100 de 1993, 67 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores: *Carlos Eduardo Guevara Villabón, Aydeé Lizarazo Cubillos, Ana Paola Agudelo García*; honorable Representante: *Irma Luz Herrera Rodríguez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión **Séptima** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 13 de 2019.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2019
SENADO**

por la cual se protegen cavernas, grutas, sumideros y cenotes en Colombia.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es ordenar la adopción de medidas orientadas a la efectiva protección del patrimonio natural y cultural que constituyen cavernas, grutas, sumideros y cenotes dentro del territorio nacional.

Artículo 2°. Principio. Se consagran cavernas, grutas, sumideros y cenotes como espacios objeto de protección especial en una dimensión biológica, ambiental y ecosistémica; en una dimensión geológica y paleontológica; así como en una dimensión antropológica, arqueológica y cultural.

Artículo 3°. Medidas. El Gobierno nacional estructurará e implementará, a través del Ministerio de Medio Ambiente, un programa destinado a la protección y conservación de las cuevas, cavernas, sumideros y cenotes; sus formaciones y sus materiales naturales; flora, fauna, aguas y servicios ecosistémicos.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible adelantará las respectivas acciones institucionales con base en un modelo de gobernanza ambiental, que vincule funcionalmente a las entidades territoriales en el cumplimiento de las directrices propias del programa. Esta disposición en ningún caso permitirá tratamientos distintos a los consagrados en la legislación vigente para las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible liderará la creación de un Observatorio de Cavernas, que realice acciones de inventario de las cuevas, cavernas, sumideros y cenotes existentes en el país, y que realice las respectivas acciones de seguimiento, monitoreo y control con fines de protección.

Parágrafo 3°. El Gobierno nacional, a través del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), y del Servicio Geológico Colombiano (SGC), articulará a este conjunto de acciones, la estructuración y adopción de medidas específicas de protección de valores geológicos y paleontológicos, así como de valores históricos, antropológicos y arqueológicos en áreas de grutas, cuevas, cavernas, sumideros y cenotes.

Parágrafo 4°. Las disposiciones del presente artículo se adelantarán sin menoscabo de la normatividad vigente, ni de aquellas acciones afirmativas que estén promoviendo la salvaguarda del patrimonio colombiano.

Artículo 4°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley entrará en vigencia a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


IVÁN DARIO AGUDELO ZAPATA
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Proyecto de ley número ___ de 2019 Senado

por la cual se protegen cavernas, grutas, sumideros y cenotes en Colombia.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

MOTIVACIÓN GENERAL

El presente proyecto de ley busca proveer un soporte legal para la protección del patrimonio natural y cultural que constituyen cavernas, grutas, sumideros y cenotes dentro del territorio nacional, considerando las dimensiones biológica, ambiental y ecosistémica; la dimensión geológica y paleontológica; así como la dimensión antropológica y arqueológica.

GLOSARIO

Espeleogénesis. Estudio de la formación y desarrollo de las cavernas y grutas.

Espeleología. Exploración con fines científicos y deportivos de las grutas y cavernas.

Espeleometría. Método de medida y representación gráfica de las cavernas y las grutas.

Espeleotema. Forma típica de una caverna. Precipitado químico formado en las paredes de una cueva. Los más conocidos son las estalactitas y las estalagmitas.

Estalactita. Agregado cristalino de estructura fibroso-radiada y concéntrica, que da lugar a un cuerpo cónico de dimensiones variables, formado por acción de la gravedad. Se origina frecuentemente en el interior de las cavernas, a partir del techo, debajo de una grieta o fisura por donde gotea el agua, y está formado por carbonato cálcico, con un canal central por donde puede circular el agua.

Estalagmita. Agregado cristalino dispuesto en capas concéntricas formadas por acreción, que da lugar a un cuerpo más o menos cónico de dimensiones variables. Normalmente, se forma en las cuevas, con frecuencia debajo de la estalactita, por depósito de carbonato de calcio (piedra caliza) que liberan las gotas de agua al incidir sobre el suelo de la cueva o sobre la misma estalagmita.

Karst. Relieve formado por disolución de rocas calizas o evaporíticas. Terreno calizo o evaporítico (es decir, originado por evaporación del agua) en el que la disolución por las aguas origina formas exokársticas y endokársticas.

Karstificación. Procesos de disolución del agua en materiales calcáreos y evaporíticos.

Endokarst. Parte subterránea de un karst.

Exokarst. Parte expuesta al aire de un karst.

Dolina. Depresión cerrada de moderadas dimensiones y forma aproximadamente circular frecuente en terrenos kársticos.

Erosión. Fenómeno de descomposición y desintegración de materiales por acciones mecánicas, químicas y biológicas.

Cenote. Dolina inundada de origen kárstico. Existen varios tipos de cenotes: a cielo abierto, semiabiertos y subterráneos o en gruta. Esta clasificación está directamente relacionada con la edad del cenote, siendo los cenotes maduros aquellos que se encuentran completamente abiertos y los más jóvenes los que todavía conservan su cúpula intacta.

Cueva, caverna. Cavidad natural del terreno causada por algún tipo de erosión de corrientes de agua, hielo o lava, o por una combinación de varios de estos factores. En el más común de los casos, las cuevas se forman por la disolución de la piedra caliza por parte de agua ligeramente ácida. A veces es apta para servir de cobijo a animales y seres humanos, pudiendo ser acondicionada para vivienda en forma de casas cueva y otros usos antrópicos.

Gruta. Abertura expuesta de la caverna o cueva.

Caverna activa. Aquella que mantiene una corriente constante de agua que evidencia disolución física y actividad química. Esta actividad construye los espeleotemas.

Sumidero. Tipo de dolina circular que actúa como desagüe natural para el agua de lluvia o para corrientes superficiales como ríos o arroyos. Generalmente se forma en suelos de piedra caliza, donde se filtra agua ligeramente ácida que poco a poco carcome el subsuelo hasta que se forma una cueva subterránea y el agua que se sigue filtrando provoca el derrumbe del techo de dichas cuevas hasta que se forma un sumidero. Los sumideros alimentan el caudal de ríos subterráneos que a su vez suelen alimentar acuíferos que son importantes fuentes de agua, tanto para los humanos como para ciertos hábitats.

IMPORTANCIA DE LA PROTECCIÓN

De acuerdo con el artículo publicado por la Universidad Nacional de Colombia el 9 de junio de 2014, titulado: “*Deterioro y abandono de cavernas en el país preocupa a expertos*”¹, se expone cómo el turismo indiscriminado y la escasa legislación destinada a su protección, tienen en vilo a estos espacios, patrimonio geológico del país. En el mismo texto, se destaca que el geólogo Albeiro Rendón junto con la Sociedad Colombiana de Geología y el Servicio Geológico Colombiano, han llamado la atención sobre la necesidad de que el Congreso de la República promueva legislación que proteja las cuevas y cavernas del país.

De otro lado, según el reportaje del periodista Ramiro Velásquez, en su columna publicada en *El Colombiano* el 7 de febrero de 2016², en Colombia existen 260 cavernas registradas, pero bien pueden existir muchas más. Según la publicación, su estudio dio comienzo con las expediciones de Alexander von Humboldt, y continúan en la actualidad a través de investigaciones de la Universidad Nacional de Colombia, y esfuerzos del propio Instituto Humboldt.

De un lado, la importancia de la protección de estos espacios tiene importancia biológica y ecosistémica. Según la investigadora Yaneth Muñoz-Saba, de la Universidad Nacional, “*por su condición de ecosistemas casi cerrados, que dependen de aportes externos de energía para funcionar, son sistemas de alta sensibilidad que poseen especies o poblaciones de biota endémica, amenazada o en peligro de extinción;*

son considerados laboratorios biológicos a nivel de biogeografía y evolución, y potencialmente indican la estabilidad ecológica de los sistemas que los rodean a varias escalas espacio-temporales”.

Además, revisten importancia para la investigación científica mundial. Según reveló el trabajo del periodista Nicolás Bustamante Hernández publicado en el periódico *El Tiempo* en su especial “*Colombia Subterránea*”³, cavernas, grutas, sumideros y cenotes constituyen importantes fuentes de información para conocer el pasado geológico del territorio, así como para las ciencias atmosféricas en el estudio del Cambio Climático Global y de la adaptación de la humanidad a dicho fenómeno.

Por su parte, estos escenarios naturales revisten importancia para la investigación arqueológica y la comprensión de nuestro pasado, toda vez que culturas prehispánicas tuvieron en grutas y cavernas, lugares de culto y de rituales funerarios.

De esta manera, resulta evidente la necesidad y conveniencia de la protección de estos espacios. En ese sentido, el investigador Albeiro Rendón⁴, manifiesta que en Colombia el deterioro de las cavernas sufre un proceso acelerado, y que para evitar que sea mayor la pérdida de este ecosistema, se hace necesaria una legislación específica que las proteja, de la cual se desprenda una política clara, con planes de gestión adecuados a nivel local, departamental y nacional.

Cuevas como patrimonio mundial cultural y natural

- De acuerdo con la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 de la UNESCO⁵, se consideran “patrimonio cultural”:
- Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o **estructuras de carácter arqueológico**, inscripciones, **cavernas** y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.
- Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, **unidad e integración en el paisaje** les dé un

¹ UN Periódico. “*Deterioro y abandono de cavernas en el país preocupa a expertos*” En: Ciencia y Tecnología. Agencia de Noticias 2014. URL. http://agencia-denoticias.unal.edu.co/index.php?id=1937&L=2&xttnews%5Btt_news%5D=61533&cHash=129f77ea06d08da8fb5cdf153f8f631e.

² *El Colombiano*. “*En Colombia hay 260 cavernas que viven en el olvido*”. 2016 URL. <https://www.elcolombiano.com/medio-ambiente/en-colombia-hay-260-cavernas-que-viven-en-el-olvido-HC3554867>.

³ Bustamante, Nicolás. En: *El Tiempo*. “Colombia Subterránea”. En: *Especiales El Tiempo*. 2018. <https://www.eltiempo.com/vida/ciencia/colombia-subterranea-exploracion-de-cavernas-y-espeleologia-en-el-pais-314346>).

⁴ Ídem. *Agencia de Noticias*, 2014. Reproducida en *El Espectador*. URL <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/deterioro-y-abandono-de-cavernas-el-pais-preocupa-exper-articulo-498086>.

⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO - Artículo primero. Definiciones. http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13055&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.

- Los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico. (Negrillas y subrayado fuera de texto).

EXPERIENCIAS LEGISLATIVAS DE PROTECCIÓN DE CUEVAS EN PAÍSES DE REFERENCIA

Son numerosos los casos en los que, bajo ordenamientos jurídicos distintos al colombiano, sus sociedades han procurado diligente legislación de protección de estos escenarios naturales, atendiendo a su valor natural, científico y cultural. Entre ellos se destaca⁶:

- Gran Bretaña

El Estado de la Gran Bretaña protege las cuevas a través de declararlas *Sitio de Interés Científico Especial*. Se trata de la designación por ley de un área de Gran Bretaña que es, en opinión de la agencia reguladora en cuestión, de especial interés científico por su flora, fauna, características geológicas o geomorfológicas. Tales áreas pueden ser grandes o pequeñas. El declarar un lugar como *Sitio de Interés Científico Especial* reside en las tres agencias británicas de conservación de la naturaleza, a saber: el Consejo de Campo de Gales, English Nature y Scottish Natural Heritage. El carácter de *Sitio de Interés Científico Especial* proporciona un mecanismo de consulta sobre amenazas o actividades que pueden poner en peligro el interés científico especial de un sitio.

- Estados Unidos de América

La conservación de cuevas en este país cuenta con una larga tradición desde que se fundó el Servicio Nacional de Parques en 1916. En un principio, se inspiró en la necesidad y conveniencia de proteger a los murciélagos, una vez fue evidente, primero para científicos, y luego para tomadores de decisión, el importante papel de esta parte de la biodiversidad en los servicios del ecosistema, la preservación del equilibrio ecológico y la distribución de semillas. En este Estado, se ha dispuesto de la Ley de Servicios de Parques Nacionales de 1916, de la Ley Federal de Protección de los Recursos de Cuevas de 1988, de la Ley de Especies en Peligro de 1973, de la Ley Nacional de Protección del Medio Ambiente de 1969, de la Ley de Protección de las *Cuevas de Lechuguilla* de 1993 y de la *Cueva Nacional*, así como de la ley del Instituto de Investigación

de Karst de 1998. Todas estas leyes protegen específicamente cuevas en tierras federales para uso, disfrute y beneficio perpetuos de todas las personas.

Adicionalmente a estas leyes federales, existen 27 Estados con leyes particulares de protección de cuevas, siendo Texas el único con una ley específica de protección de murciélagos y sus hábitats. En el ordenamiento jurídico de este país, la definición de cueva varía ampliamente según el Estado y abarca desde un "*sitio histórico*", como se define en el estado de Vermont, hasta la definición de Kentucky de "*cualquier vacío natural, cavidad, hueco o sistema de pasajes de interconexión debajo de la superficie de la tierra que contiene una zona oscura que incluye sistemas de agua y drenaje subterráneos naturales, pero sin incluir ninguna mina, túnel, acueducto u otra excavación hecha por el hombre, que sea lo suficientemente grande como para permitir el ingreso de una persona*". Hay muchas organizaciones nacionales e internacionales dedicadas a la conservación y gestión de cuevas, muchas de ellas dedicadas a la protección de cuevas en tanto hábitats de los murciélagos⁷.

- Canadá⁸

Este, es uno de los casos de legislación más detallada, en la cual se prohíbe de manera explícita toda una serie de conductas sobre las cuevas, a saber:

- Disponer, desechar, almacenar o colocar de otro modo cualquier residuo de tala, desperdicios de limpieza de terrenos, tierra, basura, animales muertos, aguas residuales, sustancias tóxicas dañinas para la vida en una cueva o reserva de cueva, deseche la basura o rechace en una cueva, esté o no en un área de reserva natural.
- Encender en una cueva cualquier material que produzca cualquier producto de combustión que sea dañino para cualquier organismo que ocurra naturalmente en esa cueva.
- Eliminar, desfigurar o alterar un aviso instalado por el Ministerio de Ambiente.
- Vender u ofrecer en venta cualquier espeleotema.
- Importar o exportar espeleotemas con propósito de usufructo económico.
- Participar en la extracción de rocas en una cueva.

⁶ Zhalov, Alexey. The Protection of Karst and Caves in Europe and Some Other Countries. Bulgarian Federation of Speleology, et al.
URL: https://www.academia.edu/1823816/Legislation_for_Karst_and_cave_protection_in_Europe_and_other_countries.

⁷ Lera Thomas. Legal protection of caves and bats at the turn of the millennium. Published at: <http://www.caves.org/section/ccms/bat2k/index.htm>.

⁸ "The Cave Protection Act". British Columbia Ministry of Forests. Stewardship of Cave and Karst Resources in British Columbia: A Review of Legislation, Policy and Management. July 1992.

- Causar o intentar una alteración en el curso de o la cantidad de flujo de agua en una cueva.
- Otras conductas, si bien no están completamente prohibidas, de acuerdo con la ley, requieren de permiso explícito del Ministerio de Ambiente en los términos y condiciones que este defina. Es el caso de:
 - Romper, quemar, marcar, eliminar, destruir, perturbar, deformar, dañar, rayar la superficie de una cueva o cualquier material natural de esta, ya sea que esté adherido o roto.
 - Romper, forzar, manipular o de otra manera perturbar una cerradura, puerta, u otra obstrucción diseñada para controlar o impedir el acceso a cualquier cueva.
 - Eliminar, matar, dañar o alterar de cualquier otro modo cualquier organismo natural que se encuentre dentro de cualquier cavidad, excepto por razones de seguridad.
 - Excavar, remover, destruir, dañar, o alterar de cualquier manera cualquier cementerio, recurso histórico o prehistórico, sitio arqueológico o paleontológico, incluidas reliquias, inscripciones, fósiles, huesos, restos de actividad histórica humana en una cueva o reserva de cuevas.
 - Construir estructuras, caminos o vías en cuevas o áreas circundantes protegidas u objeto de reserva.
 - Participar en el corte o tala de árboles, en minería, o prospección minera o petrolera en una cueva o en áreas circundantes protegidas u objeto de reserva.
 - Obstruir o cambiar la filtración de agua natural en una reserva de cueva debido a la compactación o manejo de la vegetación.
 - Aplicar pesticidas en una cueva o en áreas circundantes protegidas u objeto de reserva.
 - Actividades de pesca, caza, o cualquier tipo de captura de cualquier animal en una cueva o en áreas circundantes protegidas u objeto de reserva.
 - Eliminar, destruir o dañar cualquier planta, animal, fósil u objeto de interés histórico o científico en una cueva o en áreas circundantes protegidas u objeto de reserva.
 - Introducir en una cueva cualquier especie vegetal o animal.

- Rusia⁹

La protección y el uso de las cuevas en el territorio de Rusia se establecen en los siguientes actos normativos básicos:

1. Ley de la Federación de Rusia sobre el seno (Decreto N° 2395-1 / 21.02.92).
2. Situación sobre el régimen de licencias sobre el uso del seno (Decreto N° 3314-1 / 15.07.92).
3. Situación modelo sobre los monumentos de la naturaleza en la Federación Rusa (Orden del Ministerio de la Naturaleza en Rusia N° 33 OT 14.12.92 r).

- Unión Europea

Si bien no se trata de un Estado, el bloque de países constituye un importante referente. Su *Recomendación* de 1992¹⁰, no obstante no es exactamente una pieza de legislación, exhorta a los Estados Miembros a proteger cuevas y demás hábitats subterráneos atendiendo a su valor histórico, antropológico o arqueológico (restos óseos, vestigios de homínidos, herramientas o utensilios, entre otras cosas), así como biológico y ecosistémico (vida subterránea, especies vulnerables, especies endémicas o únicas, murciélagos, concentración de biodiversidad y valor científico). Relaciona un total de 31 lineamientos específicos para la protección de cuevas y de todo tipo de formación kárstica.

- Estado Libre Asociado de Puerto Rico

Desde el año 1985 se adoptó la “Ley para la Protección y Conservación de Cuevas, Cavernas o Sumideros de Puerto Rico”, la cual dispuso la política pública sobre la protección y conservación de sus cuevas, cavernas y sumideros.

- México

En la misma dirección, el **Estado de Yucatán** expidió en el año 2014 el Decreto 193 por medio del cual se reglamentó la Ley de Protección al Medio Ambiente en materia de cenotes, cuevas y grutas. Tal reglamento tuvo por objeto desarrollar las disposiciones de la Ley de Protección del medio Ambiente del Estado de Yucatán, en cuanto a la protección, restauración y preservación de los ecosistemas ubicados en los cenotes, cuevas y grutas, así como la prevención de su contaminación y su aprovechamiento racional, de manera que la obtención de beneficios económicos y culturales resulte compatible con el equilibrio ecológico y la salud humana. Es de anotar que los cenotes de esta región del mundo (posiblemente relacionados con el meteorito que pudo poner fin a la era de los dinosaurios) constituyen un referente turístico mundial, en torno a los cuales se desarrolla una vibrante actividad económica, importante para los habitantes de la región. (En Colombia,

⁹ <http://bashcave.iip.net/text/perspekt.htm>.

¹⁰ Convención de la Conservación Europea de Vida Salvaje y Hábitats Naturales. Recomendación No. 36 de 1992 sobre conservación de hábitats subterráneos.

algunos importantes cenotes se encuentran en el archipiélago de San Andrés)¹¹.

APROPIACIÓN SOCIAL DEL CONOCIMIENTO: LA EXPERIENCIA DE “COLOMBIA SUBTERRÁNEA”

No puede amarse aquello que no se conoce. Y esto aplica para la conservación del patrimonio de las cuevas colombianas. De ello se sigue que no puede conservarse aquello que no se conoce.

La divulgación de qué riqueza alberga nuestro territorio, constituye la vía al conocimiento ciudadano de cuál es nuestra gran riqueza requisito *sine qua non* para amarla primero, y preservarla y cuidarla después.

En una labor periodística destacada, la Casa Editorial *El Tiempo* y el periodista Nicolás Bustamante, han divulgado la riqueza de las cuevas de nuestro territorio. A partir de este trabajo, se pone al alcance del gran público el conocimiento de las maravillas que contiene nuestra Colombia Subterránea.

Ciertamente, grandes maravillas. Como las que alberga la *Caverna de La Sardina*, en el departamento de Santander: ríos subterráneos que albergan a los misteriosos “Peces Cavernícolas”, dotados por la evolución de adaptaciones para la vida en condiciones de oscuridad y muy elevada humedad. Carecen de ojos así como de pigmentación en la piel, pues dentro de la cueva no necesitan protegerse de los rayos solares; y cuyo movimiento es lento, debido a la escasa energía disponible en el ecosistema circundante. Junto a ellos, múltiples especies de arañas, entre muchos otros “bichos” y especies endémicas, en una corriente de aguas dulces que abastecen las reservas hídricas de la humanidad.

Muchas son las preguntas que despiertan en el espíritu humano: Estas criaturas, ¿cómo llegaron allí? ¿Qué mecanismos les permiten vivir en ambientes tan distantes a la experiencia humana? ¿Qué relación tiene esta cuenca subterránea con aquellos ecosistemas externos aprovechados por el ser humano?

Desde la orilla cultural, histórica y antropológica, los misterios y maravillas dentro de las cuevas son también interesantes y profundos. Es el caso de la Cueva de las Escuillas, que además de riqueza biológica, alberga un importante cementerio indígena, lamentablemente saqueado por gaaqueros inescrupulosos. El pueblo Guane, al oriente del país, concebía la cueva como un espacio de contacto con el inframundo, y el depósito de los restos humanos en ese lugar como una forma de embarcar al difunto hacia una vida

después de la vida. Este, es solo el ejemplo de tan solo una tradición y una cultura que viene a formar parte de lo que somos hoy en día, la cual conviene comprender para conocernos.

También están las desconocidas cuevas del archipiélago de San Andrés, donde el mar ha labrado cavidades que proveen diferentes condiciones a las del arrecife, capaces de albergar singulares formas de vida, como las escleroesponjas, que teniendo más de 500 años, recogen en su esqueleto la sabiduría de una vida tan larga: un completo registro de las temperaturas, salinidad y condiciones marinas a lo largo de todo ese periodo de tiempo. En las islas también se esconde la primera caverna anquialina (del griego “anchialos”, que traduce “cercana al mar”) de la que se tiene registro en Colombia; depósito de esqueletos coralinos excepcionalmente preservados. En San Andrés, esta gran riqueza espeleológica, lamentablemente es depósito de gran cantidad de basura y escenario de “cambuches” de habitantes de calle, singularmente decorados con todo tipo de espeleotemas.

No obstante, algunas de estas maravillas, están felizmente protegidas por hallarse dentro de zonas declaradas como Parque Nacional Natural. Es el caso de la Cueva de los Guácharos, entre los departamentos de Huila y Caquetá. Los guácharos, son aves migratorias que viajan huyendo del frío del hemisferio norte en el mes de noviembre hacia esta cueva, que constituye su lugar de reproducción. En este caso, tener la cueva protegida, es proteger para el futuro a estas maravillosas aves. Son grandes propagadores de semillas, vitales para la continua regeneración vegetal. En el parque, también se encuentra la Cueva del Indio, donde tristemente turistas faltos de conciencia tenían por costumbre arrancar los espeleotemas a manera de recuerdo, o dejar grabados sus nombres sobre los depósitos minerales, para dar triste testimonio de su visita. Este daño tardará muchos años en revertirse.

Igual que en los Estados Unidos, entre otros países, nuestras cuevas también protegen a una forma de vida excepcional, pero a veces incomprendida: los murciélagos. Es el caso de la Cueva Macaregua, en el municipio de Curití, en Santander. Se trata de un SICOM, o *Sitio Importante para la Conservación de Murciélagos*. En total son once las especies que allí habitan, ocho itinerantes y tres permanentes, como el *Cara de Fantasma*, el *Orejas de Embudo* y el *Vampiro Común*. Estas criaturas, altamente insectívoras, juegan un importante papel ecológico controlando grandes poblaciones de insectos, que de otro modo se convertirían en plagas para cultivos y demás actividades humanas, o transmitirían peligrosas enfermedades.

¹¹ Bustamante, Nicolás. En: *El Tiempo*. “Colombia Subterránea, Capítulo 3”. En: *Especiales El Tiempo*. 2018. <https://www.eltiempo.com/vida/ciencia/el-animales-viejo-de-colombia-colombia-subterranea-326338>.

Numerosas pueden ser las cavernas desconocidas y desprotegidas que aún puede haber en nuestro territorio. Igual que las maravillas que ellas albergan. Este esfuerzo de difusión que favorece que las personas apropién la importancia de esta, nuestra gran riqueza, contribuye a generar el apoyo ciudadano que necesitan las acciones políticas.

CONTEXTO NORMATIVO DE LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO

En este sentido, se identifican tres variables en cuanto a necesidades de protección, a saber: la protección de la riqueza biológica, la protección del patrimonio geológico y paleontológico, y la protección del patrimonio cultural, histórico y artístico.

En la dimensión Biológica, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible cuenta con un importante número de instrumentos normativos que le permiten adoptar medidas preventivas frente a posibles deterioros de los ecosistemas y de la diversidad biológica. En el contexto específico de la protección ecosistémica, se destaca como referente la Ley 1930 de 2018 de “Protección y Gestión Integral de Páramos”, la cual fija directrices que propendan por su estudio, preservación, restauración y uso sostenible, toda vez que los páramos han sido considerados ecosistemas estratégicos.

En la dimensión geológica y paleontológica, el Gobierno nacional a través del Decreto 1353 de 2018 estableció el Sistema de Gestión Integral del Patrimonio Geológico y Paleontológico de la Nación para la identificación, protección, conservación, rehabilitación y la transmisión a las futuras generaciones del Patrimonio Geológico y Paleontológico, entendido este como parte del patrimonio cultural y natural de la nación. En concordancia, el Servicio Geológico Colombiano a través de la expedición de la Resolución 732 de 2018 reguló el desarrollo de cada uno de los trámites contemplados en el Decreto 1073 de 2015, adicionado por el Decreto 1353 de 2018, con el objetivo de establecer los requisitos y procedimientos para la gestión integral del patrimonio geológico y paleontológico de la nación.

Y en la dimensión cultural, histórica, antropológica y arqueológica, el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con importante normativa en materia de defensa y conservación del Patrimonio Histórico, Artístico y Monumentos Públicos de la Nación¹².

La base de este desarrollo es la Ley 163 de 1959, la cual declara patrimonio histórico y artístico nacional los monumentos, tumbas prehispánicas y demás objetos, ya sean obra de la naturaleza o de la actividad humana, que tengan interés especial para

el estudio de las civilizaciones y culturas pasadas, de la historia o del arte, o para las investigaciones paleontológicas, y que se hayan conservado sobre la superficie o en el subsuelo nacional.

IMPACTO FISCAL PREVISTO

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹³ en el sentido de que las iniciativas legislativas deben contar con una estimación de impacto fiscal, debe anotarse que el presente proyecto de ley se formula anticipando un impacto fiscal nulo. Es decir, no se contempla que so pretexto de lo dispuesto se altere la asignación presupuestal particular de alguna entidad, o se generen impactos presupuestales importantes.

En efecto, la adopción de las medidas y acciones contempladas en el presente proyecto de ley, bien puede lograrse de manera exitosa incorporándolas a los planes de acción de las instituciones competentes. Los elementos de protección particulares aquí previstos, deberán ser abordados dentro del conjunto de actividades misionales de las distintas entidades mencionadas, de manera que el cumplimiento de lo dispuesto pueda lograrse sencillamente a través de la incorporación de la protección de cavernas, grutas, sumideros y cenotes en los instrumentos de planeación que son rutinariamente utilizados.

Además, cabe agregar que las actividades previstas se ajustan perfectamente al rol que desempeña cada institución, lo mismo que a sus funciones generales. De manera que el impacto presupuestal del presente proyecto de ley puede considerarse nulo, toda vez que este se limita a orientar los recursos que ya se invierten y los esfuerzos que ya se adelantan, de manera puntual y particular a la protección de cavernas, grutas, sumideros y cenotes.

CONSIDERACIONES FINALES

No obstante el contexto normativo anteriormente mencionado, la comunidad científica y académica especializada ha advertido acerca de la necesidad de reforzar la normativa a través de legislación que proteja de manera específica el patrimonio representado en cuevas, grutas, sumideros y cenotes.

De un lado, la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales (ACCEFYN), en cabeza de su Presidente, el **doctor Enrique Forero**, ha señalado frente a la presente iniciativa que la protección de las cavernas, grutas, cuevas, sumideros y cenotes tiene un doble propósito: por un lado representan un patrimonio natural muy importante dentro de los ecosistemas colombianos, y por el otro, son un campo de investigación muy prometedor para el desarrollo científico de nuestro país en diversos campos de estudio.

¹² Castellanos Valenzuela, Gonzalo. (2006). *Régimen jurídico del patrimonio arqueológico en Colombia*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. 2 Ed.

¹³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad, y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Por su parte, durante la Primera Cumbre de la Segunda Misión de Sabios, celebrada entre el 10 y el 11 de junio de 2019 en el Parque Explora de Medellín, el foco temático de “Océanos y Recursos Hidrobiológicos” ha hecho hincapié en destacar que el territorio colombiano cuenta con un área dulceacuícola muy grande, en la cual el conocimiento, valoración, conservación y aprovechamiento sostenible de la biota de nuestras aguas subterráneas, está en mora en el país¹⁴.

Garantizar la conservación de estos importantes recursos es preservar **Nuestra Gran Riqueza: Nuestra Colombia Subterránea**.


IVÁN DARIO AGUDELO ZAPATA
SENADOR DE LA REPÚBLICA

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2019.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 114 de 2019 Senado, *por la cual se protegen cavernas, grutas, sumideros y cenotes en Colombia*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Iván Agudelo Zapata*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión **Quinta** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 13 de 2019.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión **Quinta** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2019 SENADO

por la cual se fomenta la generación de empleo en los Municipios de Colombia, se fortalece la formación para el trabajo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente Ley tiene por objeto promover la generación de empleo en Colombia, especialmente en aquellas ciudades, municipios o zonas rurales donde se registran altas cifras de desempleo y/o ocupación informal; adicionalmente, propiciar espacios para la formación para el trabajo y la vinculación laboral de la población, con el fin de conectar la oferta de trabajadores cualificados con la demanda laboral en cada uno de los municipios del país.

CAPÍTULO I

La Empresa al Municipio: oportunidades de emprendimiento y empleo local

Artículo 2°. *Vitrinas para el fomento de la inversión y creación de empresas en los municipios.* El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio del Trabajo junto a las entidades territoriales de orden departamental y municipal, generarán una agenda conjunta de espacios con la finalidad de:

- Propiciar la inversión, la localización de empresas y la creación de empleo formal en su territorio.
- Socializar los beneficios tributarios con los que cuentan las personas por localizar sus empresas en los municipios de Colombia y por la vinculación de talento joven.
- Facilitar la introducción de tecnologías y transferencia de conocimiento por parte de las empresas y organizaciones con presencia en los municipios de Colombia.
- Consolidar convenios con la nación para la realización de obras por impuestos en los municipios.
- Firmar pactos para la generación de empleo en los municipios, incluyendo la posibilidad de vincular el talento humano de los municipios mediante teletrabajo.

Parágrafo. Las vitrinas para el fomento de la inversión y creación de empresas en los municipios se realizarán trimestralmente, estas buscarán la creación de nuevos empleos, se realizarán en cada uno de los departamentos de Colombia, contarán con la participación de las entidades del orden nacional, departamental y municipal; y se asociarán a metas de creación de empleo y empresas incluidas en los instrumentos de política pública de orden nacional y territorial.

Artículo 3°. *Puntaje adicional por vinculación de jóvenes.* Las Entidades Estatales con el fin de promover el empleo joven, incluirán

¹⁴ Sánchez, Juan Armando. En: *El Tiempo*. 16 de junio de 2019. URL: <https://www.eltiempo.com/vida/ciencia/oceanos-y-recursos-hidrobiologicos-en-la-cumbre-de-la-mision-de-sabios-376392>.

en los procesos de contratación medidas para la vinculación de jóvenes, de conformidad con la Ley 1622 de 2013 o la que la sustituya. Para ello incluirán en los documentos del proceso puntaje por (i) la participación de jóvenes mediante contrato de trabajo o, (ii) La vinculación de jóvenes locales técnicos, tecnólogos y profesionales en el contrato a ejecutar.

La aplicación de estos puntajes, se dará en todos los procesos de contratación, exceptuando, los casos en donde resulte aplicable (i.) selección directa del contratista; (ii) selección abreviada para la adquisición o suministro de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes; y, (iii) en los Procesos de Contratación de mínima cuantía.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 4°. *Fortalecimiento de las plantas de las entidades territoriales con talento joven de los municipios.* Además de las medidas contenidas en el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, y normas que lo complementen o adicionen, no se exigirán requisitos o convenios adicionales para la realización de prácticas de estudiantes las entidades de orden nacional y territorial; las entidades territoriales podrán establecer estímulos en el transporte público a los estudiantes que se desempeñen como practicantes, y que por sus condiciones socioeconómicas lo requieran.

CAPÍTULO II

Medidas para conectar la demanda laboral local y la formación para el trabajo

Artículo 5°. *Estímulos para el transporte público e intermunicipal para jóvenes vinculados al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.* El Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, realizará convenios con las empresas de prestación del servicio público de transporte con el propósito de establecer una tarifa diferencial para los aprendices que, sin contar con los medios suficientes, residan en zonas periféricas, apartadas, o municipios donde no tengan presencia los Centros de Formación del SENA, esto aplicará transporte público en el municipio y/o intermunicipal. Las entidades territoriales podrán coadyuvar en la cofinanciación y este establecimiento de estas tarifas diferenciales.

Parágrafo. El Gobierno nacional deberá reglamentar la materia.

Artículo 6°. *Creación de Centros Virtuales para la capacitación y el teletrabajo.* El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MinTIC, el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA y las entidades que hacen parte de la Red por el Teletrabajo, junto a las entidades territoriales dispondrán espacios en los municipios y ciudades para desarrollar programas de carácter presencial

para los aprendices, en donde reciban educación virtual.

El Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA podrá establecer convenios con entidades públicas y privadas del orden nacional e internacional, para dar cabida a oportunidades de formación, prácticas y vinculación laboral de los aprendices mediante el teletrabajo. Así mismo, fortalecerá programas de educación permanente en otras lenguas para desarrollar competencias en los aprendices, que les permitan acceder a ofertas laborales de organizaciones de orden nacional e internacional.

Parágrafo. Se ajustará la formación para el trabajo a través de oferta de programas presenciales y/o virtuales a fin de satisfacer la demanda laboral identificada en el territorio.

Artículo 7°. *Oficinas públicas para empleo local.* En aras de fortalecer la agencia pública de empleo del SENA en los municipios de Colombia, las alcaldías y/o gobernaciones, con el acompañamiento del Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MinTIC, y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA consolidarán y difundirán la oferta laboral pública y privada, por medios digitales y presenciales.

Artículo 8°. *Reporte de las Oficinas públicas para empleo local.* Las oficinas para empleo local reportarán semestralmente al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA los requerimientos en formación para el trabajo teniendo en cuenta:

- a) La demanda laboral registrada en las bolsas de empleo;
- b) La vocación productiva del territorio;
- c) Las necesidades de relevo generacional en las actividades económicas que se ejercen en el territorio.

CAPÍTULO III

Condiciones de seguridad, sinergia de lo económico y lo público

Artículo 9°. *Condiciones de seguridad.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional y en coordinación con los entes territoriales, desarrollará programas y estrategias para la sostenibilidad de las empresas, especialmente aquellas que lleguen a los municipios en virtud de la aplicación del artículo primero de esta ley, integrando, entre otras, acciones que consoliden entornos de operación seguros y acompañamiento permanente para las empresas y los trabajadores.

Artículo 10°. *Desarrollo de infraestructura para la creación empleo* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con el Ministerio de Transporte y las entidades territoriales establecerán planes de priorización para el desarrollo de infraestructura y desarrollo logístico de corredores en aras de fortalecer las

cadenas productivas y el mejoramiento de la competitividad de las regiones.

Artículo 11°. Sinergia de la empresa y de las Cámaras de Comercio. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y la Red Nacional de Formalización, con la participación del Consejo Privado de Competitividad, cámaras de comercio y organizaciones privadas, conformará un equipo de trabajo para el diseño e implementación de guías y programas para realizar las siguientes acciones:

- a) Acompañamiento para las decisiones de inversión y para la creación de empresas en los municipios;
- b) Promoción y fortalecimiento de las cadenas productivas y vinculación laboral;
- c) Generación de espacios de diálogo y relacionamiento con las comunidades;
- d) Creación de estrategias para potencializar las capacidades locales y vocaciones productivas, en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes en cada territorio.
- e) Interacción responsable con el ambiente, velando por el desarrollo sostenible.

Parágrafo. El equipo de trabajo sesionará dos veces por año a fin de dar cumplimientos a las acciones que se han definido.

Artículo 12°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.


CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Senador de la República


AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS
Senadora de la República


ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara por Bogotá

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa busca promover la generación de empleo en los municipios Colombia a través del fomento de la inversión empresarial en el territorio, la formación del talento humano que atienda la demanda laboral en las regiones de Colombia, la vinculación de jóvenes al trabajo en el sector público y privado, la consolidación de condiciones de seguridad y sinergia institucional para la sostenibilidad de las empresas y el bienestar de los trabajadores.

Tiene tres componentes claves:

1. La dinamización de la economía y el empleo local mediante la creación de una vitrina para que los Municipios presenten las ventajas del establecimiento de empresas en sus territorios, la vinculación de jóvenes en proyectos de inversión pública, otorgando

puntaje adicional en la contratación del Estado que incluya a esta población¹, y la participación de nuevas generaciones para potencializar la vocación productiva de las regiones.

2. Medidas para conectar la demanda laboral local y la formación para el trabajo mediante formación en centros virtuales, el establecimiento para el acceso a prácticas y vinculación laboral mediante el teletrabajo para los aprendices Sena, una tarifa diferencial que les permita acceder al transporte público e intermunicipal a aprendices de escasos recursos residentes en zonas periféricas.
3. Condiciones de seguridad y sinergia institucional para la sostenibilidad de las empresas y el bienestar de los trabajadores. Se contempla el involucramiento del sector defensa, educación, comercio y trabajo para potenciar las *capacidades productivas locales*².

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Colombia es un Estado Social de Derecho, tiene entre sus fines promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes (artículo 2° constitucional), el trabajo por su parte es base para su configuración y estabilidad (1°). En este marco se construye una visión que armoniza el rol del trabajo y el desarrollo económico como condiciones para asegurar la dignidad humana, la autonomía y la realización personal³ y a nivel macro un orden económico social y justo. Partiendo de estas premisas, la iniciativa presentada ante el honorable Congreso de la República encuentra sustento pleno en varias disposiciones constitucionales y legales.

Así, el artículo 53 de la Constitución Política establece entre los principios mínimos fundamentales en materia de trabajo la igualdad de oportunidades para los trabajadores, de ahí la importancia de desarrollar políticas que materialicen tal norma en cada uno de los

¹ Se retomó el modelo actual de fomento de la industria nacional, por el cual se promociona los bienes y servicios nacionales.

² Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE); Confecámaras; Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y 7 INVERSIÓN RESPONSABLE EN POSCONFLICTO - JUNTAS DIRECTIVAS 7 Jaime Arteaga y Asociados (JA&A). (2017). (p.6) Guía de Inversión Responsable en Zonas de Posconflicto Perspectiva para Juntas Directivas 2017. Obtenido en <https://www.cipe.org/wp-content/uploads/2018/04/GUIA-DE-INVERSION-RESPONSABLE-EN-ZONAS-DE-POS-CONFLICTO.pdf>

³ Corte Constitucional. (s.f). Conferencia GEMM: La jurisprudencia de la Corte Constitucional frente a la creación del trabajo formal. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/viencuentro/conferencia%20gemm.php>

municipios y fomenta medidas para poblaciones como la de los jóvenes, que han sido altamente rezagadas en materia de acceso a empleo formal y son sujetos de protección constitucional; así se puede mencionar el artículo 45 de la máxima norma.

De forma clara, el artículo 54 de la Carta Política señala:

Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

Y en cumplimiento de esta obligación de carácter constitucional, se desarrolla el presente Proyecto de Ley con el fin de brindar oportunidades de formación y trabajo a los colombianos que atiendan las realidades de cada uno de los municipios de Colombia.

La definición del municipio como eje estructurante de la iniciativa tiene en cuenta la definición establecida en el artículo 311 de la Constitución, que lo reconoce como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, a la cual:

(...) le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Por otra parte, enfocar esfuerzos en la localización de empresas en los municipios de Colombia es desarrollo y cumplimiento de artículo 333 constitucional, según el cual corresponde al Estado estimular el desarrollo empresarial. Así mismo, acoge el valor de la empresa como base del desarrollo y su función social, en el propósito de generar empleo de calidad.

De forma consecuente, el artículo 334 de la Carta Política incorpora la intervención del Estado con el fin de dar pleno empleo a los recursos humanos y promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. De ahí la base constitucional de las propuestas planteadas en esta iniciativa legislativa.

En el orden legal, es preciso mencionar la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, que tiene como objeto sentar las bases para de legalidad, emprendimiento y equidad generando oportunidades para los colombianos, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030; y que en su artículo 4° contempla alrededor de 27 billones para el Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía

dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.

En la misma Ley se contemplan beneficios tributarios que buscan la creación de nuevas empresas y la ampliación de puestos de trabajo en las regiones; así lo hizo por ejemplo en el artículo 268 con la Zona Económica y Social Especial (ZEDE) para La Guajira, Norte de Santander y Arauca y aquellas ciudades capitales cuyos índices de desempleo durante los cinco (5) últimos años anteriores a la expedición de la Ley de Plan Nacional de Desarrollo hayan sido superiores al 14%.

De forma reciente también se encuentra la Ley 1943 de 2018, por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones, en donde se fijaron beneficios tributarios para empresas creadas a partir del 2019, con especial énfasis en empresas de desarrollo del campo colombiano, empresas de economía naranja, aplicables a las rentas provenientes del desarrollo de industrias de valor agregado tecnológico y actividades creativas, por un término de siete (7) años, estipulando entre los requisitos que las sociedades tengan su domicilio principal dentro del territorio colombiano.

Hablando de empleo joven, en la Ley 1780 de 2016, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones. De manera complementaria, la antes mencionada, Ley 1955 de 2019 con el fortalecimiento de con los mecanismos de inclusión laboral y medidas con el fin de generar oportunidades de empleo para la población joven del país removiendo las barreras para su empleabilidad.

La normativa antecedente sin duda tendrá mayor alcance con la presencia de las entidades territoriales, la incorporación de metas en sus instrumentos de política pública, y tal como propone esta iniciativa de ley, mediante la consolidación y difusión de la oferta laboral a través de canales presenciales y digitales.

ANÁLISIS DE CONVENIENCIA

Importancia de la creación y localización de empresas para la generación de empleo formal

La dinamización de la economía a través de la creación y sostenibilidad de empresas en condiciones que les permitan desarrollar su objeto en la formalidad tiene una relación con la creación de empleo formal, la generación de más y mejores ingresos; además, lleva consigo beneficios sociales y económicos para la población.

Así lo demuestran cifras presentadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe y la OCDE relacionadas en el CONPES 3956 de Política Formalización

Empresarial⁴, donde se indicó que cerca del 65% del empleo informal trabaja en empresas informales. Al hablar de ingresos, en Colombia los empleados formales ganan más de tres veces que aquellos que permanecen en la informalidad. Adicionalmente, la vinculación formal previene riesgos ante situaciones adversas tales como accidentes laborales, muerte o invalidez, facilita el acceso a esquemas de aseguramiento para la vejez y el acceso a bienes y servicios.

En ese sentido, la promoción de la creación de las empresas y localización de nuevas sedes en los municipios de Colombia está dirigida a ampliar su crecimiento y con ella el incremento de la demanda laboral en las distintas regiones del país. Esto, acorde con leyes que han propiciado alivios tributarios para los emprendedores y empresarios en sectores distintos a la industria extractiva, y con capacidad de absorber talento humano con distintos niveles de formación, así se encuentra en el ámbito de la economía creativa, las industrias culturales, la producción agrícola local, entre otros.

Actualmente, Colombia se perfila como un escenario adecuado para la creación de empresa y empleo; basta con señalar la incursión de distintos beneficios en materia de impositiva, las metas de desarrollo de infraestructura y la consolidación de un ambiente propicio para una convivencia pacífica, la legalidad y el respeto, que han establecido diferencias respecto de una situación antecedente marcada por la dificultad para alcanzar propósitos de ampliación y crecimiento armónico de las regiones.

Ahora bien, no es suficiente contar con un ambiente adecuado para el emprendimiento, la inversión y la generación de trabajo de calidad; es imperativo hacerlo atractivo, darlo a conocer; para ello resulta necesario enlazar esfuerzos por parte del sector público en su nivel territorial y nacional, crear sinergias con el sector privado para que así este pueda concretar sus iniciativas económicas en las regiones, y en su desarrollo, crear empleo, transferir conocimiento, tecnologías, dar cabida al talento humano y potencializar la vocación productiva y las capacidades presentes en los departamentos de Colombia.

En vista de esta necesidad, se propone la creación de “vitrinas para los municipios”, escenarios de agenda conjunta entre el Gobierno nacional, los departamentos y los municipios, donde participan emprendedores, pequeños, medianos y grandes empresarios, quienes con información y acompañamiento amplían su espectro de inversión e incursionan en los municipios del país con prácticas de formalización empresarial y laboral.

⁴ Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. (2019). Conpes 3956 Política de Formalización Empresarial.

El reto, disminuir el desempleo y generar oportunidades en cada uno de los municipios de Colombia

Según el DANE, en junio de 2019 la tasa de desempleo en el total nacional fue 9,4% y en el total 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 10,7%⁵; la tasa para el caso de los jóvenes (14 a 28 años) incrementó de 16,1% en el trimestre abril-junio 2018 a 17,2% en el trimestre abril-junio de 2019, sobrepasando la nacional. La ciudad de Armenia presentó la mayor tasa de desempleo juvenil, con 25,8%, frente a Pereira A. M., que presentó la menor tasa, con 13,3%⁶.

Y si bien se reconoce que hubo una mejora en las 23 ciudades y áreas metropolitanas que mide el DANE, de las personas que tienen trabajo aún se presentan cifras altas de informalidad. En ciudades como Cúcuta la informalidad alcanza el 71,8 por ciento y Manizales, que tiene la menor tasa, de todas maneras es cercana al 40,3 por ciento de informalidad.

En el trimestre abril-junio 2019, las ciudades que registraron las mayores tasas de desempleo fueron⁷:

1. *Quibdó: Tasa de desempleo 20,3%; tasa global de participación 56,2%; tasa de ocupación 44,8% y tasa de subempleo objetivo 3,6%.*
2. *Valledupar: Tasa de desempleo 16,2%; tasa global de participación 61,1%; tasa de ocupación 51,1% y tasa de subempleo objetivo 9,4%.*
3. *Armenia: Tasa de desempleo 15,8%; tasa global de participación 63,1%; tasa de ocupación 53,1% y tasa de subempleo objetivo 11,1%.*

A este panorama se aúna la migración interna de personas en búsqueda de oportunidades de trabajo; así se observó en el período 2013 a 2014 cuando el Grupo de Gestión de la Política de Migración Laboral⁸ indicó que cerca de 738.715 personas de los migrantes intermunicipales manifestaron que lo eran por motivos laborales. Se añade, por otra parte, que la movilidad asociada a la violencia o crisis ha demostrado que los centros urbanos son punto de llegada y que ser migrante por “motivo violento” incide negativamente en la probabilidad de encontrarse ocupado en el sector formal⁹.

⁵ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP_empleo_jun_19.pdf

⁶ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_mar19_may19.pdf

⁷ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP_empleo_jun_19.pdf

⁸ <http://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/movilidad-y-formacion/grupo-de-gestion-de-la-politica-de-migracion-laboral/ii-poblacion-objetivo/trabajadores-migrantes-internos>

⁹ Romero, A. (2013). Informalidad laboral en los centros urbanos de Colombia: ¿Depende del desplazamiento forzado? Universidad Javeriana: Colombia. <https://>

Adicionalmente, estudios de convergencia regional en Colombia adelantados por investigadores del Banco de la República, con una ventana de observación entre 1985 y 2005, han indicado que en esas tres décadas hubo escasos movimientos (menores al 2%) en participación en la economía nacional de cada departamento. Esto se asocia a rezago en materia de infraestructura, desarrollo empresarial, penetración tecnológica, entre otros.

La información antecedente reafirma la necesidad alinear esfuerzos en torno a fomentar empleo de calidad en las regiones; incentivar el emprendimiento y el fortalecimiento empresarial para acortar distancias de desarrollo y calidad de vida de las personas que residen en los departamentos de Colombia. De igual manera, incorporar acciones para coadyuvar la inclusión laboral de la población juvenil al mercado laboral en condiciones de formalidad, tales como la formación para el trabajo, el teletrabajo, entre otras.

La descentralización de acciones para el fomento de empleo

La descentralización de acciones para el fomento de empleo integra una visión que avanza respecto de políticas que tradicionalmente se han caracterizado por una fundamentación esencialmente centralizada¹⁰. La tendencia de partir de políticas que tienen en cuenta al territorio adquirió a mediados de los años sesenta, en donde se buscaba ofrecer una interpretación del desarrollo, que era impulsado no solo desde las empresas o el nivel central, sino también desde el nivel local y regional¹¹; partiendo de este idea se propone en la iniciativa una relación Estado-empresa-ciudadanos buscando potenciar aquellas oportunidades de generar empleo para la población en su territorio y valorando incluso que en las plantas territoriales se puede dar espacio para que nuevas generaciones ingresen para fortalecer la función pública.

Con relación al ingreso de jóvenes a reforzar las plantas de las entidades que hace presencia en los territorios del país, cabe señalar que existe el talento cualificado para proponerlo, y ejemplo de ello es que con corte a 2017 había 12.817 estudiantes matriculados en la ESAP; de ellos, 10.081, esto es el 79,4%, eran estudiantes de regiones, lo cual permite dimensionar la importancia de facilitar su vinculación laboral o realización de prácticas en las entidades públicas de Colombia.

Por otra parte, este Proyecto de ley entra a reforzar iniciativas en pro de la inclusión laboral juvenil y de fuerza laboral cualificada ubicada en los distintos departamentos de Colombia. Aquí el referente es la cifra de estudiantes egresados en las diferentes regiones del país que año tras años nutren la población económicamente activa; por ejemplo, en 2017 Antioquia contó con 58.741 egresados de la educación superior, Santander con 26.091, Valle del Cauca con 33.066, Cundinamarca con 16.989, Bolívar con 16.342, Boyacá con 15.864, Tolima con 11.539, Norte de Santander con 11.526, Caldas con 10.511, Risaralda con 10.845, Magdalena con 8.254, Cauca con 7.935, Nariño con 7.321, Córdoba con 6.316, Cesar con 5.976, Quindío con 4.910¹².

En contraste, se ha sugerido que en Colombia la demanda de trabajadores se ha mantenido constante, lo que en otras palabras significa que la cifras de desempleo en el país no solo se deben a que haya más oferta de trabajadores¹³, sino que las empresas han tenido escasos mecanismos para absorber la mano de obra; de ahí la importancia de concretar y estimular la iniciativa privada y del desarrollo de inversiones públicas para impactar positivamente la generación de empleo a nivel local.

Lo positivo es que el país se encuentra en una coyuntura que le permite generar condiciones para el crecimiento económico y la inversión privada responsable, incluso en zonas que históricamente han sido rezagadas ello encuentra sustento, afirmó el informe de inversión responsable en el posconflicto elaborado por el Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE), Confecámaras y el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, que señaló:

El sector privado nacional e internacional se enfrenta al desafío de aprovechar responsablemente la oportunidad del posconflicto en Colombia. Para evitar repetir errores, resulta esencial el pleno involucramiento de los máximos órganos de gobierno de las compañías: las juntas directivas. Dicho acompañamiento debería asegurar que antes de realizar una inversión, se ha hecho la debida diligencia para garantizar que la presencia del sector privado generará riqueza a las compañías en un marco de sostenibilidad para las regiones, donde los factores primordiales sean el respeto a los derechos humanos, el ejercicio de la buena ciudadanía corporativa y la generación de capacidades productivas locales¹⁴.

cea.javeriana.edu.co/documents/153049/2786252/Vol.13_4_2013.pdf/1cb09d9b-4d67-402b-8f65-1f32fcec44e7.

¹⁰ Álvarez, R & Agudelo, S. (2011). Políticas locales de empleo en cuatro municipios del Valle de Aburrá, Colombia.

¹¹ Álvarez, R & Agudelo, S. (2011). Políticas locales de empleo en cuatro municipios del Valle de Aburrá, Colombia.

¹² Observatorio Laboral para la Educación. (2017). Perfil nacional. <https://ole.mineducacion.gov.co/1769/w3-propertyvalue-59631.html>.

¹³ <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/entrevista-de-maria-isabel-rueda-con-el-ex-ministro-juan-camillo-restrepo-388304>

¹⁴ Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE); Confecámaras; Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y 7 INVERSIÓN RESPONSABLE EN POSCONFLICTO - JUNTAS DIRECTI-

Remover barreras para permanecer en la formación idónea en emprendimiento y el trabajo

La formación técnica y tecnológica para los colombianos con expectativas de emprender o desarrollar competencias para el trabajo es un componente central para la activación económica de los distintos municipios de Colombia, en ello ha tenido un rol fundamental el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), con su presencia en 33 regionales¹⁵. En 2017 la institución logró a través de la Agencia Pública de Empleo (APE), del Sena, gestionar 360.184 colocaciones laborales y 1.227.787 personas inscribieron su hoja de vida.

Lo que se pretende con la iniciativa es remover barreras para quienes no cuentan con los recursos suficientes para desplazarse a los centros de formación, brindándoles una tarifa diferencial en el transporte público municipal o intermunicipal. Para ello se faculta a esta institución para celebrar convenios con terceros, sin perjuicio de otras modalidades dirigidas al bienestar y liderazgo de los aprendices. Esta medida responde a atender las características de la población que ingresa al Sena, pues “si bien no existen limitaciones para acceder a los programas (...), una gran proporción de la población estudiantil proviene de los estratos socioeconómicos más bajos de Colombia”¹⁶.

Así mismo, se busca ampliar las oportunidades de formación virtual para las zonas apartadas de Colombia, ello conociendo la gran capacidad con la que cuenta el Sena en materia de educación a distancia y compromiso con el desarrollo de la economía creativa, lo cual abrirá ventanas de oportunidad para que los aprendices se vinculen mediante prácticas o laboralmente con empresas de orden nacional e internacional mediante el teletrabajo. La ventaja en este aspecto está en el sustento económico que ha brindado el Gobierno nacional, con la aprobación del Confis para invertir cerca de \$ 723.000 millones en aras de operar los servicios de tecnologías de la información y comunicaciones para la entidad¹⁷. De esta forma se avanza en el propósito de interconectar las regionales y centros de formación, hace más eficiente la operación para cerca de 38.000 colaboradores y más de 7 millones de colombianos que anualmente se forman en los ambientes que oferta el Sena.

VAS 7 Jaime Arteaga y Asociados (JA&A). (2017). (p. 6) Guía de Inversión Responsable en Zonas de Posconflicto Perspectiva para Juntas Directivas 2017. Obtenido en <https://www.cipe.org/wp-content/uploads/2018/04/GUIA-DE-INVERSION-RESPONSABLE-EN-ZONAS-DE-POSCONFLICTO.pdf>.

¹⁵ <http://www.sena.edu.co/es-co/regionales>

¹⁶ <http://www.sena.edu.co/es-co/formacion/Documents/Preguntas-volunteachers.pdf>

¹⁷ <http://www.sena.edu.co/es-co/Noticias/Paginas/noticia.aspx?IdNoticia=4012>

IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY


El artículo 7° de la Ley 819 del 2003 señala que “(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (...)”.

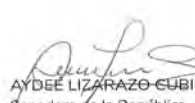
Frente a esta disposición, cabe señalar que el Proyecto de Ley se encuentra enmarcado en los objetivos de política establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y sus metas plurianuales de inversión, incluyendo presupuesto para las entidades encargadas de promover el crecimiento económico y el empleo. Tal como se mencionó en el marco normativo de referencia, el artículo 4° de la Ley 1955 de 2019 estima alrededor de 27 billones para el Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos. Esto por ejemplo servirá de sustento a entidades como el Sena para que desarrolle los propósitos de esta iniciativa legislativa.


Adicionalmente, la norma referida con relación a la Ley 819 de 2003 ha sido objeto de varios fallos de la Corte Constitucional, como la sentencia C-307 de 2004 32 (reiterada por la sentencia C-502 de 2007), que señalan que el mencionado artículo 7.º debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa.


Por lo expuesto, esta iniciativa cumple con lo exigido en el artículo 7.º de la Ley 819 de 2003.

De los honorables Congresistas,


CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Senador de la República


AYDEE LIZARAZO CUBILLOS
Senadora de la República


ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara por Bogotá

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día _____ del mes _____ del año _____
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 115 Acto Legislativo Nº _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: _____


SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 SECRETARÍA GENERAL
 TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 115 de 2019 Senado, *por la cual se fomenta la generación de empleo en los municipios de Colombia, se fortalece la formación para el trabajo y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Carlos Eduardo Guevara Villabón, Aydeé Lizarazo Cubillos, Ana Paola Agudelo García*; honorable Representante *Irma Luz Herrera Rodríguez*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
 SENADO DE LA REPÚBLICA

- agosto 13 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional

para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 792- Martes, 27 de agosto de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 111 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1384 de 2010 y se dictan otras disposiciones en materia de protección a personas con cáncer y sobrevivientes.....	1
Proyecto de ley número 112 de 2019 Senado, por medio de la cual se crean reglas de protección a las personas naturales que ejecuten contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión y se dictan otras disposiciones.....	9
Proyecto de ley número 113 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifican los artículos 206 de la Ley 100 de 1993, 67 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.....	15
Proyecto de ley número 114 de 2019 Senado, por la cual se protegen cavernas, grutas, sumideros y cenotes en Colombia.....	18
Proyecto de ley número 115 de 2019 Senado, por la cual se fomenta la generación de empleo en los Municipios de Colombia, se fortalece la formación para el trabajo y se dictan otras disposiciones.....	25